TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Relatório Anual de Atividades

2015

República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Aroldo Cedraz de Oliveira, Presidente

Raimundo Carreiro, Vice-presidente

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

José Múcio Monteiro

Ana Arraes

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Paulo Soares Bugarin, Procurador-Geral

Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral

Cristina Machado da Costa e Silva, Subprocuradora-Geral

Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador

Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador

Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

http://www.tcu.gov.br

Relatório Anual de Atividades

2015

Brasília-DF

2016

©Copyright 2016, Tribunal de Contas da União

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

www.tcu.gov.br

Diagramação, capa e compilação

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Relatório Anual de Atividades: 2015 / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2016.

141 p.

1. Tribunal de Contas, relatório, Brasil. I Título

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

APRESENTAÇÃO

Nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Federal, apresento ao Congresso Nacional o **Relatório Anual das Atividades do Tribunal de Contas da União (TCU), referente a 2015**, que consigna os principais resultados decorrentes da atuação do TCU no período.

No cumprimento de sua missão de "aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo", o Tribunal busca o constante aprimoramento de sua estrutura e forma de atuação. Desse modo, e pensando no futuro, tem adotado medidas com objetivo de desburocratizar e estimular a inovação em seus métodos de trabalho, entre as quais ressalta-se o emprego intensivo de tecnologia da informação e a significativa modernização em suas práticas de auditoria especializada, que se tornaram mais abrangentes e integradas.

Entre as realizações de 2015, merece destaque a elaboração do **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes a 2014**. Essa foi a 80ª vez que a Corte de Contas realizou este importante trabalho e a segunda na história em que se recomendou ao Congresso Nacional a rejeição das contas de um Presidente da República. A primeira foi em 1937, durante o Governo Getúlio Vargas.

Em relação às contas de 2014, o Tribunal considerou que "(...) não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional".

Também relevante foi a elaboração do **Relatório de Consolidação das Fiscalizações de Obras Públicas (FiscObras 2015)**, cujo principal objetivo é fornecer informações ao Congresso Nacional para subsidiar a aprovação e o acompanhamento da Lei Orçamentária Anual (LOA). O FiscObras 2015 compreendeu noventa e sete auditorias e envolveu, em termos de recursos fiscalizados, cerca de R$ 31 bilhões. Nesse trabalho, o benefício financeiro resultante das deliberações do Tribunal totalizou R$ 1,5 bilhão.

Adicionalmente, vale destacar a aprovação de novos relatórios sistêmicos produzidos pelo TCU. Trata-se de ação de fiscalização que objetiva avaliar, de forma sistêmica, áreas consideradas relevantes para a sociedade, para identificar as irregularidades mais comuns e importantes, bem como apresentar recomendações visando ao aperfeiçoamento na gestão pública e na própria sistemática de controle da referida área. Em 2015, foram apreciados pelo TCU relatórios referentes à área de cultura, educação, energia, saúde, assistência social, trabalho, turismo, previdência social, pessoal e obras, além do Poder Judiciário.

Quanto aos benefícios resultantes das ações de controle exercidas pelo TCU, esses são, em boa parte, de difícil mensuração financeira e advêm da própria expectativa do controle, da prevenção do desperdício ou do prejuízo, da melhor alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis e normativos, e da melhoria de políticas públicas. Alguns resultados, entretanto, são passíveis de mensuração, tendentes, inclusive, a gerar benefícios por tempo indeterminado.

Desse modo, tem relevância a atuação do TCU em caráter preventivo, materializada na adoção de oitenta **medidas cautelares** relativas à aplicação de cerca de R$ 7 bilhões, fato esse que reflete a proatividade do Tribunal na defesa do patrimônio público, ante à existência de risco real ou potencial de prejuízo ao Erário.

Registra-se que **o benefício financeiro total decorrente da atuação do TCU em 2015 alcançou o montante de R$ 23,884 bilhões**. Dessa forma, considerando que o custo de funcionamento do Tribunal no período atingiu R$ 1,783 bilhão, verifica-se que **para cada real investido no TCU, o País economizou R$ 13,40**.

Esses são apenas alguns benefícios decorrentes da ação de controle exercida pelo Tribunal no decorrer do ano de 2015, os quais reafirmam o compromisso e o empenho da Instituição e do seu quadro de servidores no intuito de contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública, em benefício da sociedade.

Brasília, março de 2015.

AROLDO CEDRAZ DE OLIVEIRA

Presidente do TCU

SUMÁRIO

1. NOSSOS PRINCIPAIS RESULTADOS 10
2. PRINCIPAIS TRABALHOS 11
3. SOBRE O TCU 14
3.1. Competência e Jurisdição 14
3.2. Missão do TCU 17
3.3. Composição do Tribunal de Contas da União 17
3.4. Autoridades do TCU 18
3.5. Estrutura da Secretaria do TCU 19
3.6. Organograma 20
3.7. Deliberações do TCU 21
4. A ATIVIDADE DE CONTROLE EXTERNO 24
4.1. Fiscalizações Realizadas 24
4.2. Processos de Controle Externo Autuados e Apreciados Conclusivamente 26
4.3. Atos de Pessoal Autuados e Apreciados Conclusivamente 28
4.4. Medidas Cautelares 29
4.5. Julgamento de Contas 29
4.6. Condenações e Sanções Aplicadas 30
4.7. Atuação do Ministério Público junto ao TCU 32
4.8. Benefícios Financeiros das Ações de Controle 33
4.9. Atuação do TCU por Área Temática 34
4.9.1. Infraestrutura 34
4.9.1.1. Minas e Energia 35
4.9.1.2. Transportes 43
4.9.1.3. Comunicações 47
4.9.2. Saúde 48
4.9.3. Integração Nacional e Meio Ambiente 52
4.9.4. Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte 54
4.9.5. Planejamento e Desenvolvimento Urbano 60
4.9.6. Fazenda, Desenvolvimento e Turismo 63
4.9.7. Poderes do Estado e Representação 67
4.9.8. Agricultura e Desenvolvimento Agrário 68
4.9.9. Trabalho, Previdência e Assistência Social 68
5. CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA 72

5.1. Relatório das Contas do Governo de 2014 72
5.1.1. Desempenho da Economia Brasileira 73
5.1.2. Planejamento e Orçamento 74
5.1.3. Gestão Fiscal 76
5.1.4. Análise Setorial 80
5.1.5. Governança Pública para a Competitividade Nacional 81
5.1.6. Auditoria do Balanço Geral da União (BGU) 84
5.1.7. Indícios de irregularidades e análise das contrarrazões apresentadas pela Exma. Sra. Presidente da República 84
5.2. Conclusões sobre as irregularidades 96
5.2.1. Parecer do Relator 98
5.3. Alertas e Recomendações 99
6. OBRAS PÚBLICAS FISCALIZADAS 104
6.1.1. DESTAQUES NAS FISCALIZAÇÕES DE OBRAS REALIZADAS EM 2015 109
7. RELACIONAMENTO COM O PÚBLICO EXTERNO 117
7.1. Solicitações do Congresso Nacional e de Parlamentares 118
7.2. Audiências no Congresso Nacional 118
7.2.1. Câmara dos Deputados 118
7.2.2. Senado Federal 121
7.3. Acordos de Cooperação e Parceiras 121
7.4. Seminários e eventos 123
7.5. Atuação Internacional 125
7.5.1. Presidência da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) 126
7.5.2. Participação em Auditorias Coordenadas 127
7.6. Ouvidoria do TCU 128
7.7. Divulgação Institucional 129
8. ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS 131
8.1. Estratégias e Planos do TCU 131
8.1.1. Planejamento Organizacional 132
8.1.2. Plano Estratégico 133
8.1.3. Desempenho Operacional 136
8.2. Gestão de Pessoas 137
8.2.1. Desenvolvimento Profissional e Capacitação 138
8.3. Recursos Orçamentários e Financeiros 140

1. NOSSOS PRINCIPAIS RESULTADOS

Os principais benefícios e resultados decorrentes das atividades desenvolvidas pelo TCU no ano de 2015 estão sintetizados abaixo

Benefício potencial total das ações de controle	**R$ 23,884 bilhões**
Montante envolvido nas medidas cautelares adotadas	**R$ 6,991 bilhões**
Quantidade de responsáveis condenados em débito e/ou multados	**3.318**
Valor das condenações	**R$ 6,6 bilhões**
Fiscalizações concluídas	**595**
Processos de controle externo julgados conclusivamente	**5.628**
Responsáveis inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal	**177**
Empresas declaradas inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal	**74**
Arresto de bens de responsáveis	**66**
Indisponibilidade de bens de responsáveis	**06**
Medidas cautelares adotadas	**80**
Atos de pessoal analisados	**83.007**
Processos de cobrança executiva formalizados	**3.270**
Valor envolvido nos processos de cobrança executiva	**R$ 1,52 bilhão**
Acórdãos proferidos	**22.433**
Número de atendimentos realizados pela Ouvidoria do TCU	**10.807**
Indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos comunicados à Ouvidoria do TCU	**1.067**

2. PRINCIPAIS TRABALHOS

Ações de controle empreendidas pelo TCU em 2015

Área Temática		ASSUNTO	Página
I. Infraestrutura	1.	TCU avalia a governança das agências reguladoras	34
• Minas e Energia	2.	Tribunal apresenta relatório sistêmico do setor de Energia	35
	3.	Leilão de energia da Aneel para Belo Monte é acompanhado pelo TCU	36
	4.	TCU acompanha leilão de energia da Aneel	36
	5.	Controle de Sociedades de Propósito Específico por Furnas é fiscalizado pelo TCU	37
	6.	TCU examina medidas adotadas ante a perspectiva de crise no setor elétrico	37
	7.	TCU avalia relacionamento institucional entre Eletrobras e Itaipu Binacional	38
	8.	Tribunal avalia atuação da ANP na fiscalização de combustíveis	38
	9.	Primeira concessão sob o regime da Lei do Gás é avaliada pelo TCU	39
	10.	Petrobras deverá remodelar contratações de obras e serviços de engenharia	39
	11.	Sociedades de propósito específico com recursos federais devem ser fiscalizadas pelo TCU (Projeto Gasene/Petrobras)	40
	12.	TCU avalia aquisições e alienações de ativos da Petrobras	41
	13.	Contrato da Refinaria Abreu e Lima é objeto de tomada de contas especial pelo TCU	41
	14.	TCU estima dano decorrente de cartel em licitações da Petrobras	42
	15.	TCU acompanha licitações em regime de partilha para exploração de petróleo e gás no pré-sal	43
• Transportes	16.	TCU avalia o Programa de Investimentos em Logística – Ferrovias	43
	17.	Acompanhamento de licitações do Dnit pelo TCU gera R$ 154 milhões em benefícios	44
	18.	TCU determina rescisão de convênio entre BNDES e empresa elaboradora de projetos	45
	19.	Concessões de portos são acompanhadas pelo Tribunal	45

	20.	Tribunal consolida fiscalizações em portos do Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul	**46**
• **Comunicações**	**21.**	TCU avalia leilão da Anatel para oferta de banda larga móvel e fixa	**47**
	22.	TCU acompanha primeiro estágio de licitação para exploração de satélite	**48**
II. Saúde	**23.**	TCU consolida fiscalizações em obras de infraestrutura de Saúde	**48**
	24.	Auditoria no Programa Mais Médicos e outras fiscalizações na área de Saúde	**49**
	25.	TCU avalia obras de saneamento básico com repasses da Funasa	**50**
III. Integração Nacional e Meio Ambiente	**26.**	Governança de solos não urbanos é avaliada pelo TCU	**52**
	27.	TCU avalia obras do Programa de Integração do São Francisco em Pernambuco	**53**
	28.	Licitações do Canal Adutor do Sertão Alagoano são fiscalizadas pelo TCU	**54**
IV. Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte	**29.**	Principais fiscalizações do Tribunal na área da Educação	**54**
	30.	Comitê Olímpico Brasileiro deverá apresentar plano de utilização de equipamentos após jogos olímpicos	**56**
	31.	Sistema Nacional do Desporto é avaliado pelo TCU	**56**
	32.	O Tribunal realiza diversas fiscalizações na área de Tecnologia da Informação	**57**
	33.	TCU avalia organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016	**59**
V. Planejamento e Desenvolvimento Urbano	**34.**	TCU fiscalizará acordos de leniência celebrados pelo Governo Federal	**60**
	35.	A Governança do Centro de Governo é avaliada pelo TCU	**60**
	36.	TCU avalia a governança e gestão de aquisições na Administração Pública Federal	**61**
	37.	TCU avalia a governança de organizações do Governo Federal	**61**
	38.	Bens da União estão subavaliados, apura TCU	**62**
	39.	TCU identifica irregularidades em procedimento contábil adotado pela Caixa	**62**
	40.	TCU avalia obras do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto	**63**
VI. Fazenda, Desenvolvimento e Turismo	**41.**	O TCU analisou o orçamento público e a gestão da dívida pública	**63**
	42.	TCU avalia sistema de informação da dívida pública federal	**65**
	43.	TCU determina a devolução de R$ 3,77 bilhões por ex-gestores do Bacen e FonteCindam	**65**
	44.	TCU avalia a governança das políticas de comércio exterior	**66**
	45.	TCU realiza estudos sobre aspectos econômicos e sociais do Piauí e de Alagoas	**66**
VII. Poderes do Estado e Representação	**46.**	Tribunal apresenta relatório sistêmico fiscalizações no Poder Judiciário (FiscJudiciário)	**67**

VIII. Agricultura e desenvolvimento Agrário	**47.**	Auditoria do TCU avalia concessão de crédito rural pela CAIXA	**68**
IX. Trabalho, Previdência e Assistência Social.	**48.**	Atuação do TCU evitou a prescrição de R$ 12 bilhões em créditos tributários	**68**
	49.	Outras fiscalizações do TCU na área de Previdência Social	**69**
	50.	TCU apresenta relatório sistêmico de fiscalização na função Trabalho (FiscTrabalho)	**70**

3. SOBRE O TCU

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União (TCU), criado em 1890 pelo Decreto nº 966-A, por iniciativa de Ruy Barbosa, Ministro da Fazenda à época, norteia-se, desde então, pelo princípio da autonomia e pela fiscalização, julgamento e vigilância da coisa pública.

A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Ruy Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União. A partir de então, as competências do Tribunal têm sido estabelecidas no texto constitucional. Esse privilégio, se, por um lado, o distingue de forma singular, por outro, aumenta a sua responsabilidade e seu compromisso para com a sociedade.

3.1. Competência e Jurisdição

A atual Constituição estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas deve ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A Carta Magna estabelece, também, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual incumbe uma série de competências exclusivas.

O TCU tem jurisdição própria e privativa em todo o território nacional, a qual abrange, entre outros: qualquer pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie bens e valores públicos federais; aqueles que causarem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário; e responsáveis pela aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio ou instrumento congênere.

O quadro a seguir apresenta, de forma sintetizada, as competências do Tribunal estabelecidas na Constituição Federal:

Competências Constitucionais	Artigos
Emitir parecer prévio das contas anuais do Governo da República.	71, inc. I
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.	71, inc. II
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.	71, inc. III
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.	71, inc. IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.	71, inc. V
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.	71, inc. VI
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.	71, inc. VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.	71, inc. VIII a XI
Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.	71, inc. X
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.	72, § 1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.	74, § 2º
Fixar os coeficientes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.	161, parágrafo único

Além disso, leis diversas ampliaram o rol de atribuições do TCU, a exemplo das seguintes:

- Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 21/6/1993);
- Lei de Desestatização (Lei nº 9.491, de 9/9/1997);
- Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000);
- Lei que regulamenta a partilha dos recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível - Cide (Lei nº 10.866, de 4/5/2004);
- Lei de Parceria Público-Privada (Lei nº 11.079, de 30/12/2004);
- Lei de Contratação de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6/4/2005);
- Lei que instituiu o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e que trata da transferência obrigatória de recursos financeiros para execução das ações desse Programa (Lei nº 11.578, de 26/11/2007);
- Edições anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA); e
- Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º/8/2013), que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública e que estabeleceu que compete ao TCU acompanhar e fiscalizar a organização do processo de celebração de acordo de leniência pela Administração Pública Federal.

Cumpre ressaltar, ainda, que o Congresso Nacional edita decretos legislativos com demandas para realização de fiscalização em obras custeadas com recursos públicos federais. Nesses decretos, determina de forma expressa que o Tribunal faça o acompanhamento físico-financeiro da execução de contratos referentes a obras que constam do orçamento da União.

A sociedade demanda moralidade, profissionalismo e excelência da Administração Pública, bem como melhor qualidade de vida e redução das desigualdades sociais. O cidadão vem deixando de ser sujeito passivo em relação ao Estado e passando a exigir melhores serviços, além de transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos. Nesse aspecto, o Tribunal assume papel fundamental, na medida em que atua na prevenção, detecção, correção e punição da fraude e do desvio na aplicação de recursos federais, bem como contribui para a transparência e melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública.

3.2. Missão do TCU

3.3. Composição do Tribunal de Contas da União

O Tribunal é integrado por nove ministros, seis deles escolhidos pelo Congresso Nacional. Os demais são nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois escolhidos alternadamente entre ministros-substitutos e membros do Ministério Público junto ao TCU.

O Tribunal de Contas da União é órgão colegiado, cujas deliberações são tomadas pelo Plenário ou pela 1ª e 2ª Câmaras. O Plenário é integrado por todos os ministros e presidido pelo Presidente do Tribunal. As Câmaras são compostas por quatro ministros. Os ministros-substitutos, em número de quatro, participam dos colegiados, substituem os ministros em seus afastamentos e impedimentos legais ou no caso de vacância de cargo. O Plenário e as duas Câmaras do Tribunal reúnem-se de 17 de janeiro a 16 de dezembro em sessões ordinárias e, quando necessário, em sessões extraordinárias.

Assim como no ano de 2015, em 2016 o exercício da Presidência do TCU está a cargo do **Ministro Aroldo Cedraz**, função para a qual foi eleito em dezembro de 2014, para o período de um ano, juntamente com o **Ministro Raimundo Carreiro,** que assumiu a Vice-Presidência do Tribunal. Posteriormente, em 2/12/2015, ambos foram reeleitos para mais um ano de gestão. A nova posse ocorreu no mesmo dia.

Plenário do Tribunal de Contas da União

3.4. Autoridades do TCU

Aroldo Cedraz de Oliveira
(Presidente)

Raimundo Carreiro
(Vice-Presidente)

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Augusto Nardes

Ministro José Múcio Monteiro

Ministra Ana Arraes

Ministro Bruno Dantas

Ministro Vital do Rêgo

Ministro-Substituto Augusto Sherman

Ministro-Substituto Marcos Bemquerer

Ministro-Substituto André Luís de Carvalho

Ministro-Substituto Weder de Oliveira

Procurador-Geral Paulo Bugarin

3.5. Estrutura da Secretaria do TCU

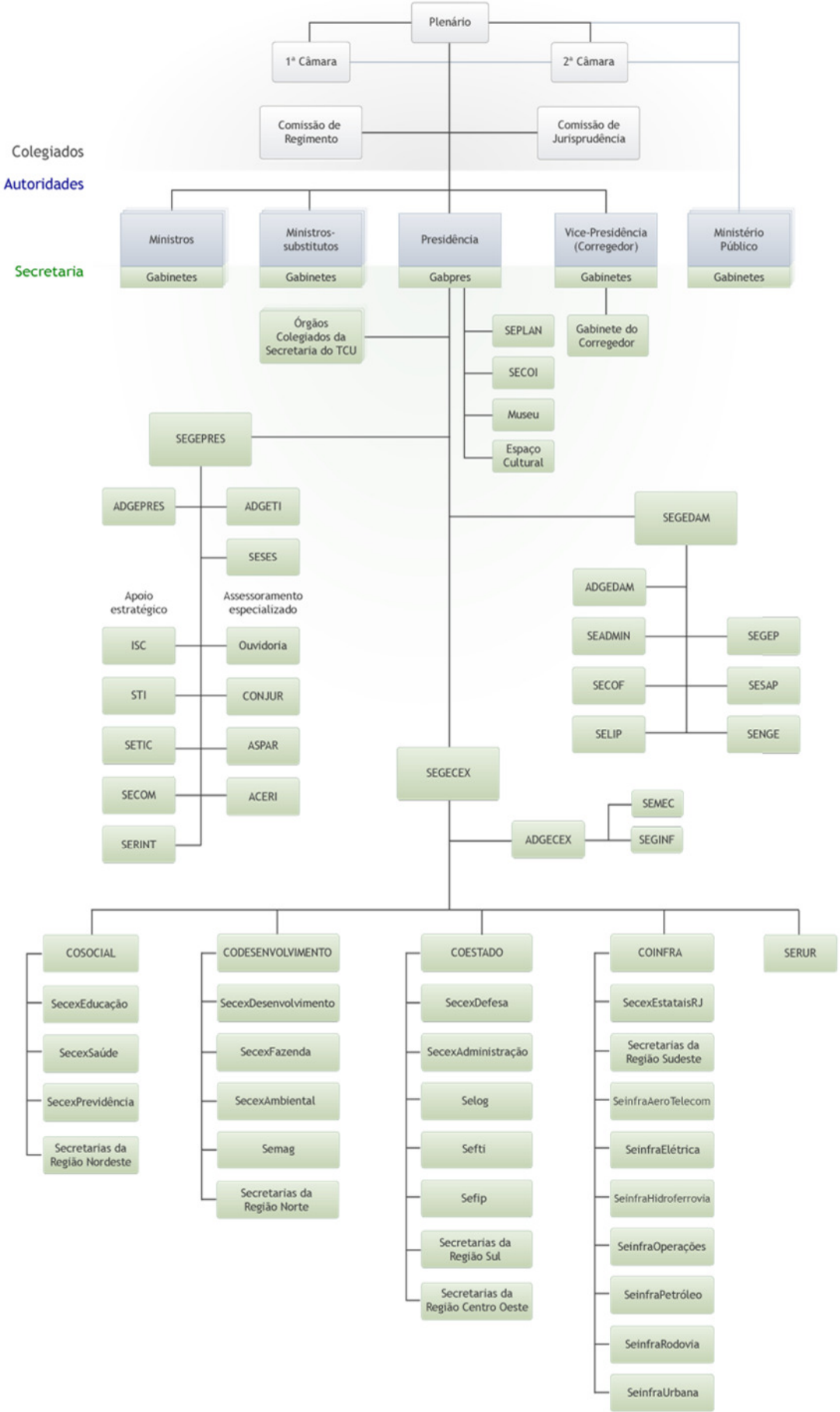
A atuação das unidades técnicas do Tribunal continua a ser pautada pela especialização, o que tem representado importante passo na evolução do TCU. No entanto, em consonância com os ajustes promovidos no final de 2014 e com foco no aprimoramento da atuação do TCU, foi publicada a Resolução-TCU nº 275, de 30/12/2015, que alterou a estrutura do TCU, com destaque para a criação da **Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações)**.

A criação dessa secretaria se deveu à dimensão alcançada pela denominada Operação Lava-Jato da Polícia Federal. A Secretaria Extraordinária deverá examinar processos e realizar fiscalizações na área de infraestrutura que tenham objeto conexo à referida operação ou a outras operações que exijam intercâmbio com instituições de controle, bem como acompanhará os atos praticados em razão dos acordos de leniência, relacionados à área de infraestrutura.

As unidades técnicas subordinadas à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) possuem sede em Brasília e nos 26 estados da Federação. O endereço das unidades nos estados está disponível no Portal TCU: **http://www.tcu.gov.br.** A página a seguir, apresenta o **"Organograma do TCU".**

Edifício Sede do TCU em Brasília - DF

3.6. Organograma



3.7. Deliberações do TCU

As deliberações do TCU assumem a forma de instrução normativa, resolução, decisão normativa, portaria, parecer ou acórdão. São publicadas, conforme o caso, no Diário Oficial da União e/ou no Boletim do Tribunal de Contas da União e podem ser acessadas no Portal TCU: **http://www.tcu.gov.br**.

O Tribunal, considerando o poder regulamentar que lhe confere o art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, pode expedir normativos sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos. Nesse intuito, o TCU aprovou diversos normativos em 2015. Apresenta-se, a seguir, a ementa desses normativos.

Instruções Normativas

Instruções Normativas	
Instrução Normativa TCU nº 74, de 11 de fevereiro de 2015	Dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei n.º 8.443, de 1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da Lei nº 12.846, de 2013.
Instrução Normativa TCU nº 75, de 9 de dezembro de 2015	Dispõe sobre os procedimentos atinentes ao cálculo das quotas de participação, ao acompanhamento e à fiscalização da entrega dos recursos a que se refere o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal e legislação correlata.

Decisões Normativas

Decisão Normativa TCU nº 142, de 11 de fevereiro de 2015	Aprova, para o exercício de 2015, os percentuais individuais de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros nos recursos previstos no art. 159, inciso III e § 4º, da Constituição Federal (Cide-Combustíveis).
Decisão Normativa TCU nº 143, de 18 de março de 2015.	Altera dispositivos das Decisões Normativas nº 134, de 2013, e nº 140, de 2014, a fim de viabilizar a implantação do novo Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), que entrará em vigor em março de 2015, abrangendo a prestação de contas do exercício de 2014.
Decisão Normativa TCU nº 144, de 25 de março de 2015.	Aprova, para o exercício de 2016, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para a distribuição dos recursos previstos no art. 159, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal.
Decisão Normativa TCU nº 145, de 22 de julho de 2015.	Aprova os coeficientes individuais de participação dos estados e do Distrito Federal nos recursos previstos no art. 159, inciso II, da Constituição Federal, para aplicação no exercício de 2016.
Decisão Normativa TCU nº 146, de 30 de setembro de 2015.	Dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2015 e especifica a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 2010.
Decisão Normativa TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015	Dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2015 julgadas pelo Tribunal e

	especifica a forma, os prazos e os conteúdos para a elaboração das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das instâncias supervisoras que comporão os processos de contas, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa TCU 63, de 2010.
Decisão Normativa TCU nº 148, de 25 de novembro de 2015	Aprova, para o exercício de 2016, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para a distribuição dos recursos previstos no art. 159, inciso I, alíneas "b", "d" e "e", da Constituição Federal e da Reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

Resoluções

Resolução TCU nº 268, de 4 de março de 2015.	Dispõe sobre a Política Institucional de Sustentabilidade do Tribunal de Contas da União e altera a Resolução TCU nº 187, de 2006, que dispõe sobre a política de gestão de pessoas no Tribunal; a Resolução TCU nº 257, de 6 de 2013, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gestão da Estratégia do TCU; e a Resolução TCU nº 266, de 2014, que define a estrutura, as competências e a distribuição de funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal.
Resolução TCU nº 269, de 25 de março de 2015.	Dispõe sobre o sistema de planejamento e gestão do Tribunal de Contas da União.
Resolução TCU nº 270, de 22 de abril de 2015.	Altera a Resolução TCU nº 160, de 2 de abril de 2003, que dispõe sobre o Grande Colar do Mérito do Tribunal de Contas da União.
Resolução TCU nº 271, de 6 de maio de 2015.	Dispõe sobre a políticas de gestão de bens imóveis sob responsabilidade do Tribunal de Contas da União.
Resolução TCU nº 272, de 18 de novembro de 2015	Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a competência para julgamento a que se refere o art. 141 da Lei nº 8.112/1990, e dá outras providências.
Resolução TCU nº 273, de 2 de dezembro de 2015	Dispõe sobre a designação para funções de confiança e a nomeação para cargo em comissão no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.
Resolução TCU nº 274, de 9 de dezembro de 2015.	Altera a Resolução TCU nº 225, de 13 de maio de 2009, que estabelece critérios para a emissão e utilização de passagens aéreas.
Resolução TCU nº 275, de 30 de dezembro de 2015	Altera a Resolução TCU nº 266, de 30 de dezembro de 2014, que define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União; e a Resolução TCU nº 269, de 25 de março de 2015, que dispõe sobre o sistema de planejamento e gestão do TCU.

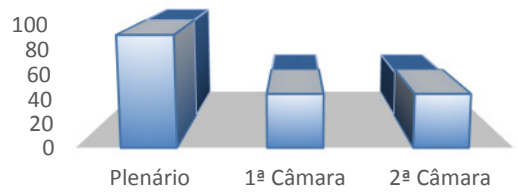
Portarias

Portaria TCU nº 255, de 28 de agosto de 2015.	Dispõe sobre a sistemática eletrônica de apresentação das informações das contas do exercício de 2014, conforme art. 4º da Decisão Normativa TCU nº 134, de 2013 e § 6º do art. 2º da Decisão Normativa TCU nº 140, de 2014.

O quadro e os gráficos a seguir discriminam o quantitativo de sessões realizadas e acórdãos proferidos por Colegiado no exercício de 2014 e no mesmo período do exercício de 2015.

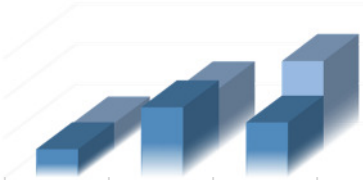
Colegiado	Sessões		Acórdãos	
	2014	2015	2014	2015
Plenário	91	91	3.548	3.389
1ª Câmara	44	41	8.835	7.801
2ª Câmara	44	41	6.925	11.243
Total	**179**	**173**	**19.308**	**22.433**

Sessões Realizadas



	Plenário	1ª Câmara	2ª Câmara
Acumulado 2014	91	44	44
Acumulado 2015	91	41	41

Acórdãos Proferidos



	Plenário	1ª Câmara	2ª Câmara
Acumulado 2014	3.548	8.835	6.925
Acumulado 2015	3.389	7.801	11.243

4. A ATIVIDADE DE CONTROLE EXTERNO

O presente capítulo apresenta os principais resultados decorrentes das ações de controle do TCU no ano de 2015.

O controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, conforme preceitua o art. 70 da Constituição Federal. Incumbe ao TCU auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização da Administração Pública Federal, por meio de determinações para a correção de falhas e irregularidades, incluindo as questões relacionadas à detecção de fraudes e desperdícios, recomendações para o aperfeiçoamento da gestão pública e para a aplicação de medidas preventivas, e punição de responsáveis por má gestão, gestão ilegal ou fraudulenta. Assim, a ação do Tribunal contribui para a transparência e a melhoria do desempenho da Administração Pública.

A diversidade e a abrangência da atuação do TCU alcançam desde a avaliação de desempenho das organizações públicas e da efetividade de programas governamentais à legalidade dos atos de receita e de despesa públicas federais.

O Tribunal também fiscaliza obras de engenharia, desestatizações e concessões de serviços públicos, bem como outras áreas de atuação governamental. Examina, ainda, atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, entre outros.

4.1. Fiscalizações Realizadas

Os instrumentos de fiscalização adotados pelo Tribunal, conforme estabelecido em seu Regimento Interno (Resolução TCU nº 155/2002, alterada pela Resolução TCU nº 246/2011), são: acompanhamento, auditoria, inspeção, levantamento e monitoramento. A maior parte das fiscalizações realizadas pelo TCU são auditorias, que podem ser, basicamente, de duas naturezas: auditorias de conformidade e auditorias operacionais.

As **auditorias de conformidade** objetivam verificar se os atos administrativos estão sendo praticados pelo órgão ou entidade com a observância da legislação e da jurisprudência que regulamentam a matéria. O Tribunal, nesses casos, analisa os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais do respectivo ato de gestão e, se identificada desconformidade, faz determinações corretivas, fixando prazo

para o seu cumprimento. O TCU pode, ainda, aplicar sanções legalmente previstas, de acordo com a gravidade da infração verificada.

Já as **auditorias operacionais**, também conhecidas como auditorias de desempenho ou auditorias de gestão, são instrumentos por intermédio dos quais o controle externo avalia o resultado de determinado programa de governo ou política pública, considerando os critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Esse modo de atuação possibilita ao Tribunal verificar, por exemplo, se a forma de utilização dos meios postos à disposição da Administração representa o uso mais econômico dos recursos públicos, isto é, se estão sendo entregues os melhores serviços em relação aos recursos disponíveis, bem como se os objetivos da política estão sendo atingidos.

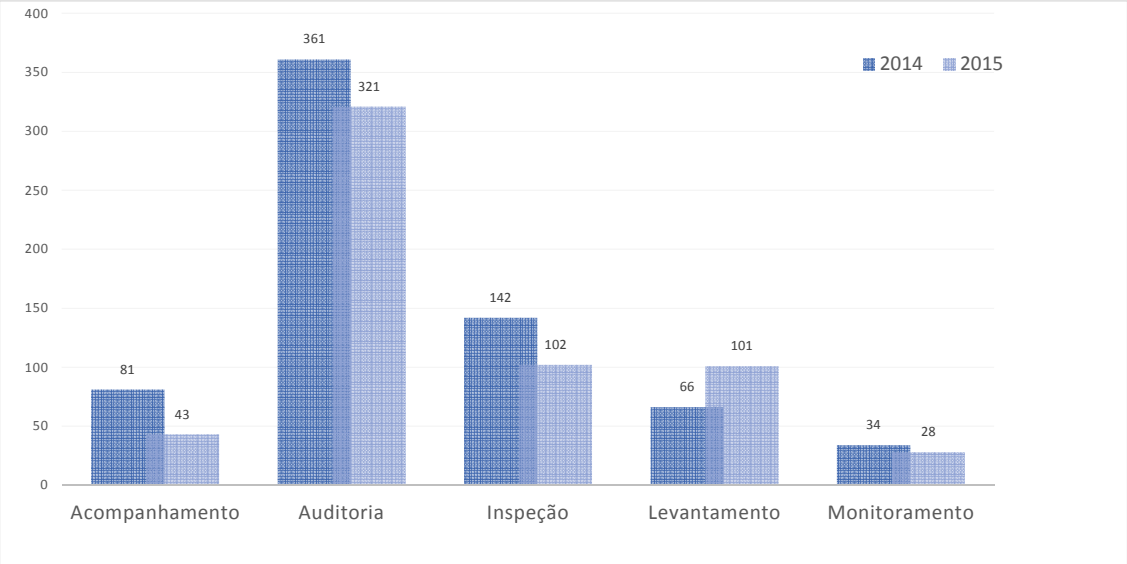
A consulta ao andamento de processos e aos acórdãos proferidos pelos colegiados pode ser feita por meio do Portal TCU: www.tcu.gov.br

No ano 2015, **595 fiscalizações** foram **concluídas** pelo Tribunal, enquanto em 2014, foram 684 fiscalizações. É importante frisar que o quantitativo não retrata a complexidade, relevância e materialidade das fiscalizações.

Destaca-se, no ano de 2015, a complexidade das fiscalizações realizadas devido à recente orientação do TCU no sentido de realizar mais **fiscalizações coordenadas**, com maior abrangência geográfica e com maior aprofundamento no objeto de controle.

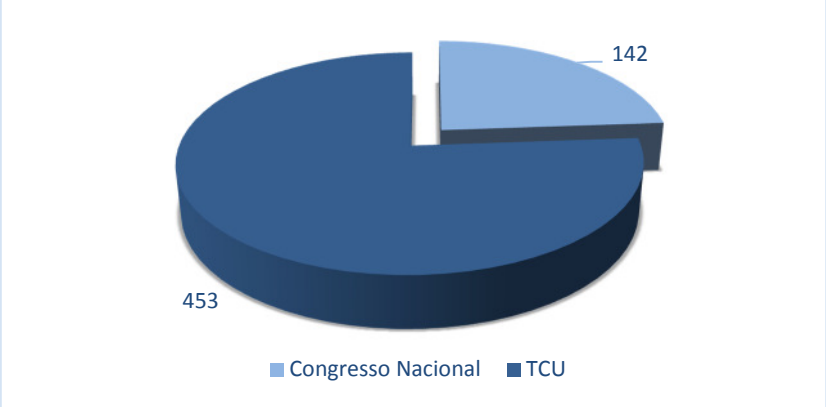
O gráfico a seguir apresenta as fiscalizações concluídas no ano de 2015, em comparação ao ano anterior, conforme o instrumento de fiscalização (acompanhamento, auditoria, inspeção, levantamento e monitoramento).

Fiscalizações concluídas em 2015, por instrumento de fiscalização



Dentre as fiscalizações concluídas no ano 2015, **23,9%** (142) foram solicitadas pelo Congresso Nacional e o restante, **76,1%** (453), foram de iniciativa do próprio Tribunal.

Fiscalizações concluídas em 2015, conforme a iniciativa



4.2. Processos de Controle Externo Autuados e Apreciados Conclusivamente

No ano de 2015, foram autuados **6.247** processos referentes à matéria controle externo. No mesmo período, o Tribunal apreciou, de forma conclusiva, **5.628** processos dessa natureza. O quadro a seguir apresenta o quantitativo de processos de controle externo autuados e apreciados conclusivamente pelo Tribunal em 2015, por tipo, comparado ao exercício anterior.

Processos autuados e apreciados conclusivamente no ano (exceto processos de pessoal)

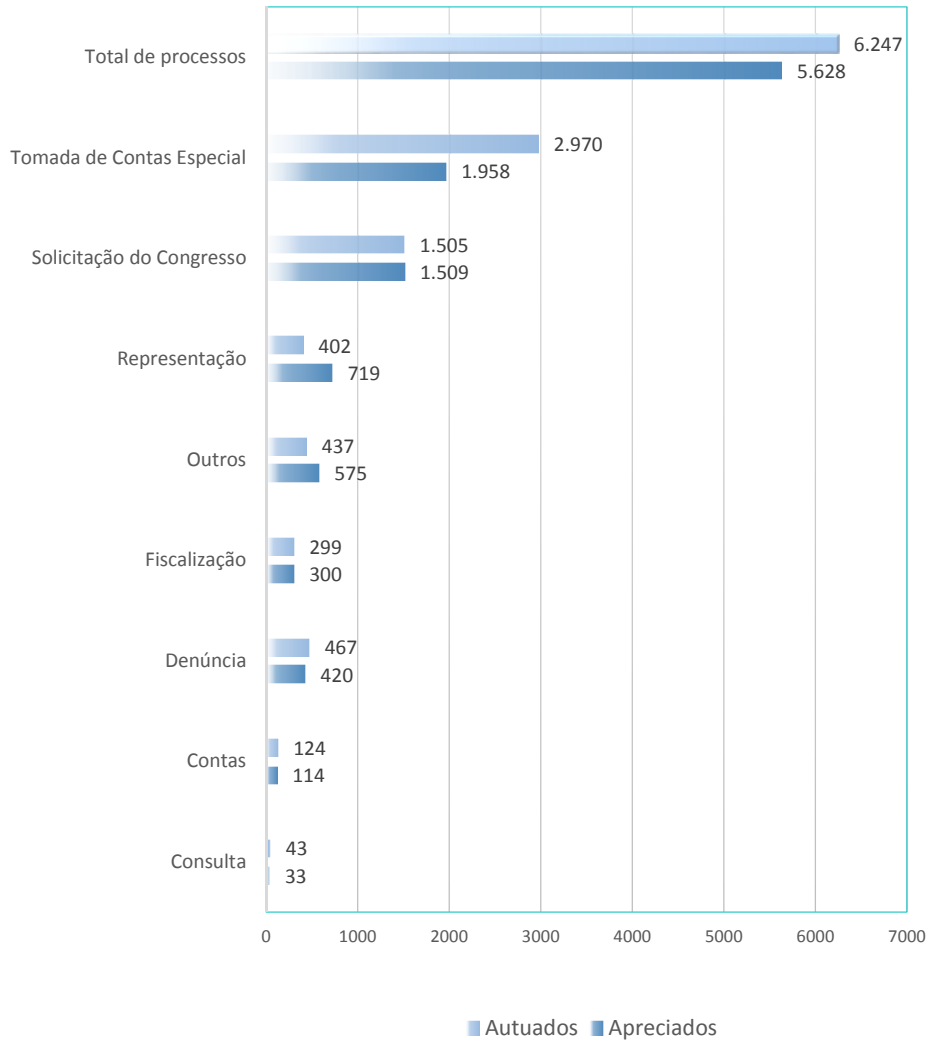
Tipo do processo	Autuados		Apreciados	
	2014	2015	2014	2015
Consulta	40	43	45	33
Contas	461	402	694	719
Denúncia	333	299	326	300
Fiscalização	560	437	693	575
Outros*	274	467	428	420
Representação	1.466	1.505	1.745	1.509
Solicitação do Congresso	92	124	109	114
Tomada de Contas Especial	2.399	2.970	1.903	1.958
Total de processos	**5.625**	**6.247**	**5.943**	**5.628**

*Processos do Tipo: acompanhamento, monitoramento, comunicação, desestatização e contestação de coeficientes de transferências obrigatórias.

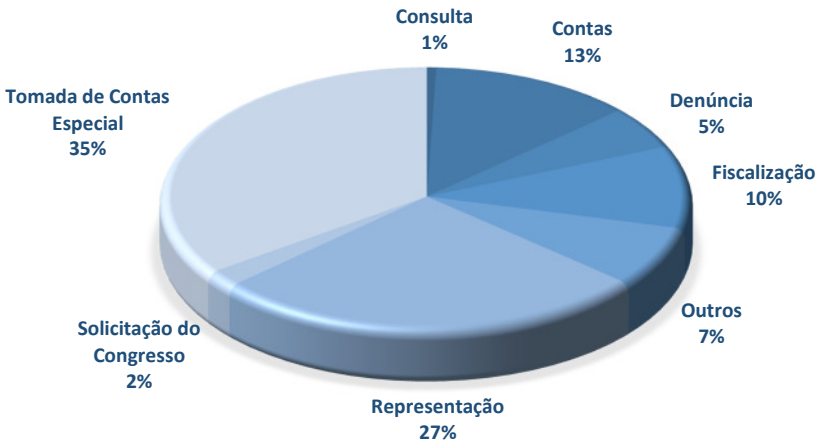
Ainda que a análise meramente numérica aponte queda no quantitativo de processos apreciados, esse dado não considera a complexidade, relevância e materialidade dos processos, o que impacta na sua velocidade de análise e apreciação.

Apresenta-se, a seguir, comparativo de processos de controle externo autuados e apreciados conclusivamente em 2015, ou seja, demonstra-se graficamente o fluxo de processos que entram e saem do Tribunal, por tipo de processo.

Processos autuados e apreciados conclusivamente em 2015



Distribuição, por tipo, dos processos apreciados conclusivamente em 2015



4.3. Atos de Pessoal Autuados e Apreciados Conclusivamente

O TCU aprecia, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão. Também fiscaliza a legalidade das despesas efetuadas com o pagamento de pessoal, inclusive quanto à adequação às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No ano 2015, foram instruídos **83.230 atos de pessoal** e apreciados **83.007** atos. O quadro e o gráfico a seguir apresentam os atos de pessoal autuados e apreciados em 2015 e em 2014.

Atos de pessoal instruídos e apreciados conclusivamente

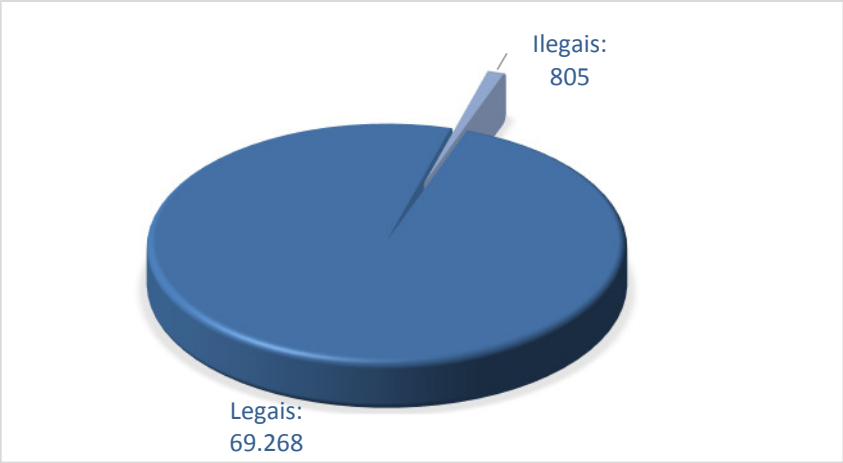
Classe de Assunto	2014	2015
Instruídos*	149.024	83.230
Apreciados**	105.035	83.007
a) Ilegais	1.352	805
b) Legais	92.775	69.268

** No total de atos instruídos e apreciados também estão incluídos, além dos atos considerados legais ou ilegais, aqueles que o TCU considerou prejudicados por perda de objeto ou por inépcia do ato.*

** O número de atos instruídos em 2015 apresenta-se inferior ao total de instruídos em 2014 em razão de mudança no processo de trabalho da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), que a partir de 2015 identificou a necessidade de adequações (correções, alterações e/ou inclusões) de críticas no sistema de apreciação automática de atos. Além disso, os atos somente serão autuados no momento de sua análise.

Do quantitativo de **83.007** atos referentes a admissão, aposentadoria, reforma e pensão apreciados no trimestre, **805 (1,03%)** tiveram registro negado em razão de ilegalidades. Nesses casos, o órgão de origem deve adotar as medidas regularizadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado.

Resultado da apreciação de Atos de Pessoal



4.4. Medidas Cautelares

A tempestividade na atuação é fundamental para conferir efetividade e relevância às ações de controle externo. A atuação tardia não contribui para a defesa dos interesses do erário, nem para o atendimento às expectativas do cidadão, além de lesiva à imagem institucional.

O TCU deve responder de forma célere, tempestiva e completa às demandas que lhe são apresentadas. Atuar de forma preventiva e simultânea é condição essencial para evitar falhas e irregularidades, assegurando a efetividade no uso dos recursos públicos e a confiança da sociedade no controle externo.

As normas sobre organização e apresentação de processos de tomada de contas especial e de prestação de contas anuais estão estabelecidas na Instrução Normativa TCU nº 71/2012 e na Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Plenário ou o relator pode, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o TCU decida sobre o mérito da questão suscitada. A adoção dessas medidas não necessariamente gera impacto econômico imediato, mas visa, sobretudo, ao resguardo tempestivo da legalidade e da moralidade na aplicação dos recursos públicos federais.

O quadro adiante reflete o comparativo, dos anos de 2014 e 2015, de medidas cautelares adotadas contra atos e/ou procedimentos de órgãos ou entidades jurisdicionadas, as quais envolviam a aplicação de recursos públicos federais.

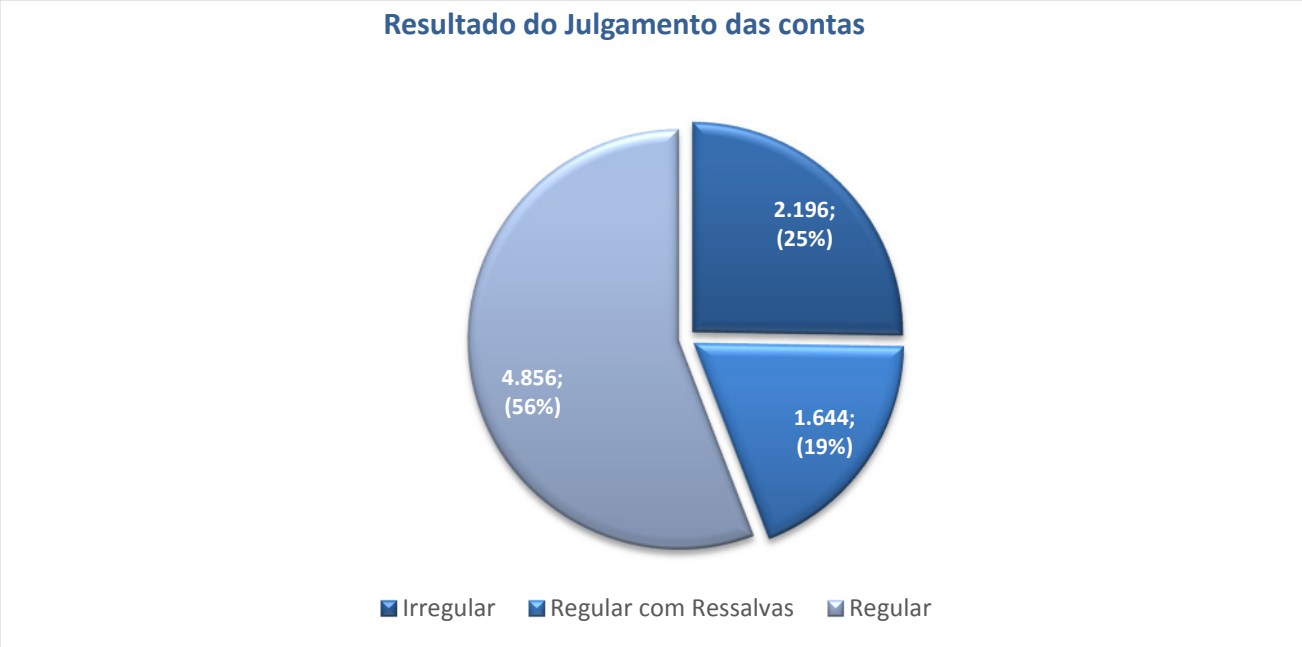
Medidas Cautelares	2014	2015
Quantidade	82	80
Valor envolvido	R$ 19,28 bilhões	R$ 6,991 bilhões

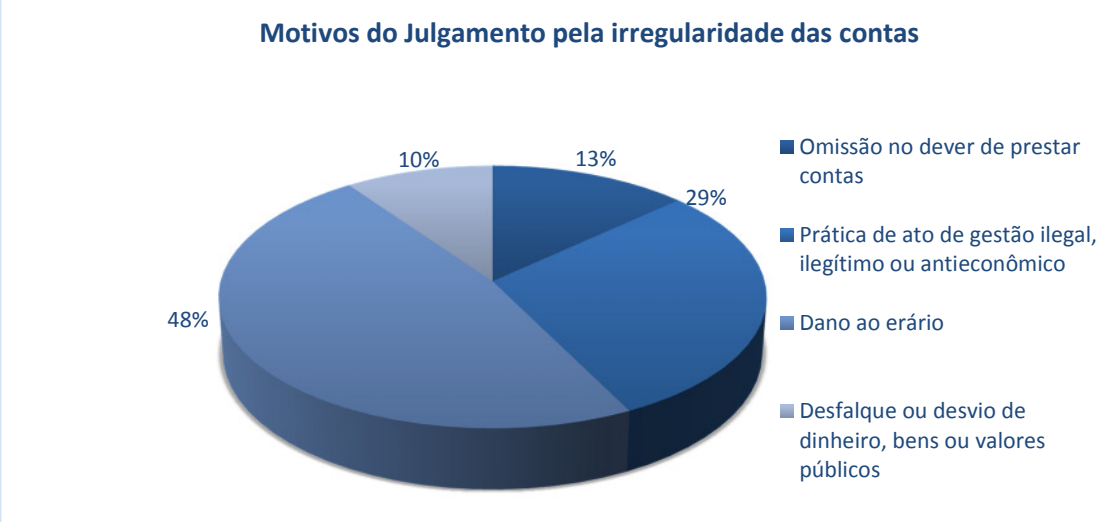
4.5. Julgamento de Contas

O Tribunal de Contas da União julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário federal.

Nos casos de omissão na prestação de contas, de não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União, de ocorrência de desfalque ou de desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente deve instaurar Tomada de Contas Especial (TCE), para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do respectivo ressarcimento.

Os gráficos a seguir apresentam a distribuição dos resultados de julgamento de contas e dos motivos que ensejaram o julgamento pela irregularidade, no ano 2015.





4.6. Condenações e Sanções Aplicadas

Entre os **2.677 processos de contas anuais e de contas especiais** apreciados de forma conclusiva no ano, **1.508 (56,3%)** levaram à **condenação de 2.894 responsáveis** ao pagamento de multa ou ao ressarcimento de débito. Além disso, em outros **175 processos (de fiscalização, denúncia e representação)** foram **aplicadas multas a 424 responsáveis.**

Nos processos de contas, os responsáveis foram condenados ao pagamento de multa e ressarcimento de débito em valores superiores a **R$ 6,6 bilhões**, atualizados até as datas dos respectivos acórdãos. Nos demais processos, foram aplicadas multas que totalizaram mais de **R$ 5,1 milhões.** No quadro adiante, estão os valores das condenações aplicadas pelo TCU em 2015 e no mesmo período do exercício anterior.

Valor das Condenações Aplicadas (R$)

Grupo de processos	2015 (R$)			2014 (Débito + Multa)
	Débito	Multa	Total	
Prestação de contas	8.258.073,37	2.045.285,60	10.303.358,97	7.316.320,10
Tomada de contas	36.801.234,87	821.500,00	37.622.734,87	8.421.316,20
Tomada de contas especial	5.486.296.425,75	1.121.614.264,00	6.607.910.689,75	2.060.076.427,78
Subtotal - Contas com débitos e/ou multas	**5.531.355.733,99**	**1.124.481.049,60**	**6.655.836.783,59**	**2.075.814.064,08**
Fiscalização, denúncia, representação	0,00	5.187.931,15	5.187.931,15	3.344.534,81
Total	**5.531.355.733,99**	**1.129.668.980,75**	**6.661.024.714,74**	**2.079.158.598,89**

Além das condenações de natureza pecuniária, o Tribunal pode aplicar outras medidas que capazes de alcançar o patrimônio jurídico daquele que fraudou ou utilizou mal os recursos públicos. No decorrer do ano de 2015, **177 responsáveis** foram considerados **inabilitados** para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, **6 responsáveis tiveram a indisponibilidade de bens decretadas** pelo TCU e **74 empresas declaradas inidôneas** para licitar com a União.

Além disso, o Tribunal solicitou à Advocacia-Geral da União (AGU), por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, a adoção das medidas necessárias ao **arresto de bens** de **66 responsáveis** em quantitativo suficiente ao ressarcimento do dano causado ao erário. O quadro a seguir apresenta os quantitativos de medidas desse tipo adotadas pelo Tribunal nos anos de 2015 e de 2014.

Condenações em débito e multa e outras sanções não pecuniárias

Medidas	2014	2015
Responsáveis condenados em débito e/ou multados	**2.650**	**3.318**
Responsáveis inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal	**97**	**177**
Empresas declaradas inidôneas para participar de licitações na Administração Pública Federal	**52**	**74**
Arresto de bens de responsáveis	**56**	**66**
Indisponibilidade de bens de responsáveis	**23**	**06**

Os nomes dos responsáveis declarados inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da Administração Pública, bem como os nomes dos responsáveis que tiveram determinação de arresto de bens e, ainda, os nomes das empresas consideradas inidôneas para participar de licitação realizada pelo Poder Público Federal podem ser consultados no Portal TCU.

4.7. Atuação do Ministério Público junto ao TCU

Funciona, junto ao TCU, Ministério Público especializado (MP/TCU), órgão autônomo e independente, cuja finalidade principal é a defesa da ordem jurídica no âmbito de atuação do Tribunal. Compete-lhe dizer de direito, oralmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do TCU. Trata-se de órgão composto por um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores.

Ao Ministério Público junto ao TCU também compete promover, junto à Advocacia-Geral da União (AGU), as medidas referentes à cobrança executiva dos débitos e das multas imputados por acórdãos do Tribunal. Em 2015, foram autuados **3.270 processos de cobrança executiva**, envolvendo montante de cerca de **R$ 1,52 bilhão,** e o Ministério Público junto ao TCU emitiu parecer em 19.041 processos, conforme o quadro adiante.

Processos com parecer do Ministério Público junto ao TCU

Tipo de processos	2014	2015
Admissão, aposentadoria, reforma e pensão	12.109	14.913
Auditoria, inspeção e levantamento	64	64
Consulta	4	4
Denúncia	12	17
Monitoramentos e acompanhamentos	38	26
Representação	128	109
Solicitação	2	0
Solicitação do Congresso Nacional	2	1
Tomada de contas especial	2.671	3.098
Tomada e prestação de contas	781	809
Total	**15.811**	**19.041**

4.8. Benefícios Financeiros das Ações de Controle

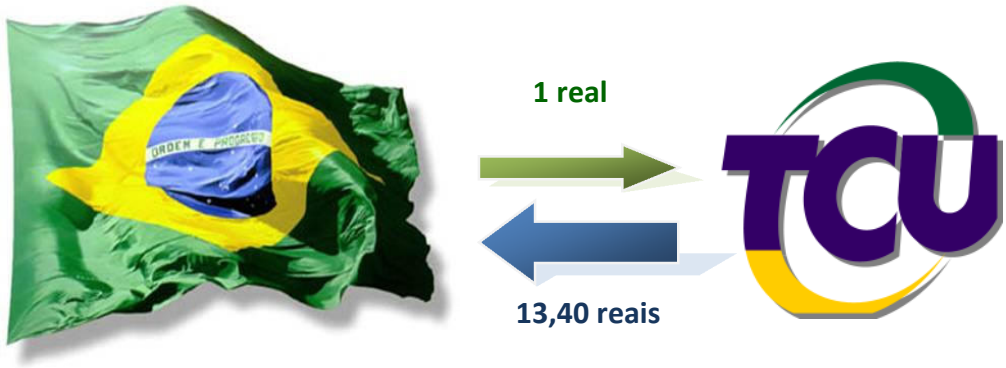
Os benefícios das ações de controle são, em grande parte, de difícil mensuração em termos financeiros. Eles advêm da própria expectativa do controle, da prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas.

Alguns resultados, contudo, são passíveis de mensuração em termos financeiros, inclusive com geração de benefícios por tempo indeterminado. No ano de 2015, além das condenações em débito e multa, diversas deliberações do TCU resultaram em benefícios financeiros para os cofres públicos. O quadro a seguir apresenta a distribuição dos benefícios financeiros mensurados no período por tipo de benefício.

Benefícios financeiros da ação das ações de controle em 2015

Benefício	Valor (R$)
Correção de irregularidades ou impropriedades	13.300.404.618,66
Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programas de Governo	1.047.225.534,99
Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da Administração Pública	-
Redução de preço máximo em processo licitatório específico	723.444.100,06
Elevação de preço mínimo da outorga ou da empresa a ser privatizada	18.285.331,36
Outros Benefícios Diretos	2.134.216.307,63
TOTAL	R$ 17.223.575.892,70

Ao valor dessas deliberações deve ser somado, também, como benefício das ações de controle, os valores das condenações em **débito e aplicação de multas (R$ 6.661.024.714,74).** Assim, no ano de 2015 o **benefício financeiro** total das ações de controle atingiu o montante de **R$ 23.884.600.607,44.** Esse valor é **13,40 vezes** superior ao custo de funcionamento do TCU no período **(R$ 1.783.040.145,57).**



4.9. Atuação do TCU por Área Temática

Estão relacionados a seguir os resultados da atuação do TCU, no ano de 2015, que se destacaram pela importância ou interesse das constatações verificadas. Esses trabalhos estão agrupados conforme as dez Áreas Temáticas definidas pelo Congresso Nacional para a divisão setorial dos trabalhos de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Quais sejam:

1. **Infraestrutura;**
2. **Saúde;**
3. **Integração Nacional e Meio Ambiente;**
4. **Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte;**
5. **Planejamento e Desenvolvimento Urbano;**
6. **Fazenda, Desenvolvimento e Turismo;**
7. **Justiça e Defesa;**
8. **Poderes do Estado e Representação;**
9. **Agricultura e Desenvolvimento Agrário; e**
10. **Trabalho, Previdência e Assistência Social.**

4.9.1. Infraestrutura

TCU avalia a governança das agências reguladoras

O TCU realizou auditoria em governança nas áreas de infraestrutura no âmbito das agências reguladoras, especificamente os setores de energia, comunicações e transportes. Esse trabalho avaliou procedimentos da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

Uma das constatações da auditoria foi a ocupação prolongada dos cargos vagos por interinos, sem que as vagas em seus conselhos e diretorias fossem ocupadas mediante o devido processo de indicação e nomeação (Acórdão 240/2015-Plenário, de 11/2/2015; TC 031.996/2013-2; Relator: Ministro Raimundo Carreiro; Unidades Técnicas: SefidEnergia e SefidTransporte).

4.9.1.1. Minas e Energia

Tribunal apresenta relatório sistêmico do setor de Energia

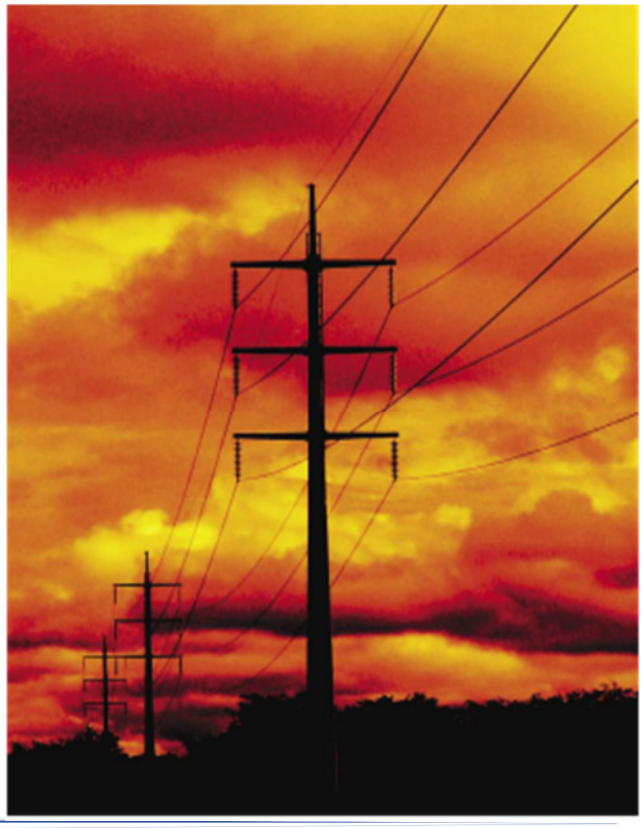
O TCU concluiu o Relatório Sistêmico de Fiscalização em Energia (FiscEnergia), que consolidou as principais fiscalizações do Tribunal na área de energia elétrica nos últimos 15 anos, sob a ótica de continuidade, qualidade e modicidade tarifária. O objetivo do trabalho foi identificar, em caráter sistêmico, fragilidades na execução de políticas públicas voltadas ao setor elétrico, considerando as atividades desempenhadas pelos diversos agentes envolvidos.

O relatório tratou também da ocorrência de atrasos e descompassos na implantação dos empreendimentos de geração e de transmissão, do elevado índice de perdas elétricas e da ocorrência de "apagões".

Em relação às outorgas de geração e de transmissão, o TCU verificou que os atrasos na entrada em operação foram motivados por falhas de planejamento, de implementação das políticas setoriais e de regulação e fiscalização do setor elétrico. Além da elevação dos riscos para a segurança do abastecimento, o custo estimado em função de onze casos de atrasos e de descompassos entre a conclusão de obras interdependentes foi de aproximadamente R$ 8 bilhões.

O Tribunal constatou que, em média, 76% das unidades geradoras de empreendimentos contidas na amostra não cumpriram o cronograma. A depender do tipo de geração, o atraso médio dessas instalações foi de aproximadamente oito meses e, em pelo menos 12% dos casos, superaram um ano. Quanto ao serviço de transmissão, os atrasos ocorreram em 73% dos empreendimentos outorgados entre 2005 e 2012.

As falhas de planejamento que levaram aos atrasos referiam-se à estipulação, nos atos de outorga, de prazos para a entrada em operação dos empreendimentos, não fundamentados por estudos que analisassem a adequação dos prazos adotados nas outorgas anteriores.



Quanto ao nível de perdas elétricas no Brasil, ele foi considerado alto, se comparado com o de outros países. A auditoria evidenciou, apenas nas redes de distribuição, um desperdício de 30% da capacidade de armazenamento do parque elétrico brasileiro, o que representa R$ 15,2 bilhões por ano, dos quais R$ 6,6 bilhões apenas em razão de fraudes, furtos ou falta de medição (perdas não técnicas).

Os incidentes de "apagões" verificados em 2012 e 2013 resultaram em transtornos à população e em prejuízos econômicos das atividades produtivas. O TCU verificou entre as razões para os apagões a falta de investimentos em estrutura e tecnologia; insuficiência de manutenção e de substituição de equipamentos ultrapassados;

ausência de sistemas de proteção da rede e de prevenção de variações na tensão; aparelhos fora do padrão, problemas estruturais em subestações e falhas humanas.

O relator do processo, Ministro Vital do Rêgo, ressaltou que "o objetivo primordial do trabalho atual não é apontar irregularidades ou apurar responsabilidades, mas examinar a situação em que se encontra o setor elétrico brasileiro, para orientar futuras ações de controle e, sobretudo, fomentar o controle do cidadão sobre as decisões governamentais afetas à prestação dos serviços públicos correlatos" (Acórdão 993/2015-Plenário, de 29/4/2015; TC 013.099/2014-0; Relator: Ministro Vital Rêgo; Unidade Técnica: SeinfraElétrica).

Leilão de energia da Aneel para Belo Monte é acompanhado pelo TCU

O Tribunal acompanhou o primeiro estágio do leilão da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para a concessão, por trinta anos, da construção, operação e manutenção das linhas de transmissão de energia e demais equipamentos relativos ao 2º Bipolo da Usina Hidrelétrica de Belo Monte/PA. Nessa etapa, foram avaliados os estudos de viabilidade econômico-financeira e a aderência do empreendimento a requisitos ambientais aplicáveis.

Os estudos apresentados pela Aneel foram alterados em relação ao 1º Bipolo, em razão de possível redução da atratividade das concessões envolvendo obras de infraestrutura, em face das mudanças ocorridas no cenário econômico nacional. No leilão atual, a Aneel alterou a forma de cálculo da Receita Anual Permitida (RAP), aumentando a previsão de receita para evitar eventual queda na competitividade do leilão. Com base na nova metodologia, a RAP-teto estimada pela Agência foi de R$ 1,4 bilhão.

O trecho principal do sistema de transmissão em análise tem 2.518 km de extensão, com origem em Xingu e destino no Rio de Janeiro, operando em corrente contínua com tensão nominal de 800 kV. Seu objetivo, conjuntamente com as linhas do 1º Bipolo, é escoar a energia excedente gerada na hidrelétrica de Belo Monte/PA para abastecer as capitais e centros urbanos do Sudeste (Acórdão 1.293/2015-Plenário, de 27/5/2015; TC 005.865/2015-8; Relator: Ministro José Múcio; Unidade Técnica: SeinfraElétrica).

TCU acompanha leilão de energia da Aneel

O Tribunal acompanhou o primeiro estágio do Leilão 1/2015 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) para a concessão, por trinta anos, do serviço público de transmissão de energia elétrica para construção, operação e manutenção de linhas de transmissão, subestações e demais instalações a serem integrados à Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN). Nessa etapa são avaliados os estudos de viabilidade econômico-financeira e a aderência do empreendimento a requisitos ambientais.

A concessão inclui a transmissão de energia para os estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Santa Catarina, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Sergipe, Piauí, Maranhão, Rondônia, Rio Grande do Sul e Goiás. O investimento estimado para a execução das obras é da ordem de R$ 7,8 bilhões e a Receita Anual Permitida (RAP) deve se situar em R$ 1,3 bilhão.

A Aneel promoveu alterações na metodologia adotada para a modelagem do leilão em decorrência das mudanças no cenário econômico brasileiro, a exemplo do ocorrido na concessão de linhas de transmissão de energia relativas ao 2º Bipolo da Usina de Belo Monte, no Estado do Pará.

Uma das modificações realizadas foi quanto à definição do custo de capital de terceiros, que passou a considerar que todos os financiamentos serão originários do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o que acarreta referência exclusiva às regras de concessão do Banco. Para o Tribunal, a estimativa de que 100% dos recursos de terceiros serão originários do BNDES elimina a consideração de outras possibilidades de financiamento, que poderiam ser mais favoráveis à concessionária (Acórdão 1.666/2015-Plenário, de 08/7/2015, TC 5.867/2014-0; Relator: Ministro José Múcio; Unidade Técnica: SeinfraElétrica).

Controle de Sociedades de Propósito Específico por Furnas é fiscalizado pelo TCU

Auditoria realizada pelo Tribunal em Furnas Centrais Elétricas S/A (Furnas), empresa de economia mista, subsidiária da Eletrobras, dedicada à geração e transmissão de energia elétrica, avaliou os instrumentos e mecanismos de planejamento, gestão e controle utilizados pela companhia em negócios estruturados sob a forma de Sociedade de Propósito Específico (SPE).

Sociedade de Propósito Específico (SPE). É aglomeração empresária de direito privado, com objeto social limitado e específico, geralmente constituída com a finalidade de captar recursos na modalidade de *project finance*. Caracteriza-se por prever, como garantia de financiamento, os ativos da sociedade e os recebíveis atrelados ao projeto. O capital investido nas SPEs advém dos parceiros associados, usualmente na proporção da participação societária, sendo verificada, via de regra, a participação do BNDES como entidade financiadora de sócios públicos e privados.

Atualmente a estatal conta com 81 SPEs em fase de implantação ou de operação. O total investido é de cerca de R$ 48 bilhões, dos quais Furnas responde diretamente por R$ 7,9 bilhões. Para os próximos anos, estão previstos R$ 2 bilhões em novos aportes a serem realizados pela estatal para as SPEs já constituídas, e ainda há projeções de investimento futuro de outros R$ 8 bilhões em leilões de energia (Acórdão 2.322/2015-Plenário, de 16/9/2015; TC 021.932/2014-0; Relator: Ministro Vital do Rêgo; Unidade Técnica: SecexEstatais).

TCU examina medidas adotadas ante a perspectiva de crise no setor elétrico

Auditoria do Tribunal analisou a atuação do Ministério de Minas e Energia (MME), da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), das Centrais Elétricas Brasileira S.A. (Eletrobras), da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) ante a perspectiva de crise do setor elétrico no biênio 2015/2016. O objetivo do trabalho foi examinar medidas emergenciais e

estruturantes que podem ser adotadas quanto à confiabilidade e à continuidade do suprimento de energia elétrica na Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN), além de identificar riscos associados a essas medidas.

O TCU apontou, como riscos da atual gestão do setor elétrico, a inexistência de plano preventivo, para o caso de agravamento da escassez hídrica, e a possibilidade de que pleitos de reequilíbrio contratual das geradoras onerem o consumidor. Verificou-se, também, que a baixa participação de empreendedores nos leilões de oferta de energia realizados nos últimos meses demonstra aumento do grau de insegurança em investimentos do setor elétrico, cuja consequência poderá ser a insuficiência da oferta ante a demanda e a elevação dos preços.

A auditoria constatou que em 2014 houve, no entanto, tentativas de adoção de medidas para aumento da oferta de energia, mas sem a obtenção de resultados práticos significativos. Essas ações, somadas à plena utilização das termoelétricas, proporcionaram aumento residual da oferta, mas a custos extremamente elevados (Acórdão 2.519/2015-Plenário, de 14/10/2015; TC 003.025/2015-2; Relator: Ministro José Múcio e Acórdão 184/2015-Plenário, de 4/2/2015; TC 019.228/2014-7; Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman; Unidade Técnica: SeinfraElétrica).

TCU avalia relacionamento institucional entre Eletrobras e Itaipu Binacional

Auditoria do Tribunal consolidou informações sobre o relacionamento entre a Empresa Itaipu Binacional e sua controladora em conjunto, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras). O objetivo do trabalho foi identificar normativos aplicáveis a cada tipo de relacionamento e à posição das entidades como sujeitos de direitos e obrigações, inclusive no que diz respeito à prestação de contas da Itaipu a órgãos de supervisão e controle.

Os aspectos de maior destaque na auditoria foram a apresentação e a consolidação das demonstrações contábeis e do Relatório Anual da Itaipu, a indicação dos conselheiros da Itaipu pela Eletrobras, a operação técnica conjunta da Usina, a comercialização de energia e os empréstimos concedidos pela Eletrobras à empresa.

O TCU verificou que a Eletrobras não faz análise efetiva do Relatório Anual da Itaipu e das demonstrações financeiras, de forma que a *holding* possa contribuir com a gestão da Itaipu Binacional e, assim, fazer uso de sua prerrogativa de controladora em conjunto.

Quanto à indicação dos conselheiros da Itaipu pela Eletrobras, a auditoria constatou que tanto conselheiros de administração quanto membros da Diretoria da Usina são efetivamente indicados de forma direta pelo Governo Federal e que, portanto, a holding não exerce a prerrogativa prevista no regimento interno da Itaipu (Acórdão 88/2015-Plenário, de 28/1/2015; TC 012.897/2011-6; Relator: Ministro Raimundo Carreiro; Unidade Técnica: SecexEstatais).

Tribunal avalia atuação da ANP na fiscalização de combustíveis

Auditoria do TCU na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) examinou o controle exercido sobre a qualidade dos combustíveis líquidos automotivos em todo o território nacional, nas atividades de revenda e distribuição.

Foram avaliados o Programa de Monitoramento da Qualidade de Combustíveis (PMQC) e as ações da Superintendência de Fiscalização do Abastecimento (SFI). O PMQC diz respeito ao levantamento de dados da qualidade dos principais combustíveis líquidos comercializados e atinge mais de 38.000 postos revendedores, com cerca de 220.000 coletas de amostras por ano. As fiscalizações realizadas pela SFI procuram identificar a ocorrência de adulteração dos combustíveis, tais como adição de solvente, etanol ou água, assim como a existência de fraudes metrológicas.

O Tribunal identificou que o plano de amostras adotado pelo PMQC não considera fatores de riscos de adulterações nos combustíveis, nem critérios que discriminem as regiões com histórico de incidência de inconformidades ou os períodos específicos para coleta de amostras. Isso pode fazer com que a atual metodologia de monitoramento, cujo índice de confiança de definição das amostras é de 68,27%, deixe de refletir com maior precisão a frequência de ocorrência de não conformidades dos combustíveis nos agentes revendedores (Acórdão 615/2015-Plenário, de 25/3/2015; TC 011.594/2014-4; Relator: Ministro Vital do Rêgo; Unidade Técnica: SefidEnergia).

Primeira concessão sob o regime da Lei do Gás é avaliada pelo TCU

O Tribunal avaliou o primeiro estágio de outorga de transporte dutoviário de gás natural, realizada pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), para construção de gasoduto conectando o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí/RJ, ao gasoduto Cabiúnas-Reduc, em Guapimirim/RJ.

A outorga corresponde ao primeiro processo de concessão para construção e operação de gasodutos pela iniciativa privada, desde a promulgação, em 2009, da "Lei do Gás", novo marco regulatório para gasodutos no Brasil.

A auditoria apontou indícios de custos superestimados e incompatibilidade com as metodologias adotadas pela agência reguladora, o que pode vir a comprometer a efetividade das obras, estimadas em R$ 134 milhões. A ANP empregou metodologia utilizada em processos de outorga de outros serviços públicos, a exemplo dos leilões de geração e transmissão de energia elétrica.

Concessão

A licitação tem o objetivo de entregar a particulares, por trinta anos, a construção e a posterior operação de gasoduto conectando o Comperj ao gasoduto Cabiúnas-Reduc. Essa interligação viabilizará o escoamento, na malha dutoviária da Petrobras, do excedente de produção de gás natural do Pré-Sal que não for consumido nas plantas do Comperj, disponibilizando o produto para os mais diversos centros consumidores do País. Será vencedora do leilão a empresa que apresentar o menor preço para o transporte do gás, o que equivalerá à sua remuneração após a construção do gasoduto.

O Tribunal também apontou falhas no modelo de estimativa de custos adotado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que avaliou os parâmetros a serem utilizados na concessão. A EPE adotou uma faixa de precisão de 20% sobre o preço estimado para a obra, o que elevou o custo estimado de R$ 112,33 milhões para R$ 134,80 milhões (Acórdão 1.281/2015-Plenário, de 27/5/2015; TC 016.248/2014-7; Relator: Ministro Vital do Rêgo; Unidade Técnica: SeinfraPetróleo).

Petrobras deverá remodelar contratações de obras e serviços de engenharia

O Tribunal determinou modificações nos procedimentos internos da Petrobras nas contratações de obras e serviços de engenharia. A decisão deve-se ao fato de o modelo de Demonstrativo de Formação de

Preços (DFP) adotado pela estatal em suas licitações não apresentar elementos essenciais para se conferir a razoabilidade dos preços ofertados pelas empreiteiras.

O artigo 173 da Constituição Federal trata da exploração direta de atividade econômica pelo Estado, mas ainda não foi regulamentado. Diante da ausência dessa regulamentação, a Petrobras vem utilizando, para aquisições e contratações, um procedimento simplificado estabelecido no Decreto nº 2.745/1998. Entretanto, o Tribunal declarou, em casos concretos, a inconstitucionalidade desse Decreto, o que afasta sua aplicação nas licitações e contratos realizados pela estatal. Para o TCU, a utilização da Lei nº 8.666/1993 daria maior segurança jurídica nas contratações da empresa.

Com a decisão do TCU, a Petrobras deverá fazer constar no instrumento convocatório das licitações para contratações de obras e serviços de engenharia, em especial nas empreitadas por preço global, documento que estabeleça em quais frações do empreendimento haverá liberdade das contratadas para inovar em termos das soluções metodológicas ou tecnológicas (Acórdão 1.441/2015-Plenário, de 10/6/2015; TC 007.315/2011-2; Relator: Ministro Vital do Rêgo; Unidade Técnica: não atuou).

Sociedades de propósito específico com recursos federais devem ser fiscalizadas pelo TCU (Projeto Gasene/Petrobras)

Auditoria do Tribunal examinou as obras do Projeto Gasene, da Petrobras, que trata da implantação de gasoduto no trecho que interliga Cacimbas/ES a Catu/BA (Gascac). Para a realização da obra, foi constituída uma sociedade de propósito específico (SPE), denominada Transportadora Gasene S/A (TGS). Neste trabalho foi avaliada a abrangência da jurisdição do TCU sobre esse tipo de empresa e sobre o vínculo formado.

O Tribunal entendeu que o controle externo por ele realizado alcança as SPEs, caso exista aplicação de recursos da União. Apesar disso, o exame do alcance e dos limites dessa fiscalização deve ocorrer em cada caso concreto, a partir do vínculo jurídico entre o órgão ou a entidade pública e a SPE respectiva.

No caso específico da TGS, ela consistia apenas um elemento de natureza contábil da Petrobras na estruturação financeira do negócio, pois era estatal que efetivamente atuava como responsável por todas as atividades relacionadas ao Gascac (planejamento, contratação da execução da obra, operação e manutenção). Na análise do Tribunal, os vínculos fáticos entre a TGS e a Petrobras, mesmo sem determinadas formalizações jurídicas, são suficientes para evidenciar controle indireto da estatal sobre a empresa privada.

Ao decidir a questão, o TCU firmou o entendimento de que, quando houver vínculos semelhantes ao existente entre as empresas TGS e Petrobras, as SPEs submetem-se ao controle externo do Tribunal e devem obedecer a regras orçamentárias, como a inclusão de seus investimentos nos registros contábeis da controladora. Além disso, elas devem se sujeitar às mesmas regras licitatórias da controladora, inclusive à obrigatoriedade de motivação para contratação direta por inexigibilidade de licitação (Acórdão 1.344/2015-Plenário, de 3/6/2015; TC 006.232/2008-8; Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho; Unidades Técnicas: SeinfraEnergia e as então Secob-3 e Sefid).

TCU avalia aquisições e alienações de ativos da Petrobras

Auditoria do Tribunal analisou as aquisições e as alienações de ativos promovidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) nos últimos cinco anos, bem como as incorporações, fusões, cisões e empreendimentos da Petrobras com outras empresas. Foram comparados os processos efetivamente observados nas transações com os processos descritos nos normativos da Petrobras referentes à sistemática para aquisição de empresas.

Não foram encontrados desvios relevantes entre os procedimentos efetivamente seguidos e os normativos. Entretanto, alguns aspectos deixaram de ser observados pela Petrobras, como elaboração de relatório final de desempenho, investigação e verificação de informações da empresa alvo e avaliação da cultura organizacional em algumas aquisições, além da não contratação de consultor externo em uma das vendas. Quanto às alienações de ativos da Petrobras no âmbito do seu Programa de Desinvestimentos, o TCU avaliou que elas continuarão ocorrendo, devido à necessidade atual de recursos da estatal.

O Grupo Petrobras detém participação acionária em 243 empresas, sendo 107 delas no Brasil e as demais distribuídas em mais de trinta países. A dívida total da empresa cresceu 31% em 2014 e alcançou R$ 351 bilhões, recorde mundial entre as organizações do setor. A relação entre o endividamento total líquido e a capacidade de geração de caixa chegou a 4,7 vezes. Nesse contexto, os R$ 23,4 bilhões obtidos em vendas de ativos e reestruturações financeiras desde 2012 são insuficientes para fazer face à dívida e indicam que serão necessárias novas alienações (Acórdão 1.941/2015-Plenário, de 5/8/2015; TC 014.720/2014-0; Relator: Ministro Vital do Rêgo; Unidade Técnica: SecexEstatais).

Contrato da Refinaria Abreu e Lima é objeto de tomada de contas especial pelo TCU

O Tribunal realizou o acompanhamento de determinação referente às obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), no Município de Ipojuca/PE, com o propósito de verificar se os preços praticados na contratação estavam compatíveis com os preços de mercado.

A contratação da execução de obras de implantação das Unidades de Coqueamento Retardado (UCR) da Rnest ocorreu sob o regime de empreitada por preço global. Orçadas inicialmente em R$ 3,4 bilhões, as obras alcançaram o valor de R$ 3,85 bilhões após dezesseis termos aditivos ao contrato original. A execução contratual é, atualmente, de 91%.

O vínculo entre a análise do TCU e a linha investigativa adotada pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, órgãos que tratam da Operação Lava Jato, permitiu, por meio de decisão judicial, que o Tribunal tivesse acesso a documentos fiscais do consórcio vencedor da licitação, o que possibilitou a análise mais detalhada da adequação dos preços contratuais, sobre uma amostra ampliada.

A avaliação do TCU detectou sobrepreço de R$ 185 milhões em fornecimentos, de R$ 317 milhões em mão de obra e de R$ 118 milhões em equipamentos de montagem – guindastes, máquinas de solda e betoneiras. Ao consolidar todos os itens, o TCU verificou superfaturamento potencial de R$ 673 milhões no contrato das UCR, considerando o valor original de R$ 3,37 bilhões.

Devido aos indícios de prejuízos, o Tribunal converteu o processo em tomada de contas especial para apurar o valor real do dano. Também deverá ser avaliada, em outra fiscalização, a gestão da implantação da Rnest, em decorrência de auditoria anterior que verificou a situação das obras. De acordo com o TCU, o

atraso no Trem 2 da refinaria acarretará gasto adicional da ordem de US$ 40 milhões por ano para preservação das estruturas construídas, além de perdas de receita para a Rnest da ordem de US$ 260 milhões por ano.

Além disso, o Tribunal verificou que a imprecisão dos projetos foi fator determinante para a realização de cerca de 400 aditivos aos 33 principais contratos, gerando o desvirtuamento do objeto licitado e inserção de itens contratuais não submetidos à licitação prévia. A consequência foi a excessiva variação de custos do empreendimento, que teve estimativa inicial de US$ 2,3 bilhões e encontrava-se em US$ 20,1 bilhões (Acórdãos 1.990 e 1.988/2015-Plenário, de 12/8/2015; TC 004.025/2011-3 e TC 002.922/2015-0; Relator: Ministro Benjamin Zymler; Unidade Técnica: SeinfraPetróleo).

TCU estima dano decorrente de cartel em licitações da Petrobras

O Tribunal estimou o dano causado ao erário decorrente da atuação de cartel em licitações promovidas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras). O estudo foi realizado sobre a diferença entre o que a Empresa efetivamente pagou e o que ela teria gasto se as contratações ocorressem em um ambiente de competição regular, sem a existência de cartel.

A estimativa realizada nesse trabalho servirá de base para a avaliação, pelo próprio TCU, da legalidade e da legitimidade de eventuais acordos de leniência que venham a ser pactuados com base na Lei Anticorrupção, especificamente no que se refere aos contratos executados na Diretoria de Abastecimento da Petrobras. Participaram desses contratos as empresas investigadas pelo Ministério Público Federal (MPF) e pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), na chamada “Operação Lava Jato”.

Para fazer essa estimativa, o Tribunal, com a utilização de técnicas econométricas, elaborou modelo estatístico a partir de dados das contratações da entidade e de informações constantes dos processos judiciais em curso, fornecidos pela própria Petrobras e pelo Poder Judiciário. Foram utilizadas informações de 136 contratos da área de refino, na Diretoria de Abastecimento, firmados entre 2002 e 2015 e superiores a R$ 100 milhões cada.

O TCU concluiu que a atuação do cartel reduziu em aproximadamente 17% o valor do desconto que seria ofertado no caso de um cenário competitivo. Analisado apenas o conjunto de contratos com indícios e provas de condutas irregulares na Diretoria de Abastecimento, o valor do dano apurado entre 2002 e 2015 foi da ordem de R$ 5,7 bilhões, em valores históricos, e de R$ 8,9 bilhões em valores atualizados pelo IPCA.

Para o TCU, os prejuízos decorrentes do efeito cartel

podem ter sido ainda maiores, pois os cálculos foram realizados somente sobre a fase de oferta de preços, não tendo sido considerados os aditivos contratuais, que não sofrem os efeitos da concorrência.

Ademais, caso o escopo dos estudos seja ampliado para além da Diretoria de Abastecimento – na hipótese de o cenário verificado na amostra dos 136 contratos se reproduzir, com o mesmo comportamento estatístico, nos contratos assinados pelas demais diretorias – estima-se que o prejuízo possa ter chegado a R$ 29 bilhões, valor estimado a partir da aplicação do percentual de 17% sobre o valor total das contratações da Petrobras com as empresas consideradas cartelizadas, no montante de aproximadamente R$ 170,6 bilhões (Acórdão 3.089/2015-Plenário, de 2/12/2015; TC 005.081/2015-7; Relator: Ministro Benjamin Zymler; Unidade Técnica: SeinfraPetróleo).

TCU acompanha licitações em regime de partilha para exploração de petróleo e gás no pré-sal

O Tribunal acompanhou novos estágios do primeiro processo de concessão, sob o regime de partilha de produção, destinado à outorga de blocos para exploração de petróleo e gás natural em áreas do pré-sal, sob a responsabilidade da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Na presente etapa, foram avaliados o 2º, o 3º e o 4º estágios da concessão, focalizando-se desde o edital de pré-qualificação, o edital de licitação e a minuta de contrato, até a compatibilidade entre o ato de outorga e o resultado final da licitação. O Tribunal aprovou o 4º estágio da outorga com ressalva e o 2º e o 3º estágios foram aprovados sem ressalvas.

No certame, foram qualificadas onze empresas interessadas, mas apenas um consórcio ofertou lance, com proposta de 41,65% de excedente em óleo para a União, bônus de assinatura predefinido em edital de R$ 15 bilhões e R$ 610,9 milhões em investimentos a título de Programa Exploratório Mínimo. O leilão analisado pelo TCU compreendeu apenas a outorga da área correspondente ao Campo de Libra. O contrato decorrente foi firmado por meio de consórcio entre quatro empresas petrolíferas e a Petrobras, que deterá 40% do petróleo produzido depois de descontados os custos de produção.

Este é o primeiro procedimento adotado pelo poder público após inovação legislativa que estabeleceu regras diferenciadas do tradicional modelo de concessão exploratória e criou o regime de partilha de produção para áreas do polígono do pré-sal e regiões estratégicas (Acórdãos 2.641 e 2.643/2015-Plenário, de 21/10/2015; TC 002.776/2013-8 e TC 015.934/2013-6; Relator: Ministro Vital do Rêgo; Unidade Técnica: SeinfraPetróleo).

4.9.1.2. Transportes

TCU avalia o Programa de Investimentos em Logística – Ferrovias

O Tribunal avaliou a governança do Programa de Investimentos em Logística – Ferrovias (PIL Ferrovias), o qual prevê investimentos de R$ 99,6 bilhões para construção e modernização de 11.000 km de linhas férreas, mediante outorgas de concessões para o período de 35 anos, e tem como foco a quebra de monopólio do setor. A auditoria, com foco na modicidade tarifária, abrangeu o Ministério dos Transportes (MT), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL).

A auditoria apontou ineficiências no Programa, o que ocasiona morosidade e entraves na sua implementação. Verificou-se, também, baixo grau de institucionalização e formalização dos atos do PIL Ferrovias e de seu modelo de operação; ausência de metas e indicadores de eficiência e efetividade do Programa; inexistência de motivação clara, congruente e suficiente e de critérios objetivos que justifiquem a escolha do modelo de operação e a seleção e priorização dos trechos a serem concedidos; e, ainda, fragilidade no planejamento estratégico integrado do PIL Ferrovias com a malha ferroviária existente e com os demais modos de transporte (Acórdão 1.205/2015-Plenário, de 20/5/2015; TC 019.059/2014-0; Relator: Ministro Augusto Nardes; Unidades Técnicas: SeinfraAeroTelecom e SeinfraHidroFerrovia).

Entenda - O PIL Ferrovias está estruturado em duas vertentes principais: a) segregação vertical – separação da prestação do serviço de transporte ferroviário das atividades de construção, manutenção e exploração da infraestrutura ferroviária; e b) livre acesso – possibilidade de competição entre os operadores independentes, com o fim de se afastar o monopólio de transporte por um único transportador.

Acompanhamento de licitações do Dnit pelo TCU gera R$ 154 milhões em benefícios

O Tribunal realizou acompanhamento sistematizado de editais de licitação de obras de engenharia publicados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), no período de agosto de 2014 a janeiro de 2015. Com o apoio de metodologia específica, foram selecionados nove editais de licitação, publicados com base na Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratação) e cujos orçamentos totalizaram R$ 3,2 bilhões.

Em síntese, as irregularidades encontradas pelo TCU foram: superestimativa nos orçamentos-base; falhas nos julgamentos de propostas e na habilitação; ausência de publicação dos orçamentos-base (mesmo após a homologação do certame); e ausência de publicação dos projetos, exigindo pedido formal à comissão de licitação para a obtenção de cópia.

O Dnit foi comunicado acerca das irregularidades encontradas e adotou as medidas pertinentes para evitar a consolidação de dano ao erário, revogando as licitações ou corrigindo o valor estimado da contratação, o que resultou em um benefício estimado de R$ 154,5 milhões (Acórdão 3.276/2015-1ª Câmara, de 2/6/2015; TC 029.115/2014-0; Relator: Ministro Walton Alencar; Unidade Técnica: SeinfraRodovias).

TCU determina rescisão de convênio entre BNDES e empresa elaboradora de projetos

O Tribunal examinou o convênio de cooperação técnica firmado entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a empresa Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP) e determinou a sua rescisão no prazo máximo de 360 dias. O TCU concluiu que o convênio, firmado em 2013, beneficia indevidamente a EBP, que tem acesso à expertise e à interlocução do BNDES junto a órgãos públicos, pois o mesmo tratamento não é dispensado a outras empresas que atuam no ramo de elaboração de projetos.

De acordo com o convênio firmado, compete à EPB a estruturação de projetos de infraestrutura, que seriam utilizados em relações contratuais de longo prazo entre a Administração Pública e agentes privados, especialmente em concessões. O BNDES, por sua vez, iria acompanhar o gerenciamento e a execução dos estudos elaborados pela EPB e verificar se estão de acordo com as diretrizes e políticas públicas setoriais.

A EBP é uma empresa privada, constituída sob a forma de sociedade por ações e que tem o BNDES como um de seus acionistas. De acordo com um dos princípios da contabilidade, deveria haver completa segregação de funções entre o sócio e a sociedade.

O TCU avaliou que o BNDES, sob o argumento de ser necessária a melhoria dos projetos de infraestrutura, empresta, de forma gratuita, seus conhecimentos técnicos à EBP no desenvolvimento de atividades que podem ser caracterizadas como de interlocução, supervisão e consultoria. Também foi entendido que a atuação do BNDES pode proporcionar tratamento diferenciado para a EPB junto a outros órgãos e entidades públicas.

O Tribunal não acatou o argumento do BNDES de que o convênio caracterizava atividade de fomento, pois ele se deu de forma exclusiva e tomou a EBP como única participante possível. A auditoria apontou, ainda, que as atividades da EPB têm finalidade privada e que sempre que os estudos por ela elaborados forem aproveitados pelo poder público, ela será remunerada, o que lhe proporcionará lucros. Por outro lado, se seus estudos nunca forem aproveitados, o convênio não terá alcançado seu objetivo e perderá a razão de existir.

Para o TCU, o modelo utilizado pelos acionistas para criação da EBP e para a celebração do convênio entre ela e o BNDES, somado às justificativas apresentadas, sinalizam a existência de arranjo institucional em que as atividades da empresa privada dependem significativa e essencialmente dos serviços do Banco. O Ministro relator ressaltou que “não são poucas as reuniões realizadas neste Tribunal em que aspectos técnicos dos projetos e estudos da EBP foram discutidos por empregados do BNDES, e não por integrantes da EBP” (Acórdão 1.602/2015-Plenário, de 1/7/2015; TC 033.438/2013-7; Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; Unidade Técnica: SefidTransporte).

Concessões de portos são acompanhadas pelo Tribunal

O TCU realizou acompanhamento da concessão dos arrendamentos de áreas e instalações portuárias referentes aos portos de Santos e Vila do Conde e aos terminais de Outeiro e Miramar, no âmbito do Programa de Investimentos em Logística (PIL).

A fase atual das licitações, denominada fase 1, abrangeu 8 de 29 terminais a serem licitados. Em trabalho anterior, o TCU analisou os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e determinou correções em relação a projeções de demanda, premissas concorrenciais, projeto de investimentos, despesas operacionais e política tarifária, entre outros aspectos. Na presente auditoria, foram avaliadas as alterações no critério de julgamento das licitações e no novo estudo de viabilidade, assim como o cumprimento das determinações relacionadas aos terminais incluídos na fase atual (Acórdão 2.413/2015-Plenário, de 30/9/2015; TC 029.083/2013-3; Relator: Ministra Ana Arraes; Unidade Técnica: SeinfraHidroFerrovia).

Tribunal consolida fiscalizações em portos do Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul

O TCU consolidou informações de auditorias realizadas no Programa Nacional de Dragagens Portuária e Hidroviárias II (PND – II), sob a responsabilidade da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR). O objetivo do trabalho consistiu em avaliar a legalidade das licitações para obras de dragagens dos portos do Rio de Janeiro/RJ, de Paranaguá/PR e de Rio Grande/RS, bem como a efetividade no fornecimento de condições adequadas de acesso aos portos. Obras de dragagem têm por objeto remover sedimentos do fundo de rios ou outros corpos d'água para permitir a passagem de embarcações.

No que se refere à legalidade dos contratos, a auditoria verificou a inadequação dos orçamentos dos portos de Rio Grande/RS e Paranaguá/PR, sendo que, no segundo, ainda foi verificado o não atendimento de condicionantes da licença prévia. A auditoria do TCU proporcionou, além da correção de irregularidades, a redução de mais de R$ 50 milhões no orçamento das obras em Paranaguá e de cerca de R$ 7,6 milhões no orçamento das obras em Rio Grande.

O Tribunal também avaliou a efetividade das dragagens quanto às condições adequadas de acesso aos portos e constatou falta de interação do Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH) e da SEP/PR com os entes envolvidos na identificação e na resolução de divergências de projetos que potencialmente atrapalhem a implantação do tipo de navio pretendido em cada porto.

A auditoria apontou, ainda, que em uma comparação com 144 países, no quesito qualidade de infraestrutura portuária, o Brasil ocupa a 122ª posição. Quanto a isso, a Ministra relatora acrescentou que "os dados mostram uma situação desfavorável para o País, com reflexos diretos na competitividade dos produtos brasileiros, cuja exportação se dá majoritariamente por meio dos portos nacionais" (Acórdão 1.922/2015-Plenário, de 5/8/2015; TC 020.335/2014-8; Relator: Ministra Ana Arraes; Unidade Técnica: SeinfraHidroFerrovia).

4.9.1.3. Comunicações

TCU avalia leilão da Anatel para oferta de banda larga móvel e fixa

O Tribunal analisou os estudos de viabilidade de licitação a ser conduzida pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para a expansão da oferta de serviços de telecomunicações de banda larga fixa, o denominado Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), e de banda larga móvel, o Serviço Móvel Pessoal (SMP). O certame visou estimular a atuação de pequenas prestadoras e movimentou em torno de R$ 1,6 bilhão.

O TCU considerou regular o estudo da viabilidade da concessão objeto do primeiro estágio, o qual, conforme apresentado pela Anatel, privilegia a expansão dos serviços de banda larga fixa e móvel em todo o País por meio de estímulo à atuação de pequenas e médias prestadoras. A análise do Tribunal destacou o enfoque municipal do estudo, utilizado pela primeira vez em um certame realizado pela Agência. Todos os municípios brasileiros utilizarão pelo menos dois dos 21.258 direitos de exploração (lotes) a serem licitados.

O TCU verificou a estimativa de demanda por município, a segregação das localidades em perfis de usuários e a existência de um plano de entrada em operação em cada município. Além disso, foi estimada a participação de mercado (*market share*) em cada localidade e considerada a disponibilidade dos serviços na região.

A análise feita pelo Tribunal, além de avaliar a regularidade da condução desta fase do processo de licitação da outorga, constatou aprimoramentos na metodologia utilizada pela Anatel, entre os quais, a consideração dos diversos cenários possíveis a serem enfrentados por uma empresa estreante no setor de telecomunicações. O TCU observou que a Anatel utilizou não somente dados históricos do setor, mas também projeções socioeconômicas do País, como crescimento populacional, domicílios e produto interno bruto (PIB).

O Tribunal também verificou, como melhoramento, a regionalização das premissas utilizadas da Anatel, de modo a permitir que a metodologia apresentada contemplasse, na medida do possível, as diferenças regionais de demanda de serviços, custos,

investimentos e potencial de receita. Foram incorporados, ainda, recomendações do TCU no exame de editais anteriores, como correção de cálculo de impostos e depreciação, observância da legislação em relação à compensação tributária e crescimento do custo de operação coerente com o aumento do número de usuários ao longo dos anos (Acórdão 2.982/2015-Plenário, de 18/11/2015; TC 027.570/2015-0; Relator: Ministro Bruno Dantas; Unidade Técnica: SeinfraAeroTelecom).

TCU acompanha primeiro estágio de licitação para exploração de satélite

O Tribunal avaliou o primeiro estágio da licitação para outorga de direito de exploração de satélite brasileiro, que transporta sinais de telecomunicações e uso de radiofrequências associadas. A licitação foi realizada pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e este primeiro estágio consistiu na apresentação do estudo de viabilidade do empreendimento.

A avaliação do TCU também observou o atendimento à recomendação anteriormente feita à Anatel para que aprimorasse as estimativas de estudos de viabilidade econômico-financeira que viessem a ser apresentados por ocasião de novas licitações dessa natureza.

Na outorga agora analisada, foram ofertados quatro direitos de exploração (lotes), que correspondem a quatro posições orbitais, licitados em etapas sucessivas. O TCU examinou o estágio da licitação a partir de metodologia que estabelece o preço mínimo associado a cada um dos direitos de exploração, a partir do qual os licitantes darão seus lances no leilão.

Com base na análise e nas sugestões do Tribunal, a Anatel fez alterações no estudo de viabilidade, referentes à taxa de depreciação, aos dados de investimento e à estimativa de despesas operacionais. Essas alterações aumentaram em cerca de R$ 18,2 milhões o valor do preço mínimo dos quatro lotes licitados pela Agência, o que representou um aumento de 20% em relação ao valor inicial.

Após verificar o grau de evolução alcançado pela metodologia de cálculo do preço mínimo, o TCU considerou que houve aderência às normas legais e regulamentares a respeito do acompanhamento do primeiro estágio dessa outorga (Acórdão 1.105/2015-Plenário, de 6/5/2015, TC 004.228/2015-4, Relator: Ministro Bruno Dantas, Unidade Técnica: SeinfraAeroTelecom).

4.9.2. Saúde

TCU consolida fiscalizações em obras de infraestrutura de Saúde

O Tribunal consolidou auditorias realizadas na área de “Obras de Infraestrutura de Saúde”, com enfoque, principalmente, na construção de unidades básicas de saúde (UBS) e unidades de pronto atendimento (UPA). Os empreendimentos são geridos pelo Ministério da Saúde (MS), que transfere recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para fundos de saúde de estados, Distrito Federal e municípios

Na ocasião, foram realizadas dez auditorias em obras distribuídas em 10 estados e 43 municípios, nos quais foram avaliadas a construção de 119 UBS e 35 UPA, no valor de, aproximadamente, R$ 137 milhões. As principais constatações do trabalho foram fiscalização deficiente da execução do Programa, atrasos injustificados nas obras e serviços, ocorridos em 95% da amostra, e ausência de providências para retomada de obras paralisadas, verificada em 21 obras.

Para o TCU, uma das causas dos problemas observados está no modelo de repasse adotado pelo MS, que utiliza a sistemática "fundo a fundo", vista como um limitador da eficiência do Programa. O Tribunal sustentou que os recursos do FNS para a construção de UBS e UPA são transferências voluntárias e deveriam ser realizadas somente mediante a prévia celebração de convênios ou instrumentos congêneres.

O Tribunal determinou ao Ministério que somente realize transferências de recursos destinadas a novas obras de UPA e UBS caso formalize convênios prévios com os entes beneficiários. O MS também deve exigir a correção das irregularidades identificadas nos empreendimentos e adotar providências para a retomada das obras paralisadas (Acórdão 1.426/2015-Plenário, de 10/6/2015; TC 034.411/2013-5; Relator: Ministro Benjamin Zymler; Unidade Técnica: SeinfraUrbana).

Auditoria no Programa Mais Médicos e outras fiscalizações na área de Saúde

O Tribunal realizou auditoria no Programa Mais Médicos e identificou fragilidades na supervisão dos profissionais integrantes do Projeto Mais Médicos para o Brasil. Verificou-se que, dos 13.790 médicos participantes, pelo menos 4.375 (31,73%) não possuíam supervisores indicados no sistema informatizado do Ministério da Saúde. Ademais, em entrevista realizada com 114 médicos, 35% relataram que em algum momento houve dificuldade de comunicação devido a barreiras linguísticas (Acórdão 331/2015-Plenário, de 4/3/2015; TC 005.391/2014-8; Relator: Ministro Benjamin Zymler; Unidade Técnica: SecexSaúde).

Ainda em 2015, foi realizada auditoria para avaliar a gestão de atendimentos privados em três hospitais públicos universitários. Facilidade e preferência no agendamento de consultas, bem como estrutura específica de instalações, equipamentos e leitos são exemplos das disparidades constatadas entre os atendimentos realizados por meio de planos de saúde ou pagamento direto por particulares e aqueles direcionados ao público em geral.

O Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), o Hospital São Paulo (HSP) e o Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (HCFMUSP), que utilizam esse sistema misto, argumentaram que a melhoria no aporte de recursos oriundos dos atendimentos privados auxiliam o financiamento de despesas necessárias para manutenção, investimentos, bem como para atividades de

ensino e pesquisa (Acórdão 756/2015-Plenário, de 8/4/2015; TC 13.912/2012-7; Relator: Ministro Bruno Dantas; Unidade Técnica: SecexSaúde).

Em outra auditoria, o Tribunal avaliou ações referentes à Atenção Básica da Saúde, com foco na qualidade da prestação dos serviços. A atenção básica é um conjunto de ações que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento e a manutenção da saúde dos cidadãos. A fiscalização constatou que o número de pessoas internadas em decorrência de problemas de saúde que poderiam ter sido solucionados no nível da assistência básica ainda está acima dos índices considerados aceitáveis (Acórdão 1.714/2015-Plenário; de 15/7/2015; TC 008.963/2014-2; Relator: Ministro Benjamin Zymler; Unidade Técnica: SecexSaúde).

No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o TCU examinou aspectos de governança referentes à pactuação intergovernamental. Foram analisadas as ações de definição de responsabilidades nos três níveis de governo e abordaram-se temas como institucionalização, coordenação, coerência, gestão de riscos e controle interno. O TCU concluiu que as leis e as normas que organizam o SUS não definem com precisão o papel de cada ente quanto à execução de ações e serviços de Saúde (Acórdão 2.888/2015-Plenário, de 11/11/2015; TC 027.767/2014-0; Relator: Ministro Augusto Nardes; Unidade Técnica: SecexSaúde).

Auditoria do Tribunal avaliou, também, as ações da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) voltadas à melhoria da gestão e da infraestrutura de Hospitais Universitários Federais (HUFs), bem como a substituição dos terceirizados que atuam com vínculo precário nas unidades hospitalares. A referida empresa é vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e possui 50 hospitais filiados. O trabalho realizado pelo TCU abrangeu tanto hospitais filiados quanto não filiados à Ebserh.

Entre as questões apontadas pela fiscalização, verificou-se que, para o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (Rehuf), a norma prevê o financiamento compartilhado de maneira paritária entre o Ministério da Saúde (MS) e o MEC, no entanto, isso está sendo cumprido. Entre 2010 e 2014, o MS transferiu R$ 2,2 bilhões para o Programa, enquanto o MEC aplicou R$ 940 milhões em rubrica específica do Rehuf.

O TCU determinou à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com os ministérios envolvidos, adote providências para corrigir o descompasso financeiro verificado no financiamento partilhado dos HUFs entre as áreas da Saúde e da Educação e o que os respectivos ministérios efetivamente têm alocado de seus orçamentos para esses hospitais. O Tribunal também determinou à Ebserh, ao MS, às secretarias de Saúde e às universidades que implementem medidas para sanar os problemas encontrados (Acórdão 2.983/2015-Plenário, de 18.11.2015; TC 032.519/2014-1; Relator: Ministro Bruno Dantas; Unidade Técnica: SecexEducação).

TCU avalia obras de saneamento básico com repasses da Funasa

Foram realizadas auditorias para verificar o repasse de recursos da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para obras de saneamento básico em municípios de Alagoas, Bahia, Ceará, Espirito Santo, Goiás,

Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Foram detectadas irregularidades como atrasos, projetos deficientes, obras paralisadas e fiscalização deficiente por parte da Funasa. No Ceará, por exemplo, foram auditadas cinco obras. No Município de Itapipoca, as obras da rede de distribuição e ligações prediais do sistema de abastecimento de água foram concluídas, mas encontram-se inoperantes.

As obras dos municípios auditados no Mato Grosso do Sul e no Pará apresentaram falhas. Em Ribas do Rio Pardo/MS, as obras apresentavam atrasos decorrentes da demora excessiva no repasse dos recursos financeiros pela Funasa, da morosidade na utilização dos recursos por parte do convenente e da necessidade de adequações no projeto básico de engenharia. Apesar de todo recurso ter sido liberado há mais de um ano, a obra ainda se encontrava com 85% de execução.

Em Ananindeua/PA, o contrato firmado para ampliação da rede de abastecimento de água foi rescindido e a execução física está significativamente abaixo da financeira, tendo apenas 44% da estrutura física concluída e 56% dos recursos financeiros utilizados. Em Marituba/PA a obra estava paralisada e deteriorada por vandalismo. O Tribunal destacou a existência de um cemitério em uma área contígua ao local em que está sendo construído o sistema de abastecimento de água. Tal fato, além de ter contribuído para o atraso das obras, pode contaminar o lençol freático da região.

Já no trabalho realizado nos municípios de Goiás, o TCU identificou atrasos preocupantes em Buriti Alegre e Sanclerlândia. No último, verificou-se ausência de energia elétrica nas estações elevatória e de tratamento de esgoto. Irregularidade que coloca em risco a efetividade dos recursos desembolsados pelo Governo Federal.

Na Bahia, o Tribunal encontrou ausência de plano de saneamento básico, contratos formados com construtoras contendo valor superior ao previsto e indícios de pagamento por serviços não executados. O TCU determinou prazo para que a Funasa avalie a funcionalidade e o grau de utilidade de empreendimentos construídos e envide esforços junto aos municípios fiscalizados, com vistas ao saneamento das irregularidades referentes à execução dos empreendimentos (Acórdãos 530 e 531/2015-Plénário, de 18/3/2015; TC 029.144/2014-0 e TC 029.243/2014-9; Acórdãos 597 e 598/2015-Plenário, de 25/3/2015; TC 029.545/2014-5 e TC 029.557/2014-3; Acórdãos 667 e 688/2015-Plenário, de 1/4/2015; TC 029.242/2014-2 e TC 029.555/2014-0; Acórdãos 741 e 742/2015-Plenário, de 8/4/2015, TC 029.146/2014-3 e TC 029.147/2014-0; Acórdão 1.084/2015-Plenário, de 6/5/2015; TC 032.458/2014-2; Acórdão 1.287/2015-Plenário, de 27/5/2015; TC 029.063/2014-0; Acórdão 1.355/2015-Plenário, de 3/6/2015; TC 029.300/2014-2; Acórdãos 1.424 e 1.425/2015-Plenário, de 10/6/2015; TC 029.418/2014-3 e TC 029.544/2014-9; Acórdão 1.610/2015-Plenário, de 1/7/2015; TC 29.215/2014-5; Acórdão 1.660/2015-Plenário, de 8/7/2015; TC 029.148/2014-6; Acórdão 1.993/2015-Plenário, de 12/8/2015; TC 028.948/2014-9; Acórdão 2.060/2015-Plenário, de 19/8/2015; TC 029.301/2014-9; Relator: Ministro Benjamin Zymler; Unidades Técnicas: Secex-AP, Secex-BA, Secex-ES, Secex-MT, Secex-PB, Secex-PI, Secex-SC, Secex-SP e SeinfraUrbana).

4.9.3. Integração Nacional e Meio Ambiente

Governança de solos não urbanos é avaliada pelo TCU

O Tribunal realizou auditoria nas ações de governança de solos não urbanos adotadas pelo Governo Federal, com o objetivo de avaliar tais ações em áreas rurais e florestais, sob os aspectos de institucionalização, planos, objetivos, coordenação e monitoramento. O total de recursos aplicados em programas nessa área, em 2014, foi de R$ 1,73 bilhão.

Os principais órgãos envolvidos nos programas governamentais referentes à governança de solos são o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Verificou-se que, no Brasil, não há uma política pública abrangente e delimitada para a gestão dos recursos de solo. Em razão disso, o TCU selecionou, como escopo da auditoria, as principais iniciativas do Governo Federal que tratam de temas relacionados ao solo, a exemplo do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), do Zoneamento Agroecológico (ZAE), do Ordenamento Fundiário, da Regularização e Reforma Agrária, da Certificação e Cadastro de Imóveis Rurais e do Cadastro Ambiental Rural.

Escopo da Auditoria de Governança de Solos Não Urbanos.

***Fonte**: Elaboração própria do TCU.*

Como consequência da falta de delimitação da política pública em governança de solo, não há planejamento integrado entre as instituições envolvidas. Além disso, o País possui nível de conhecimento insuficiente sobre a ocupação do território e a capacidade de uso dos solos. Desse modo, as informações exigidas dos donos de propriedades rurais, por exemplo, tem baixa confiabilidade, o que limita o seu uso para políticas públicas nessa área. As prioridades do Governo para a regulação da ocupação e uso do território e para a promoção da sustentabilidade do solo e da água em áreas não urbanas não são institucionalmente definidas.

Quanto à legislação, o Tribunal identificou que existem muitos normativos que disciplinam a matéria, quanto à organização territorial e regularização fundiária, à propriedade, à posse e ao acesso à terra. Essas normas, no entanto, estão dispersas entre as várias instituições, o que ocasiona instabilidade de

objetivos e estratégias, imprevisibilidade de recursos, indefinição de competências, ausência de instrumentos formais para coordenação e falta de coerência entre programas e atores públicos.

A auditoria apontou que não existe planejamento estratégico do Governo Federal para coordenação das ações governamentais relacionadas à ocupação e ao uso do território e à promoção da sustentabilidade do solo e da água. Além disso, não há articulação entre as instituições públicas em fóruns de implementação das iniciativas relacionadas ao tema.

Também foram encontradas inconsistências em dados oficiais sobre a ocupação do território. Em alguns casos, por exemplo, a área de terras públicas federais e particulares supera a superfície total do respectivo Estado. O Tribunal recomendou à Presidência da República que se articule com o Congresso Nacional para a revisão e a consolidação da legislação que trata da organização do território e do acesso aos recursos fundiários. Além disso, deverá definir competências, limites de atuação e formas de integração dos diversos órgãos que atuam na organização e no ordenamento territorial em âmbito federal (Acórdão 1.942/2015-Plenário, de 5/8/2015; TC 011.713/2015-1; Relator: Ministro Walton Alencar; Unidade Técnica: SecexAmbiental).

TCU avalia obras do Programa de Integração do São Francisco em Pernambuco

O Tribunal realizou auditoria na Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e na Prefeitura do Município de Parnamirim, em Pernambuco. O foco foram as obras de esgotamento sanitário do Programa de Integração do Rio São Francisco (Pisf).

A análise foi realizada devido à importância socioeconômica das obras, que objetivam evitar que águas residuárias dos municípios localizados na área de influência do Pisf sejam dispostas diretamente nas águas transpostas pelo projeto, contaminando-as e impedindo o alcance social do Programa. As obras de Parnamirim envolveram cerca de R$ 9,14 milhões e estão com 96% dos serviços executados.

A auditoria apontou superfaturamento de preços em torno de 13% do valor contratual, assim como atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento. O superfaturamento foi classificado, pelo TCU, como indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade (IG-C) da obra. Para o Relator, o estágio atual das obras torna inoportuna a adoção de qualquer medida do Congresso Nacional para suspender a execução do contrato, pois não preveniria novos danos, além das consequências sociais adversas que a medida causaria (Acórdão 1.288/2015-Plenário, de 27/5/2015; TC 030.581/2014-1; Relator: Ministro Benjamin Zymler; Unidade Técnica: SeinfraUrb).

Licitações do Canal Adutor do Sertão Alagoano são fiscalizadas pelo TCU

Auditoria do Tribunal na Secretaria de Infraestrutura do Estado de Alagoas (Seinfra/AL) analisou a contratação das obras do Canal Adutor do Sertão Alagoano, que conta com recursos do Ministério da Integração Nacional. Foram examinados contratos dos trechos 3, 4 e 5, cujos valores aproximados são de, respectivamente, R$ 494 milhões, R$ 458 milhões e R$ 477 milhões.

O empreendimento aumentará a disponibilidade hídrica da região do sertão e do agreste alagoanos por meio da captação de água do Rio São Francisco, e beneficiará 42 municípios com oferta de água aos núcleos urbanos e rurais ao longo do canal.

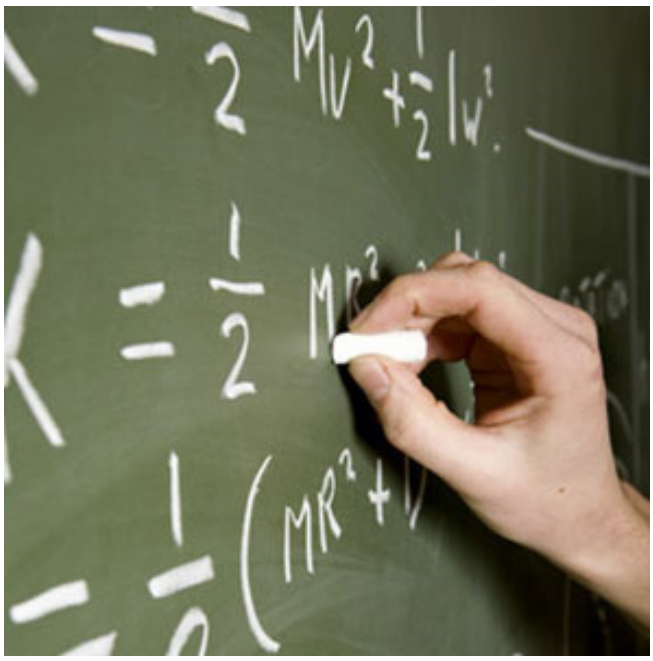
A auditoria detectou indícios de sobrepreço em serviços relevantes da planilha orçamentária, ou seja, preços acima da média daqueles praticados no mercado. O TCU apontou sobrepreços de R$ 37,1 milhões no contrato referente ao trecho 3; R$ 33,9 milhões no contrato do trecho 4; e R$ 48,3 milhões referentes ao contrato do trecho 5. As obras do trecho 3 foram concluídas e inauguradas, motivo pelo qual o sobrepreço ficou caracterizado, pelo TCU, como superfaturamento. Isso ocorre quando os valores acima de mercado já foram efetivamente pagos. O trecho 4 apresenta execução de 38% e o trecho 5 ainda não foi iniciado. Em relação ao trecho 4, o Tribunal constatou significativo descompasso entre o avanço físico da obra e o prazo de execução previsto. Além disso, foi identificado atraso, por parte da Seinfra/AL, no pagamento das faturas referentes aos serviços já executados e medidos.

O TCU determinou à Seinfra/AL que repactue os contratos referentes aos trechos 4 e 5, para adequar os preços unitários, a fim de sanear os sobrepreços identificados. No contrato do trecho 4 foi determinado, ainda, o desconto dos valores indevidamente pagos. Em relação ao trecho 5, o Tribunal também decidiu, por ocasião do julgamento do FiscObras 2015, propor ao Congresso Nacional o bloqueio de recursos da Lei Orçamentária Anual de 2016, até que o sobrepreço tenha sido corrigido. Quanto ao trecho 3, o Tribunal instaurará o processo de tomada de contas especial, a fim de apurar as responsabilidades e quantificar o superfaturamento decorrente do sobrepreço (Acórdão 2.957/2015-Plenário, de 18/11/2015; TC 011.156/2010-4; Relator: Ministro Raimundo Carreiro; Unidade Técnica: SeinfraHidroFerrovia).

4.9.4. Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte

Principais fiscalizações do Tribunal na área da Educação

Em 2015, o TCU realizou diversos fiscalizações com foco na área de Educação, entre as quais se destaca a segunda edição do Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Educação (FiscEducação), referente ao exercício de 2014. O trabalho atualizou e aprofundou o diagnóstico traçado no FiscEducação de 2013. O Relatório tem por objetivo ofertar anualmente ao Congresso Nacional, aos gestores da política educacional e à sociedade brasileira, um panorama da área de educação. Novo marco regulatório na Educação – o relatório informa sobre a recente aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), no final de 2014, que passa a orientar as ações na função até 2024 (Acórdão 528/2015-Plenário, de 18/3/2015; TC 020.808/2014-3; Relator: Ministro Bruno Dantas; Unidade Técnica: SecexEducação).



A gestão de pessoas nas instituições federais de ensino superior também foi objeto de fiscalização do Tribunal em 2015. O trabalho originou-se da necessidade de aferir a qualidade das informações prestadas em Levantamento de Gestão de Pessoas realizado pelo TCU em 2013. Os resultados dessas auditorias subsidiaram a elaboração do Relatório Sistêmico da Função Educação (FiscEducação).

O Tribunal verificou a insuficiência de instrumentos de monitoramento de diretrizes de pessoal e, em alguns casos, a inexistência de colegiado responsável por auxiliar a alta administração nas decisões relativas à gestão de pessoas. Também foi identificada ausência de monitoramento sistemático de objetivos, indicadores e metas, assim como deficiências no processo de planejamento de gestão de pessoas (Acórdãos 98 a 109/2015-Plenário, de 28/1/2015; TCs 015.452/2014-0 (UFPA), 015.453/2014-6 (UFT), 015.454/2014-2 (UNIFAP), 015.741/2014-1 (UFC), 015.863/2014-0 (UFAC), 015.865/2014-2 (Unir), 015.869/2014-8 (UFMS), 016.255/2014-3 (Ufal), 016.256/2014-0 (UFBA), 016.258/2014-2 (IFS), 016.259/2014-9 (UFS), e 018.021/2014-0 (UFSJ); Relator: Ministro Bruno Dantas; Unidades Técnicas: SecexEducação, Secex-AC, Secex-AL, Secex-CE, Secex-MS, Secex-RJ e Secex-TO).

Em outro trabalho de auditoria, o Tribunal avaliou diversas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) com o objetivo de elaborar diagnóstico da situação dos serviços ofertados à comunidade acadêmica. As principais impropriedades encontradas foram: falta de acessibilidade, inadequação das normas de segurança e problemas no reconhecimento dos bens imóveis pela contabilidade (Acórdãos 46 (Ufac), 47 (UFAM), 48 (UFRN), 50 (UFRJ), 51 (Ufal), 52 (UFBA), 53 (UFC), 54 (UFPA), 55 (UFT) e 56/2015 (Ufpel), todos do Plenário, de 21/1/2015; TCs 011.247/2014-2 (Ufac), 017.245/2014-1 (Ufam), 018.267/2014-9 (Ufrn), 019.125/2014-3 (UFRJ), 019.184/2014-0 (Ufal), 019.185/2014-6 (UFBA), 019.621/2014-0 (UFC), 019.929/2014-5 (UFPA), 020.086/2014-8 (UFT) e 020.268/2014-9 (UFPel); Relator: Ministro Bruno Dantas; Unidades Técnicas: SecexEducação, Secex-AC, Secex-AL, Secex-CE, Secex-RJ, Secex-PE, Secex-RS e Secex-TO).

O TCU realizou, ainda, fiscalização em que foram avaliadas a legalidade e a legitimidade da utilização dos recursos federais transferidos em 2014 aos municípios pernambucanos detentores dos dez piores índices de desenvolvimento humano – IDH daquele Estado, destinados à área de educação.

Todas as escolas visitadas apresentaram problemas similares na estrutura das cozinhas e no controle de estoque de merenda escolar como, por exemplo, armazenamento inadequado. Dentre as falhas relacionadas à infraestrutura das escolas, a auditoria apontou rachaduras em paredes, ausência de controle de pragas e falta de equipamentos de proteção individual das merendeiras (Acórdão 1.521/2015-Plenário, de 17/6/2015; TC 024.643/2014-9; Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; Unidade Técnica: Secex-PE).

Comitê Olímpico Brasileiro deverá apresentar plano de utilização de equipamentos após jogos olímpicos

Auditoria do Tribunal apurou possíveis irregularidades relativas aos bens comprados com recursos federais, utilizados nos Jogos Pan-Americanos de 2007 e não encontrados. O total de gastos com os equipamentos esportivos adquiridos correspondeu a R$ 16,6 milhões. Os indícios de irregularidades foram verificados a partir de diferenças quantitativas existentes entre as relações de bens apontados pela Comissão de Inventário do Ministério do Esporte (ME) e a relação apresentada pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB).

Em atendimento ao TCU, a Comissão de Inventário do ME analisou bens permanentes e itens de consumo e apresentou, também, diversos contratos de comodato firmados entre o COB e as confederações esportivas, o que justificou a lista de bens inicialmente faltantes, sendo suficiente para sanar as falhas identificadas.

Visto que o Brasil está nos preparativos finais para os Jogos Olímpicos Rio-2016, com a previsão de aquisição de equipamentos esportivos para as futuras competições, o TCU fez determinações com o objetivo de evitar que ocorram os problemas de inventário e de destinação ocorridos nos Jogos Pan-Americanos de 2007 (Acórdão 1.615/2015-Plenário, de 1/7/2015; TC 015.788/2013-0; Relator: Ministro Augusto Nardes; Unidade Técnica: Secex-RJ).

Sistema Nacional do Desporto é avaliado pelo TCU

Auditoria do Tribunal analisou o funcionamento do Sistema Nacional do Desporto (SND), no âmbito do Ministério do Esporte (ME), do Comitê Olímpico do Brasil (COB), do Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), da Confederação Brasileira de Clubes e de confederações nacionais. O SND é uma subdivisão do Sistema Brasileiro do Desporto (SBD) e tem por finalidade promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento, enquanto o SBD tem por objetivo garantir a prática desportiva regular. No SND, o TCU constatou: ausência de direcionadores estratégicos em razão da não elaboração, pelo Ministério do Esporte, do Plano Nacional do Desporto (PND); deficiência na interação entre os componentes do SND e entre esses e o SBD; alto percentual de recursos públicos federais aplicados no esporte de rendimento, com baixo percentual de incentivos privados ou de estatais; e alto grau de dependência dos recursos da Lei Agnelo/Piva para gastos de custeio.

Quanto ao desporto paraolímpico, constatou-se que não há federações paraolímpicas em nível estadual, o que revela potencial fragilidade no sistema de identificação, captação e desenvolvimento de atletas de alto nível e que todas as confederações são totalmente dependentes dos recursos da Lei Agnelo/Piva. Entretanto, o TCU identificou boas práticas, como a existência de um planejamento estratégico bem detalhado e de um fluxo de procedimentos para melhor distribuição de recursos entre as modalidades.

No que se refere à atuação do Ministério do Esporte no SND, o Tribunal verificou que a falta de elaboração do PND faz com que não haja indicadores estratégicos nem diretrizes claras para aplicação e distribuição de recursos. Também não há estabelecimento de metas e indicadores de desempenho para os diversos segmentos esportivos, o que impacta na assinatura dos contratos das entidades beneficiárias de recursos públicos com o ME.

Um aspecto positivo apontado pela auditoria foi o aumento expressivo, de 1.230%, na destinação de recursos para o esporte de rendimento, principalmente nas ações relacionadas à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, entre as quais a concessão de Bolsa-Atleta.

Os principais riscos identificados quanto ao esporte de rendimento são referentes à ineficiência do SBD, à não efetividade das políticas públicas de esporte, à continuidade da dependência dos recursos públicos para a manutenção das principais entidades do SND, ao impedimento do controle social e ao risco de que os resultados do Brasil nos Jogos Olímpicos de 2016, se alcançados, assim como a meta de posicionar-se entre os dez primeiros países classificados, não sejam sustentáveis para o período pós-2016 (Acórdão 1.785/2015-Plenário, de 22/7/2015; TC 21.654/2014-0; Relator: Ministro Augusto Nardes; Unidade Técnica: SecexEducação).

O Tribunal realiza diversas fiscalizações na área de Tecnologia da Informação

O setor de Tecnologia da Informação (TI) foi objeto de inúmeros trabalhos realizados pelo TCU ao longo de 2015. O principal foi o denominado Relatório Sistêmico de Fiscalização de Tecnologia da Informação (FiscTI). O trabalho abrangeu despesas de TI na Administração Pública Federal (APF), indicadores internacionais, governança e pessoal de TI, lei de informática e dados abertos.

Para avaliar a posição relativa do País em temas afetos à TI, foram usados dois índices internacionais. O primeiro avalia a capacidade dos países em se beneficiarem dos avanços de TI e comunicação para seu desenvolvimento. Os melhores resultados brasileiros foram observados nos indicadores relativos ao uso de TI pelas empresas, quantidade de serviços *online*, grau de participação popular e cobertura de rede móvel. O segundo índice utilizado, de desenvolvimento de governo eletrônico da Organização das Nações Unidas, avalia o desenvolvimento de governo eletrônico de 193 países. Em 2014, o Brasil conquistou o 57º lugar.

O Tribunal concluiu que as despesas de TI da APF têm mantido valor estável desde 2010. Quanto à utilização, o TCU destacou como preocupante o indicador “usuários de Internet”, com apenas 50% da população brasileira. Isso representa o limitado número de beneficiados pelos serviços eletrônicos

(Acórdão 228/2015-Plenário, de 11/2/2015; TC 019.861/2014-1; Relator: Ministro Walton Alencar; Unidade Técnica: Sefti).

O TCU também realizou auditoria para analisar a conduta de empresas participantes de pregões eletrônicos realizados pela União. Em trabalho anterior, que analisou licitações ocorridas entre 2006 e 2010, o Tribunal encontrou indícios de irregularidades em 16 mil casos. Verificou-se, também, a existência de 31 mil empresas que apresentaram os menores lances nos pregões, mas, ao serem, convocadas pelo pregoeiro, desistiram da licitação. Os valores estimados das contratações cujas licitações apontaram esses problemas somam R$ 4,6 bilhões. Na fiscalização atual, o TCU confirmou a continuidade dessas práticas. Em linhas gerais, as empresas argumentaram, em sua defesa, que não agiram com dolo ou má-fé e que não haveria danos ao erário. Além disso, ressaltaram que dificuldades operacionais impedem o envio tempestivo de documentos (Acórdão 754/2015-Plenário, de 8/4/2015; TC 015.239/2012-8; Relator: Ministro Ana Arraes; Unidade Técnica: Sefti).

De igual modo, o Tribunal analisou a gestão de TI na administração pública e apresentou um relatório de consolidação de auditorias realizadas para avaliar o processo de trabalho de gestão de contratos de TI em órgãos da Administração Pública Federal. A situação dos fiscais e gestores de contratos de TI foi considerada precária quanto ao fornecimento de capacitação técnica, sendo que 50% deles não recebeu capacitação técnica nos últimos cinco anos.

Quanto ao planejamento da contratação, a auditoria apontou que parte dos controles ainda não estão implantados nas organizações ou apresentam falhas em sua aplicação. O TCU verificou que parte dos controles relativos à monitoração e ao recebimento dos serviços de TI não está implantada ou apresenta falhas na sua condução. Exemplo disso é a ausência de rastreamento dos serviços prestados, que possibilita o pagamento por serviços não realizados (Acórdão 916/2015-Plenário, de 22/4/2015; TC 014.815/2014-4; Relator: Ministro-Subtituto Augusto Sherman; Unidade Técnica: Sefti).

Ainda em 2015, o TCU realizou auditoria nas contratações de sistemas informatizados. O objetivo foi avaliar a eficácia e a eficiência do modelo de contratação de desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados adotado na Administração Pública Federal. Em trabalho anterior, o TCU apontou crescimento da contratação de desenvolvimento de *software* por meio de métodos ágeis, em oposição a métodos clássicos, no contexto da tecnologia da informação (TI). As instituições analisadas fazem pouco uso de soluções prontas, públicas ou de mercado, contratando, na grande maioria dos casos, empresas para desenvolver s*oftwares* que atendam especificamente às suas necessidades (Acórdão 2.362/2015-Plenário, de 23/9/2015; TC 002.116/2015-4; Relator: Ministro Augusto Nardes; Unidade Técnica: Sefti).

O TCU também analisou processo de contas anuais do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) referentes ao exercício de 2013. Foi dada ênfase na análise do fluxo de caixa da entidade, considerando a sua relevância e a importância que esse aspecto teve sobre as contas anuais. O Tribunal constatou que, nos últimos anos, a empresa tem recebido sucessivos aportes do Tesouro Nacional, utilizados para cobrir suas despesas operacionais (Acórdão 5.715/2015-1ª Câmara, de 29/9/2015; TC 026.659/2014-0; Relator: Ministro José Múcio; Unidade Técnica: Sefti).

TCU avalia organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016

O Tribunal realizou acompanhamento de determinações anteriores para identificar riscos à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e analisar a evolução da Matriz de Responsabilidades dos Jogos, documento em que constam prazos, valores e responsabilidades dos projetos imprescindíveis à realização do evento.

A Matriz de Responsabilidades foi elaborada e publicada pela Autoridade Pública Olímpica (APO), consórcio formado pelos governos Federal, estadual e municipal para a organização dos jogos de 2016, na cidade do Rio de Janeiro/RJ. A inclusão de projetos na Matriz é condição para a concessão de financiamentos por instituições financeiras federais, para a flexibilização do endividamento dos entes da federação e para a utilização do regime diferenciado de contratações.

A auditoria constatou que o Ministério do Esporte não cumpriu formalmente deliberação anterior do TCU para que o órgão reavaliasse a capacidade do Município do Rio de Janeiro para executar as obras do Complexo Esportivo de Deodoro e elaborasse termo circunstanciado para acelerar as obras. No entanto, o Tribunal considerou a determinação atendida, tendo em vista que, para evitar atrasos, os entes envolvidos realizaram ações para a aceleração de quase todas as obras, independentemente da localização do projeto olímpico.

O relator do processo também destacou que "a APO tem feito um bom acompanhamento da execução das obras e serviços para os jogos, com um sistema em que se pode observar a supervisão dos projetos olímpicos por meio de gráficos, estatísticas e fotografias da evolução das obras". No entanto, o TCU não identificou acompanhamento, pela APO, dos recursos despendidos nessas obras.

O Tribunal avaliou a última versão da Matriz de Responsabilidades e verificou que ainda constam projetos sem a indicação de custos, datas e responsáveis pelos recursos financeiros, assim como previsões, sob títulos genéricos, como "instalações complementares dos equipamentos esportivos" (Acórdão 1.784/2015-Plenário, de 22/7/2015; TC 004.185/2014-5; Relator: Ministro Augusto Nardes; Unidade Técnica: Secex-RJ).

4.9.5. Planejamento e Desenvolvimento Urbano

TCU fiscalizará acordos de leniência celebrados pelo Governo Federal

O Tribunal regulamentou, por meio da Instrução Normativa TCU nº 74/2015, a sua participação na fiscalização dos acordos de leniência que venham a ser celebrados no âmbito federal. A instrução normativa estabelece o rito pelo qual os acordos de leniência celebrados no âmbito da Administração Pública Federal (APF), com base na Lei nº 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção) deverão ser analisados pelo TCU. São cinco etapas, sendo que, em cada uma, o Tribunal se pronunciará conclusivamente sobre a legalidade, legitimidade e economicidade.

Lei Anticorrupção - A Lei nº 12.846, de 2013, se aplica às quatro esferas governamentais (União, estados, municípios e Distrito Federal) e trata da responsabilização objetiva, administrativa e civil de pessoas jurídicas que tenham praticado atos contrários à Administração Pública. O processo administrativo para apurar a responsabilidade da pessoa jurídica cabe à autoridade máxima de cada órgão ou entidade, de cada Poder, de cada esfera governamental. No caso do Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) pode instaurar essa apuração concorrentemente, mas também pode avocar procedimentos administrativos em andamento.

Caberá à autoridade responsável pela celebração do acordo de leniência encaminhar ao TCU a documentação de cada etapa, com prazos que variam de cinco a noventa dias. A primeira etapa da análise diz respeito à manifestação da pessoa jurídica interessada em cooperar para a apuração dos atos ilícitos praticados. Depois, o Tribunal verificará os termos e condições negociados entre a Administração Pública e a pessoa jurídica envolvida.

A terceira fase consiste na apreciação dos acordos de leniência efetivamente celebrados. A etapa seguinte diz respeito à averiguação dos relatórios de acompanhamento do cumprimento dos termos e condições do acordo. Na quinta fase, o TCU analisará o relatório conclusivo com a avaliação dos resultados alcançados com o acordo de leniência.

Para cada acordo de leniência a ser celebrado, no âmbito da APF, haverá processo de acompanhamento específico no Tribunal, cujo relator será designado mediante sorteio (Acórdão 225/2015-Plenário, de 11/2/2015; TC 002.612/2015-1; Relator: Ministro José Múcio; Unidade Técnica: não atuou).

A Governança do Centro de Governo é avaliada pelo TCU

Motivado por incoerência e concorrência entre políticas públicas, falta de visão estratégica, objetivos e metas ausentes ou mal formulados, por exemplo, o TCU realizou levantamento de auditoria e aprovou o Referencial de Avaliação de Governança do Centro de Governo, que corresponde aos órgãos da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

A avaliação do Centro de Governo pode ocorrer com base na efetividade do exercício das suas funções centrais para a condução de um governo mais coerente. Como ponto de partida, a Organização

para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sugere que a entidade de fiscalização superior de cada país examine as funções governamentais exercidas para avaliar sinergias e sobreposições. O referencial servirá como base para que o TCU realize fiscalizações futuras com vistas a avaliar o sistema de governança do Centro de Governo (Acórdão 2.970/2015-Plenário, de 18/11/2015; TC 009.926/2015-1; Relator: Ministro Raimundo Carreiro; Unidade Técnica: SecexAdministração).

TCU avalia a governança e gestão de aquisições na Administração Pública Federal

O Tribunal realizou auditoria para avaliar as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas em 20 órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), a fim de identificar os pontos vulneráveis e induzir melhorias na área. A análise, realizada com base no índice de governança das aquisições (iGovAquisições), considerou as dimensões liderança, estratégia e controle.

A governança e gestão das aquisições impacta o montante das despesas licitáveis das organizações, que alcançou R$ 13 bilhões no ano de 2013, sendo que os contratos de limpeza, vigilância, transporte e pessoal, foco da análise do TCU, envolveram cerca de R$ 520 milhões.

Segundo o TCU, os principais objetivos desse tipo de governança são alinhar as políticas e as estratégias de gestão das aquisições às prioridades do negócio da organização em prol dos resultados e otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos. A governança deve, ainda, mitigar riscos nas aquisições e assegurar a utilização eficiente de recursos.

Em termos de liderança, cerca de 75% das organizações encontram-se em estágio de capacidade inicial. Isso indica que essas organizações têm se responsabilizado de forma inadequada pelos instrumentos de governança das aquisições, o que compromete a avaliação, o direcionamento e a monitoramento da gestão (Acórdão 2.328/2015-Plenário, de 26/8/2015; TC 017.599/2014-8; Acórdão 2.622/2015-Plenário, de 21/10/2015; TC 025.068/2013-0; e Acórdãos 2.743, 2.746, 2.747, 2.748, 2.749, 2.750 e 2.831/2015-Plenário, de 28/10/2015 e 4/11/2015; TC 017.635/2014-4, TC 021.938/2014-8, TC 022.394/2014-1, TC 022.923/2014-4, TC 023.204/2014-1, TC 023.270/2014-4 e TC 021.945/2014-4; Relatores: Ministro Augusto Nardes e Ministro-Substituto Augusto Sherman; Unidades Técnicas: Selog e Secex-RJ).

TCU avalia a governança de organizações do Governo Federal

Auditoria do Tribunal avaliou a governança do setor público brasileiro em âmbito nacional, a fim de propiciar melhor aproveitamento na aplicação de recursos. Foram avaliadas 380 organizações da Administração Pública Federal, 893 organizações públicas estaduais e 6.497 organizações municipais.

Os resultados obtidos revelaram baixa capacidade em praticamente todos os controles e práticas sugeridos nos modelos de autoavaliação de governança pública. Liderança, estratégia e controle foram os três mecanismos de governança utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão. A auditoria utilizou o índice de governança pública (iGG) pela metodologia que atribui pesos a cada um dos quesitos avaliados. De acordo com o Relator do processo, “é grave o fato de que 70% de todas as

organizações estejam em estágio de capacidade inicial na prática" (Acórdão 1.273/2015-Plenário, de 27/5/2015; TC 020.830/2014-9; Relator: Ministro Augusto Nardes; Unidade Técnica: Selog).

Bens da União estão subavaliados, apura TCU

O Tribunal realizou auditoria na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) com foco no sistema de avaliação dos bens dominiais e de uso especial da União situados nos estados do Acre, Alagoas, Ceará, Espirito Santo, Mato Grosso, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe e no Distrito Federal.

Os bens dominiais, que pertencem à União, mas podem ser utilizados por terceiros, tem reflexo direto na arrecadação de recursos por taxa de ocupação. Os bens de uso especial, destinados ao uso da Administração Pública, impactam no Balanço Geral da União (BGU) e, por estarem com avaliações vencidas na maioria das unidades da federação auditadas, provocaram a subavaliação desse balanço.

A auditoria apontou que os normativos da SPU estão desatualizados e que o Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa) e o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet) mostram sinais de obsolescência e inadequação para uma boa gestão patrimonial. Uma consequência disso é a depreciação indevida de valores cobrados a título de foro, laudêmio e taxas de ocupação, o que leva a prejuízos para a Administração Pública. O TCU determinou à SPU que realize levantamento, em âmbito nacional, a fim de identificar todos os imóveis situados em zona de preamar e elabore estudos, sobre a alienação dos imóveis inservíveis, mediante prévia e adequada avaliação.

O valor total de bens de uso especial está estimado em R$ 46 bilhões. Os bens dominiais estão estimados em R$ 5 bilhões e geraram arrecadação, em 2013, de receitas de aforamento e taxa de ocupação próximas a R$ 1 bilhão (Acórdão 177/2015-Plenário, de 4/2/2015; TC 014.879/2014-8; Relator: Ministro Raimundo Carreiro; Unidade Técnica: Secex-PR).

TCU identifica irregularidades em procedimento contábil adotado pela Caixa

O Tribunal analisou representação cujo objeto foi a adoção, pela Caixa Econômica Federal (Caixa), no ano de 2012, de procedimento contábil que resultou na apropriação de valores provenientes do encerramento de contas de depósito com inconformidades cadastrais. Esse fato ocasionou o reconhecimento irregular de R$ 719 milhões em receitas de depósitos, o que representou, nas demonstrações contábeis de 2012, 15% do Lucro antes do Imposto de Renda e da Contribuição Social da Caixa.

Verificou-se que o encerramento das contas teve respaldo em três fontes principais, todas consideradas irregulares: manual e resolução internos e a própria aprovação das demonstrações contábeis de 2012. Apesar do normativo da Caixa prever o encerramento das contas e sua reclassificação contábil, o Tribunal concluiu não haver base legal para o reconhecimento desses valores como receita. Isso ocorre devido à natureza dos contratos de depósito, que geram obrigação de caráter contínuo e permanente ao depositário, não rompida nem mesmo por eventual inconformidade cadastral do depositante.

O TCU identificou que, em situações similares anteriores, os recursos derivados do encerramento de contas de depósito foram direcionados ao Tesouro Nacional, na forma da Lei nº 9.526, de 1997, e não ao patrimônio das instituições financeiras depositárias.

O caráter irregular do procedimento contábil realizado pela Caixa também foi confirmado em pareceres do Banco Central do Brasil (BCB) e na determinação dessa Autarquia para que a Caixa cessasse a sua adoção e revertesse seus efeitos no exercício seguinte, deliberação atendida pela empresa pública e constante das demonstrações contábeis de 2013. Para o TCU, a transação realizada em 2012 teve o formato de simples realocação de passivos, mas na verdade ela se revela como um efetivo reconhecimento de receita. O reflexo dessa operação nas demonstrações contábeis foi a alocação da receita em inúmeros subgrupos contábeis de natureza genérica, que inviabilizaram a sua identificação por parte dos possíveis usuários das informações (Acórdão 1.076/2015-Plenário; de 6/5/2015; TC 017.770/2014-9; Relator: Ministro Bruno Dantas; Unidade Técnica: SecexFazenda).

TCU avalia obras do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto

O Tribunal fiscalizou convênios firmados entre o Ministério das Cidades e municípios com mais de 50 mil habitantes para a execução física e financeira de obras de saneamento. O objeto do trabalho foi o Programa de Governo intitulado "Serviços Urbanos de Água e Esgoto", mais especificamente os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Ao todo, foram avaliados 491 contratos, que totalizam R$ 10,4 bilhões.

A auditoria indicou baixa efetividade do Programa e apontou, como causas do baixo desempenho, problemas relacionados às licitações e à execução dos contratos e à indisponibilidade das áreas necessárias para as obras, além de contratações esporádicas dos investimentos, com muitas propostas apresentadas em curto espaço de tempo, fator limitante à elaboração de boas propostas e à análise dos projetos.

Após análise, o Tribunal constatou que se for mantido o ritmo de investimentos verificado em 2011, último ano dos convênios avaliados, a universalização de coleta de esgoto ocorrerá apenas em 2060. Já a universalização do abastecimento de água só conseguirá ser atingida em 2036 (Acórdão 593/2015-Plenário, de 25/3/2015; TC 003.997/2014-6; Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira; Unidade Técnica: SecobEnergia).

4.9.6. Fazenda, Desenvolvimento e Turismo

O TCU analisou o orçamento público e a gestão da dívida pública

Ao longo de 2015 o Tribunal realizou diversos trabalhos relacionados ao Orçamento Público, entre os quais se destaca a recomendação pela rejeição das contas da Presidência da República referentes ao ano de 2014. A recomendação foi feita ao Congresso Nacional, após análise do TCU, que constatou o não atendimento de princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal. A recomendação pela rejeição das contas não ocorria desde 1937.

Entre as razões que motivaram a decisão estavam a omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) nas estatísticas da dívida pública de 2014, os adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal para despesas dos programas Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial e os adiantamentos concedidos pelo FGTS para despesas do Programa Minha Casa, Minha Vida.

O TCU analisou e acatou parcialmente o recurso apresentado pelo Banco Central e negou provimento ao recurso interposto pela Advocacia-Geral da União (AGU), ambos referentes à decisão anterior do Tribunal, de abril de 2015, que considerou irregulares os atrasos de repasses do Tesouro Nacional a bancos públicos oficiais em 2013 e 2014, conhecidos como "pedaladas fiscais" (Acórdão 3.297/2015-Plenário, de 9/12/2015; TC 021.643/2014-8; Relator: Ministro José Múcio; Unidade Técnica: Serur).

O Tribunal também realizou, juntamente com diversos órgãos e entidades envolvidos no processo de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), auditoria que teve por objetivo padronizar o entendimento sobre a nova forma de cálculo dos coeficientes individuais de participação e o acompanhamento da distribuição dos recursos.

O trabalho foi motivado pelas modificações nos critérios de fixação dos coeficientes de participação, introduzidas pela Lei Complementar nº 143, de 2013. A norma prorrogou até 31/12/2015 a aplicação dos coeficientes individuais de participação vigentes até então, e definiu novos critérios de rateio para aplicação a partir de 1º/1/2016. As alterações introduzem atualização nos valores a serem repassados com base na inflação e na variação do PIB, e envolvem também critérios demográficos e econômicos, como a renda domiciliar per capita (Acórdão 318/2015-Plenário, de 25/2/2015; TC 011.825/2014-6; Relator: Ministro Raimundo Carreiro; Unidade Técnica: Semag).

O Tribunal examinou, ainda, os processos relacionados à gestão da dívida pública, conduzida pelo Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e sua Subsecretaria da Dívida Pública (Sudip). A auditoria teve por objetivo identificar os riscos mais relevantes e gerar informações para eventuais ações de fiscalização. Parte complementar dos dados foi coletada no Banco Central do Brasil (Acórdão 1.798/2015-Plenário, de 22/7/2015; TC 028.192/2014-1; Relator: Ministro José Múcio; Unidade Técnica: Semag).

TCU avalia sistema de informação da dívida pública federal

O Tribunal realizou auditoria na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com o objetivo de avaliar os controles gerais de gestão da segurança da informação da dívida pública federal, bem como testar os principais controles de entrada, processamento e saída de dados dos aplicativos utilizados no Sistema Integrado da Dívida Pública (Acórdão 491/2015-Plenário, de 11/3/2015; TC 011.240/2014-8; Relator: Ministro José Múcio; Unidades Técnicas: Semag e Sefti).

Os critérios de previsão de indicadores macroeconômicos utilizados para elaboração de Lei Orçamentária Anual (LOA) também foram objeto de fiscalização do Tribunal em 2015, a qual teve como foco o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O trabalho comparou os valores das receitas previstas com as efetivamente realizadas nos anos de 2011, 2012 e 2013 e verificou possíveis discrepâncias e efeitos sobre a execução orçamentária e as finanças públicas.

Devido à utilização de indicadores inadequados, mesmo com uma inflação maior do que a prevista, a arrecadação foi superestimada nos exercícios avaliados, nos valores de R$ 265 bilhões para 2011; R$ 201,2 bilhões em 2012; e R$ 281,3 bilhões em 2013. O Tribunal concluiu que a não realização da arrecadação prevista, combinada com a manutenção e a expansão da despesa, fez com que os resultados primários fossem insuficientes para auxiliar a política monetária no controle de preços dos respectivos períodos (Acórdão 1.723/2015-Plenário, de 15/7/2015; TC 020.367/2014-7; Relator: Ministro José Múcio; Unidade Técnica: Semag).

TCU determina a devolução de R$ 3,77 bilhões por ex-gestores do Banco Central e do FonteCindam

O Tribunal determinou o ressarcimento de cerca de R$ 3,77 bilhões aos cofres públicos por ex-diretores do Banco Central do Brasil (BCB) e por ex-executivos do Banco FonteCindam. Foram-lhes, ainda, aplicadas multas individuais de R$ 1 milhão, no caso dos ex-gestores, e de R$ 1 bilhão ao banco privado.

A decisão decorre de processo do TCU que avaliou a política cambial adotada pelo BCB durante a denominada crise cambial de janeiro de 1999, com favorecimento indevido a empresas privadas e prejuízos à Administração Pública Federal. O TCU reconheceu que a atuação do BCB foi importante para estancar uma possível crise sistêmica, mas questionou o socorro especificamente feito ao Banco FonteCindam, uma vez que foi realizado em desacordo com o ordenamento jurídico e sem embasamento técnico.

A brusca valorização de 9% do dólar travou o mercado de dólar futuro e de opções e levou a Bolsa Mercantil de Futuros (BM&F) a interromper essas operações. O FonteCindam, investidor desses mercados na BM&F, possuía diversos contratos indexados ao dólar que teriam que ser honrados com base na variação cambial. Os responsáveis pelo banco privado informaram ao BCB que não possuíam condições de honrar seus contratos junto à BM&F.

Como consequência, a Diretoria do BCB autorizou operação de venda ao Banco FonteCindam de 7.900 contratos no mercado futuro de câmbio, com taxa cambial abaixo da taxa praticada do mercado. O BCB ficaria, assim, obrigado a honrar junto à BM&F o equivalente à variação diária do câmbio. Por esse

motivo, e sob a alegação da possibilidade de risco sistêmico com uma possível falência das instituições financeiras, o BCB desembolsou o equivalente a R$ 522,3 milhões, entre 14 de janeiro e 1º de fevereiro de 1999, valor que deveria ter sido honrado pelo FonteCindam.

No entanto, conforme apurado pela auditoria, o banco privado não estava na iminência de se tornar insolvente por suas operações com derivativos cambiais. Além disso, as demais empresas e bancos brasileiros não faliram, visto que o próprio mercado terminou por ajustar suas posições, com a atuação do BCB como autoridade monetária. Constatou-se também que as garantias oferecidas pelo FonteCidam eram suficientes para honrar seus compromissos junto à BM&F.

O valor total a ser recolhido aos cofres públicos, acrescidas as multas aplicadas, atinge R$ 4,81 bilhões. Os bens dos responsáveis também ficarão indisponíveis pelo prazo de 01 ano. O TCU ainda solicitou à Advocacia-Geral da União e ao Banco Central o arresto dos bens dos envolvidos (Acórdão 1.915/2015-Plenário, de 5/8/2015; TC 033.263/2008-1; Relator: Ministra Ana Arraes; Unidade Técnica: SecexFazenda).

TCU avalia a governança das políticas de comércio exterior

O TCU realizou auditoria com o objetivo de avaliar a governança da política pública referente ao tratamento administrativo no comércio exterior brasileiro. O foco foi o Programa Portal Único do Comércio Exterior, lançado em 2013 por iniciativa e coordenação conjunta da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex/Mdic) e da Receita Federal do Brasil (RFB). Esse programa contém sete projetos com vistas à modernização, simplificação, harmonização de normas, rotinas e procedimentos relativos às operações de importação e exportação, especialmente no que tange ao tratamento administrativo.

O TCU constatou que o Programa fixou a execução de projetos associados, os quais seguem a cadeia lógica de diagnóstico da situação, ações a serem executadas, riscos, estratégias de contorno, metas, prazos e resultados esperados. Porém, em relação ao componente capacidade organizacional e recursos foram apontadas falhas de governança, como, riscos à implementação da Tecnologia da Informação e à previsão orçamentária de recursos para funcionamento do Programa.

A importância desta fiscalização pode ser avaliada pelos dados da balança comercial brasileira de 2013, cujas exportações atingiram o montante US$ 242,178 bilhões, enquanto que as importações somaram US$ 239,620 bilhões. Entretanto, em que pese o Brasil ter o oitavo maior produto interno bruto do mundo, conforme dados do Banco Mundial de 2012, o país ocupava, segundo avaliação daquele banco, a 124ª posição do indicador de comércio entre fronteiras em um ranking composto por 189 países avaliados (Acórdão 2.744/2015-Plenário, de 28/10/2015; TC 018.688/2014-4; Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman; Unidade Técnica: SecexDesenvolvimento).

TCU realiza estudos sobre aspectos econômicos e sociais do Piauí e de Alagoas

O Tribunal realizou auditoria com o objetivo de obter visão abrangente sobre a situação geográfica e econômico-social dos estados do Piauí e de Alagoas, a qual também compõe o **FiscNordeste** – consolidação de fiscalizações com foco nessa Região.

Piauí – entre as constatações da auditoria, está a necessidade de ampliação da rede de tratamento de esgoto do Estado, visto que o percentual de residências que possuem esse serviço ainda é incipiente, menor que 2%. A média dos demais estados nordestinos chega a 37,18% de residências com rede de esgoto, percentual que, no Brasil, ultrapassa os 58%. O TCU identificou como principais desafios para o Estado a redução dos índices de mortalidade infantil (superior a 20%, em 2012) e de analfabetismo funcional, indicador no qual o Piauí apresenta o pior índice do País (33,66%).

Ademais, a despesa *per capita* com a função segurança pública, de R$ 29,67, foi considerada baixa, pois o gasto nacional médio com essa mesma função é de R$ 286,17, de acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2014. No entanto, a proporção de domicílios que possuem rede de abastecimento de água no Piauí, de 84% em 2012, está acima do indicador da região (80,6%) e próximo do detectado em nível nacional (85,4%).

Alagoas - a auditoria identificou, dentre outros apontamentos, deficiências no capital humano do Estado, como altos índices de analfabetismo, baixa qualificação da mão de obra local e baixa qualidade da educação básica oferecida pela rede pública de ensino.

Quanto à taxa de homicídios, Alagoas apresentou a maior taxa do País em 2013, de 58,5 por 100 mil habitantes, embora tenha havido uma redução em relação a 2011, quando a taxa era de 74,5 por 100 mil habitantes (Acórdão 2.751/2015-Plenário, de 28/10/2015; TC 011.470/2015-1; Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; Unidade Técnica: Secex-PI; e Acórdão 2.892/2015-Plenário, de 11/11/2015; TC 013.388/2015-0; Relator: Ministro José Múcio; Unidade Técnica: Secex-AL).

4.9.7. Poderes do Estado e Representação

Tribunal apresenta relatório sistêmico fiscalizações no Poder Judiciário (FiscJudiciário)

O TCU consolidou fiscalizações realizadas com o objetivo de oferecer subsídios para a melhoria e aperfeiçoamento do Poder Judiciário Federal, trata-se do Relatório Sistêmico da Função Judiciário **(FiscJudiciário**). O foco foram unidades judiciárias, em especial nos Tribunais Superiores, no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no Conselho da Justiça Federal (CJF) e no Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT).

A auditoria avaliou orçamento e finanças, indicadores de desempenho e grandes temas acompanhados pelo TCU e constatou alta taxa de execução orçamentária, com baixo índice de contingenciamento. Também foi apontado, entre outros aspectos, que há resolução do CNJ que estabelece a nova Estratégia Nacional do Poder Judiciário, no âmbito da qual novo indicador, denominado Índice de Efetividade de Justiça, será calculado a partir dos dados relativos às dimensões de acesso à Justiça, duração e custo do processo.

Dos grandes temas acompanhados pela auditoria, foi abordada ação do TCU que gerou economia de recursos públicos da ordem de R$ 1,15 bilhão, referente ao pagamento de passivos na Justiça do Trabalho (Acórdão 1.295/2015-Plenário, de 27/5/2015; TC 024.704/2014-8; Relator: Ministro José Múcio; Unidade Técnica: SecexAdministração).

4.9.8. Agricultura e Desenvolvimento Agrário

Auditoria do TCU avalia concessão de crédito rural pela Caixa

O Tribunal realizou levantamento na Caixa Econômica Federal (Caixa) para avaliar os controles do banco na concessão e na fiscalização do crédito rural. Foram analisados 37 produtos ofertados pela Caixa nesse segmento e as principais regras para habilitação do beneficiário, assim como as condições para a concessão de linhas de crédito a pessoas físicas, de acordo com os critérios estabelecidos no Sistema Nacional do Crédito Rural (SNCR).

Em 2014, o montante envolvido no crédito rural operados pela Caixa foi de R$ 4,44 bilhões e, para a safra 2016/2017, a previsão é que alcance R$ 15 bilhões. Entre as fragilidades apontadas, está a possibilidade de a mesma pessoa responsável em receber a proposta de crédito rural ter competência para liberar o recurso. A ausência de segregação entre essas funções aumenta o risco de liberações de créditos irregulares. O Tribunal também detectou risco de o crédito ser liberado em desacordo com os normativos aplicáveis e a possibilidade de aprovação de projetos rurais inadequados (Acórdão 1.013/2015-Plenário, de 29/4/2015; TC 026.066/2014-9; Relator: Ministro José Múcio; Unidade Técnica: SecexFazenda).

4.9.9. Trabalho, Previdência e Assistência Social

Atuação do TCU evitou a prescrição de R$ 12 bilhões em créditos tributários

Dentre os trabalhos relacionados à Previdência realizados pelo Tribunal em 2015, destaca-se o monitoramento de determinações realizadas em 2013 à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) com o objetivo de evitar a prescrição de créditos tributários previdenciários em razão da migração da plataforma tecnológica de aplicações utilizadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). A migração dos sistemas previdenciários ocorreu em dezembro de 2013, porém o Tribunal, durante o ano de 2014, continuou a acompanhar os procedimentos adotados na fase de estabilização dos serviços.

Em maio de 2015, o TCU encerrou o acompanhamento da migração tecnológica, após a estabilização dos serviços executados na nova plataforma e considerou cumpridas as determinações feitas

anteriormente. No entanto, verificou que devido à atuação do Tribunal evitou-se a prescrição de R$ 12 bilhões em créditos tributários (Acórdão 1.255/2015-Plenário, de 27/5/2015; TC 015.159/2013-2; Relator: Ministro Augusto Nardes; Unidade Técnica: Sefti).

Outras fiscalizações do TCU na área de Previdência Social

O Tribunal avaliou, em outra fiscalização, o planejamento e a gestão do Ministério da Previdência Social (MPS) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) na oferta de serviços eletrônicos para os cidadãos que necessitam de benefícios previdenciários. Foram apontadas oportunidades de melhorias quanto ao direcionamento, monitoramento e avaliação do programa de oferta desses serviços.

A auditoria, motivada pelo alto custo, para o INSS, do atendimento presencial, teve como escopo a avaliação de aspectos relacionados à oferta e à qualidade dos serviços previdenciários eletrônicos disponibilizados pela Previdência Social, assim com a análise dos motivos pelos quais a maioria dos serviços previdenciários não é ofertada eletronicamente. O TCU constatou a baixa priorização da oferta desses serviços no Plano Estratégico da Previdência Social 2012-2015. Exemplo disso é o não monitoramento, pelo INSS, da utilização da internet e dos serviços eletrônicos, cujas informações de acesso são obtidas de forma esporádica pela Autarquia. Verificou-se, também, a ausência de integração de serviços eletrônicos com outros órgãos públicos, visto que o serviço previdenciário geralmente necessita de informação fornecida por esses setores (Acórdão 1.789/2015-Plenário, de 22/7/2015; TC 027.972/2014-3; Relator: Ministro Augusto Nardes; Unidade Técnica: Sefti).

Outro trabalho do TCU que teve destaque nesta área foi a comparação entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro com os regimes previdenciários públicos de países europeus. O estudo abordou principalmente questões demográficas e econômicas, com objetivo de contribuir para melhorias na governança da Previdência Social. A comparação refletiu urgência na implementação de medidas estruturais de reforma no modelo brasileiro.

De acordo com a análise, os gastos do Brasil com a Previdência se encontram em patamar inferior aos dos quatro países analisados (Portugal, Grécia, Polônia e Hungria). Para o Tribunal, o Brasil tem a oportunidade de propor alterações no sistema previdenciário que minimizem a repercussão econômica e social que as

reformas necessárias causarão e, quanto mais tardar tais reformas, maior será o impacto causado pelos ajustes. O TCU constatou, ainda, risco no Regime pela falta de abordagem de temas como o envelhecimento populacional, redução da taxa de fecundidade, aumento da expectativa de vida e impactos que essas mudanças geram à saúde financeira do regime (Acórdão 2.710/2015-Plenário, de 28/10/2015; TC 015.986/2014-4; Relator: Ministro Augusto Nardes; Unidade Técnica: SecexPrevidência).

O TCU também monitorou determinações decorrentes de auditoria no Programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC), o qual assegura transferência mensal de um salário mínimo a idosos e pessoas com deficiência que não têm condições próprias de sustento. A auditoria anterior, realizada em 2009, evidenciou que os sistemas de controle e prevenção de erros e fraudes apresentavam deficiências.

Ao realizar o monitoramento, o TCU considerou que quase metade das recomendações feitas para melhorar a gestão e operacionalização do BPC não foram implementadas. Também foi constatado que, decorridos quatro anos do primeiro monitoramento, realizado em 2010, ainda não houve a implantação da reavaliação automatizada do BPC (Acórdão 496/2015-Plenário, de 11/3/2015; TC 005.656/2014-1; Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman; Unidade Técnica: SecexPrevidência).

De igual modo, foram monitoradas deliberações de auditoria anterior realizada nos três regimes da previdência pública, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis da União (RPPS) e os Encargos Financeiros da União com os Militares Inativos e seus Pensionistas (EFM). O objetivo foi avaliar o fluxo de recursos e despesas a eles relacionadas, seu equilíbrio financeiro atual e futuro e, principalmente, se os registros contábeis expressam os fatos de maneira correta.

De acordo com a fiscalização, diversas determinações foram cumpridas integralmente e outras ainda estão sendo executadas. O Tribunal verificou que a demora é resultado da necessidade de criar ou alterar sistemas informatizados ou de interagir com outros órgãos para que o resultado seja alcançado. Assim, as determinações foram reiteradas e a Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori) deverá incluir, nas avaliações atuariais dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes, coluna específica de resultado que contemple também as despesas com aposentados militares (Acórdão 2.314/2015-Plenário, de 16/9/2015; TC 034.660/2014-3; Relator: Ministro José Múcio; Unidade Técnica: SecexPrevidência).

TCU apresenta relatório sistêmico de fiscalização na função Trabalho (FiscTrabalho)

O Tribunal apreciou a primeira edição do relatório sistêmico de fiscalizações na área do trabalho (FiscTrabalho), realizado com o objetivo de oferecer ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira um panorama sobre a Função Trabalho do Governo Federal, bem como subsidiar o controle social, realizado individualmente ou por meio da sociedade organizada.

O FiscTrabalho, que utilizou dados de 2013, foi dividido em quatro partes, contendo informações sobre onde e como estão sendo aplicados os recursos da função Trabalho, sobre o seu acompanhamento, o que precisa ser aperfeiçoado e as principais constatações do TCU na área. Junto com o relatório, também

foi apreciada fiscalização do Tribunal no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), bem como uma análise comparativa e avaliativa dos sistemas de Seguro-Desemprego adotados no Brasil e nos Países da União Europeia.

Onde são aplicados os recursos - o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) conta com o quarto maior orçamento entre as funções de Governo. Esse orçamento é executado no âmbito de três unidades orçamentarias: o próprio MTE, a Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina no Trabalho (Fundacentro) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os dois últimos vinculados ao primeiro. O FAT é responsável por 95,7% do orçamento total do MTE, assim, as principais políticas da pasta são executadas com recursos deste fundo contábil. O orçamento do FAT cresceu 503,7% no período de 2001 a 2013, justificado principalmente pelo crescimento das despesas com seguro-desemprego e com abono-salarial.

Em auditoria realizada no FAT, o Tribunal verificou que, após o Governo optar, continuamente, por abrir mão da receita de vários tributos visando aumentar a produção e estimular alguns setores, as renúncias atingiram o montante de R$ 10,6 bilhões em 2013. O TCU observou que, consequentemente, ante a ausência de mecanismos de compensação das contas, o equilíbrio das contas do Fundo vem sendo comprometido. Também foi observado um crescente aumento da aplicação de recursos em políticas passivas (seguro-desemprego e abono), com o consequente declínio da participação de políticas ativas, que são destinadas à qualificação do trabalhador com fins de facilitar sua inserção no mercado de trabalho (Acórdão 732/2015-Plenário, de 8/4/2015; TC 018.840/2014-0; Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman; Unidade Técnica: SecexPrevidência).

5. CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA

A emissão de parecer prévio constitui etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública, pois subsidia o Poder Legislativo com os elementos técnicos de que necessita para julgar as Contas do Governo

5.1. Relatório das Contas do Governo de 2014

O processo constitucional definido para a análise das Contas de Governo compreende duas etapas distintas: a técnica, de competência do Tribunal de Contas da União (TCU), que emite Parecer Prévio; e a política, a cargo do Congresso Nacional, que julga as referidas Contas.

O Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, emitido nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal (CF), apresenta ao País diagnóstico sistêmico sobre aspectos relevantes do desempenho e da conformidade da gestão pública federal. Compreende a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), bem assim o relatório sobre os orçamentos e a atuação governamental, elaborado por diversos órgãos e consolidado pela Controladoria-Geral da União, e o Balanço Geral da União (BGU), elaborado e consolidado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF).

Embora o TCU emita Parecer Prévio apenas sobre a PCPR, cabe ressaltar que o Relatório sobre as Contas do Governo da República abrange informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, um panorama abrangente da Administração Pública Federal. Conforme dispõe o art. 228, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o relatório também contém informações sobre:

a) o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);

b) o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do País; e

c) o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Especificamente quanto ao exercício de 2014, essa solene atribuição do TCU foi exercida pela 80ª vez desde sua criação e representou o exame do quarto ano da administração da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Rousseff. A seguir, descrevem-se os principais resultados do relatório.

5.1.1. Desempenho da Economia Brasileira

Em 2014, a produção de bens e serviços no País atingiu o patamar de R$ 5,5 trilhões, a preços correntes, representando crescimento real de 0,1% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do ano anterior. O valor do PIB per capita teve variação real negativa de 0,7% em relação a 2013, passando a registrar o valor de R$ 27.229,00 (valores correntes). Em dólares, o PIB per capita registrou o valor de US$ 11,6 mil.

Sob a ótica da demanda, a despesa de consumo das famílias em 2014 cresceu 0,9%, influenciada pela elevação de 4,1%, em termos reais, da massa salarial dos trabalhadores e pelo acréscimo, em termos nominais, de 5,8% do saldo de operações de crédito com recursos livres às famílias.

Os demais componentes da demanda apresentaram os seguintes resultados em 2014: a despesa de consumo da Administração Pública aumentou 1,3%; a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) sofreu queda de 4,4%; e as exportações e importações de bens e serviços recuaram em 1,1% e 1,0%, respectivamente.

A taxa de poupança nacional bruta em relação ao PIB foi de 15,8% em 2014, inferior à verificada no ano anterior, de 17,0%. A taxa de investimento (capital fixo – formação bruta), por sua vez, foi de 19,7% do PIB, também inferior à verificada em 2013 (20,5% do PIB).

No que toca à taxa de inflação, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) alcançou 6,41%, ficando 1,91 ponto percentual (p.p.) acima do centro da meta e 0,09 p.p. abaixo do limite superior. Entre os itens que compõem o IPCA, o grupo Alimentação e Bebidas teve variação de 8,03%, respondendo sozinho por 30,7% da elevação do índice. Embora cumprida a meta de inflação para o ano, o índice situou-se acima dos 5,91% realizados em 2013 e correspondeu à segunda maior variação anual nos últimos dez anos, perdendo apenas para 2011, quando a taxa de inflação alcançou 6,50%.

Também em 2014, verificou-se redução da taxa de desocupação, que chegou a 4,3% ao final de 2014 – taxa idêntica à registrada no encerramento de 2013. O rendimento médio real recebido pelos trabalhadores em dezembro de 2014 alcançou o montante de R$ 2.705,63, superior ao verificado em dezembro de 2013 (R$ 2.650,75). O saldo do registro dos trabalhadores contratados com carteira assinada nos doze meses encerrados em dezembro de 2014 foi de 397 mil pessoas, um crescimento de 0,98% em relação ao total de trabalhadores empregados em 2013. Contudo, essa taxa de crescimento foi a menor dos últimos onze anos.

A estimativa da carga tributária brasileira em 2014 foi de 33,4% do PIB, com queda de 0,33 p.p. do PIB em relação à carga de 2013, considerando o PIB calculado pelo IBGE conforme a nova metodologia do Sistema de Contas Nacionais.

No que tange à dívida pública, merece destaque o aumento de R$ 256,8 bilhões da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) entre 2013 e 2014, quando alcançou o montante de R$ 1.883,1 bilhões. Em percentual do PIB, houve aumento de 2,6 p.p., de 31,5%, em dezembro de 2013, para 34,1%, ao final de 2014. A manutenção de despesas de juros e encargos nominais maiores, em conjunção com déficit primário, resulta em expansão continuada tanto da dívida bruta quanto da dívida líquida em valores nominais, mas em trajetórias divergentes, aumentando a diferença entre as duas medidas pelo acúmulo de passivos do Governo Central. Em percentual do PIB também houve crescimento tanto na dívida bruta quanto na dívida líquida.

A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), publicada pelo Banco Central do Brasil (Bacen), aumentou R$ 504,5 bilhões em 2014, chegando a R$ 3.252,5 bilhões ou 58,9% do PIB, com crescimento de 5,6 p.p. em relação a 2013 (53,3% do PIB).

Com base nos dados oficiais, a Dívida Consolidada Líquida cresceu R$ 232,4 bilhões entre 2013 e 2014, totalizando R$ 1.352,5 bilhões ao final de 2014.

Em referência às relações econômicas com o exterior, a balança comercial apresentou déficit de US$ 3,96 bilhões no encerramento de 2014, valor inferior ao superávit de US$ 2,6 bilhões registrado em 2013, e menor ainda se comparado ao superávit de US$ 19,4 bilhões observado em 2012.

Por fim, o cenário macroeconômico e a atuação do Governo nesse contexto refletiram na taxa de Risco-País, representada pelo indicador EMBI+. No encerramento do ano de 2013, o referido índice atingiu 224 pontos. No fim de 2014, o risco de investir nos chamados Brics (China, Brasil, Rússia, Índia e África do Sul) subiu repentinamente, com o risco Brasil atingindo o patamar de 318 pontos, em 16.12.2014.

5.1.2. Planejamento e Orçamento

Examinado o processo de revisão do PPA 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 18/1/2012) – principal instrumento de planejamento de médio prazo – verificou-se que, em 2014, esse processo envolveu apenas a inclusão de 10 metas e 39 iniciativas, correspondentes a menos de 1% do número de metas e iniciativas constantes do Plano. Os valores atribuídos aos programas temáticos foram corrigidos, de forma que o valor global original do PPA 2012-2015 passou de R$ 5,5 trilhões para R$ 5,8 trilhões, em 2014.

Destacou-se que o atual modelo de PPA apresenta fragilidades, como a deficiência na evidenciação da lógica das intervenções governamentais para alcançar objetivos e atender a demandas sociais. Em significativa parte dos programas, os indicadores não guardam relação mais direta com os objetivos de cada programa. As metas, por sua vez, são estipuladas apenas para o período total do plano, sem especificar as entregas associadas a cada exercício. Essas fragilidades, entre outras identificadas, reduzem a transparência do plano e dificultam ao cidadão associar os custos incorridos pela Administração Pública aos produtos e resultados entregues a cada período do ciclo de gestão.

Relativamente à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2014) – Lei nº 12.919, de 24/12/2013 –, verificou-se que o texto não continha anexo específico de prioridades e metas da Administração, o que contraria o disposto no § 2º do art. 165 da CF.

Na Lei Orçamentária Anual de 2014 (LOA 2014) – Lei nº 12.952, de 20/1/2014 –, as despesas autorizadas dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) totalizaram R$ 2,608 trilhões, após a aprovação de créditos adicionais. Desse montante, 88% foram empenhados, o que significou um crescimento de 12% com relação a 2013. No orçamento de investimento, as empresas estatais realizaram investimentos no valor de R$ 95,5 bilhões, correspondentes a 86% da dotação final autorizada (R$ 111,2 bilhões).

Em 2014, a execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais ficou abaixo do limite mínimo obrigatório de 1,2% da Receita Corrente Líquida do exercício anterior, mesmo considerando o contingenciamento realizado, contrariando o art. 52 da LDO 2014 – incorporado permanentemente ao ordenamento jurídico pátrio nos termos da Emenda Constitucional nº 86, de 17/3/2015.

Ademais, a parcela dessas despesas destinada a ações e serviços públicos de saúde não atingiu a metade do montante passível de realização. Contudo, a não execução do montante mínimo obrigatório decorreu da não aprovação dos Projetos de Lei nº 10 e nº 11/2014 no prazo legal, bem como de impedimentos de ordem técnica que inviabilizaram a consecução integral da programação aprovada.

A função Previdência Social mantém-se como a maior parcela das despesas primárias da União (39%), seguida pela função Encargos Especiais, que agrega principalmente as transferências tributárias constitucionais aos demais entes federados. Em um segundo grupo, em termos de volume de recursos, destacam-se, nessa ordem, as funções Saúde, Educação, Assistência Social, Trabalho, Defesa Nacional, Judiciária, Administração, Transporte e Agricultura.

No período entre 2010 e 2014, o crescimento real das despesas orçamentárias foi de 17%, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo aumento foi de 38% no período. As despesas primárias obrigatórias tiveram crescimento maior que a média, 19%, e as despesas financeiras cresceram 18%. Já as despesas primárias discricionárias, excluídas as despesas do PAC e as despesas com emenda parlamentar, tiveram queda real de 16% no período. Ressalta-se, no período, o aumento do orçamento destinado às funções Desporto e Lazer (79%), Assistência Social (38%) e Gestão Ambiental (34%).

Do total das despesas empenhadas em 2014, apenas 2,4% corresponderam a investimentos – grupamento no qual se verificou baixa execução orçamentária e elevado montante de inscrições em restos a pagar não processados. Em 2014, dos R$ 56,01 bilhões empenhados em investimentos, aproximadamente 61% foram inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício. Observou-se que, em grande parte das funções, a proporção de despesas inscritas em restos a pagar não processados foi superior à que foi liquidada no exercício. Esse quadro tem se repetido ao longo dos anos, o que tem gerado distanciamento entre as dotações orçamentárias e os valores efetivamente liquidados no exercício, com o consequente aumento no estoque de restos a pagar e a diminuição do investimento, com possíveis prejuízos ao desenvolvimento econômico do País.

Entre 2010 e 2014, o crescimento nominal do estoque de restos a pagar foi de 76% e o volume de restos a pagar não processados cresceu 83% nesse período. No final de 2014, o estoque chegou a R$ 227 bilhões, um crescimento de 4% em relação a 2013.

Comparando a evolução do PIB nominal, da dotação orçamentária inicial e do valor de restos a pagar inscritos e reinscritos no final do exercício nos últimos quinze anos, verificou-se um contínuo e significativo crescimento dos restos a pagar. Enquanto o PIB e a dotação orçamentária quase que quintuplicaram em valores correntes, os valores de restos a pagar aumentaram quatorze vezes. Esse quadro representa risco para a programação financeira do Governo Federal, com potenciais impactos negativos sobre o planejamento e a execução das políticas públicas.

No tocante às receitas previstas na LOA 2014, foram arrecadados R$ 2,27 trilhões, ante os R$ 2,58 trilhões previstos. Se descontados os R$ 555,0 bilhões correspondentes ao refinanciamento da dívida pública federal, a receita realizada fica reduzida a R$ 1,71 trilhão.

O comportamento da arrecadação, em 2014, deveu-se, principalmente: ao desempenho dos principais indicadores macroeconômicos que influenciam a arrecadação de tributos, com destaque para a queda na produção industrial e do valor em dólar das importações – que impactaram negativamente – e o aumento da

massa salarial, que impactou positivamente; à redução da lucratividade das empresas; e ao impacto das desonerações tributárias.

Por seu turno, as renúncias de receitas federais mantiveram-se em expansão e alcançaram o montante projetado de R$ 302,3 bilhões em 2014, assim classificados: R$ 195,3 bilhões de benefícios tributários; R$ 58,6 bilhões de benefícios tributários-previdenciários; e R$ 48,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. O montante das renúncias supera o das despesas realizadas (liquidadas) em algumas das principais funções do orçamento da União, como Saúde (R$ 94 bilhões), Educação (R$ 92 bilhões) e Assistência Social (R$ 70 bilhões). Em percentual do PIB, observou-se crescimento constante da renúncia tributária e previdenciária no período de 2011 a 2014, alcançando nesse último ano 4,6% do PIB. Os principais itens de gastos tributários em termos de valor foram em 2014: Simples Nacional (R$ 67,2 bilhões), Zona Franca de Manaus (R$ 23,4 bilhões), Desoneração da Folha de Salários (R$ 22,2 bilhões) e Desoneração da Cesta Básica (R$ 21 bilhões).

No tocante aos benefícios financeiros e creditícios, o montante apurado em 2014 (R$ 48,42 bilhões) representou uma substancial redução de 23% em relação a 2013. Destaca-se que, relativamente aos empréstimos da União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o subsídio estimado para 2014 foi de R$ 21,27 bilhões, enquanto em 2013 foi de R$ 10,63 bilhões. Houve, com isso, uma elevação de 100% do subsídio entre 2013 e 2014.

A análise dos benefícios tributários, financeiros e creditícios é encerrada com um recorte referente aos eventos Copa das Confederações Fifa 2013 e Copa do Mundo Fifa 2014. A projeção dos benefícios creditícios para os mencionados eventos correspondeu, em 2014, ao valor de R$ 302 milhões, sendo R$ 127 milhões referentes ao programa Procopa Turismo, R$ 114 milhões para as arenas de futebol e R$ 61 milhões destinados à mobilidade urbana. Os valores projetados para os benefícios tributários, por sua vez, totalizam R$ 412 milhões para subsidiar a organização das Copas Fifa. Somando os benefícios tributários aos creditícios relacionados aos referidos eventos, obteve-se o montante de R$ 714 milhões em 2014.

5.1.3. Gestão Fiscal

As receitas primárias alcançaram em 2014 o montante de R$ 1,22 trilhão (22,12% do PIB), 1,78 p.p. abaixo do previsto na LDO 2014 (23,9%). Houve também uma queda da participação das receitas primárias em relação ao PIB, passando de 22,86%, em 2013, para 22,12%, no exercício de 2014.

A receita corrente líquida, que é um dos principais parâmetros que norteiam a gestão fiscal, decresceu em 2,21% entre 2013 e 2014, alcançando o montante de R$ 641,6 bilhões.

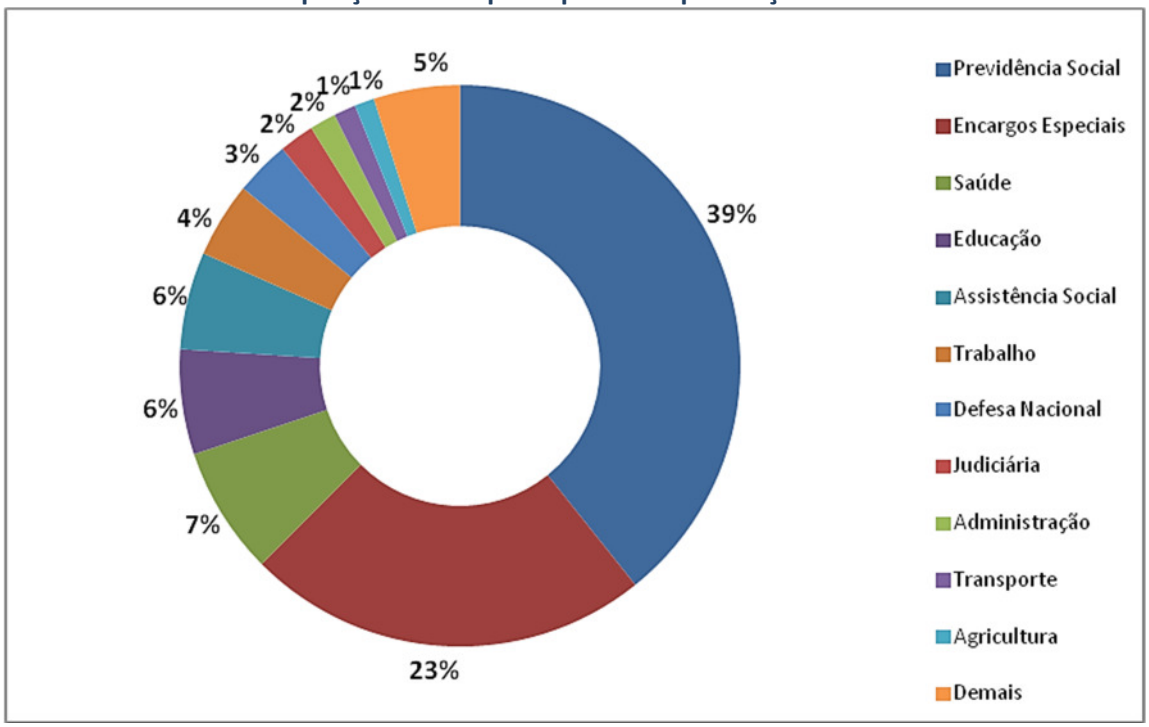
No que concerne à recuperação de créditos tributários, verifica-se que, ao final de 2014, o montante dos créditos ainda não recuperados pela União atingiu o valor aproximado de R$ 2,55 trilhões, composto por R$ 110,1 bilhões em estoque de parcelamentos de créditos não inscritos em dívida ativa, R$ 995,3 bilhões de créditos com exigibilidade suspensa e R$ 1.449,5 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa.

Esse montante de créditos a recuperar equivale a 46,2% do PIB apurado em 2014, proporção considerável se comparada a outros relevantes agregados econômicos analisados neste relatório, tais como: a Dívida Bruta do Governo Geral (R$ 3,25 trilhões, ou 58,9% do PIB), a Dívida Líquida do Setor Público (R$ 1,88 trilhão, ou 34,1% do PIB) e a Carga Tributária Bruta (R$ 1,84 trilhão, ou 33,4% do PIB), ressalvando-se que essa última é medida de fluxo, e não de estoque como as demais.

A par disso, a perspectiva histórica demonstra que tanto a expectativa de arrecadação dos créditos a recuperar quanto a efetiva realização de suas receitas são bem inferiores à magnitude de seu estoque. Nesse sentido, em 2014, as provisões da dívida ativa e dos créditos tributários em geral foram atualizadas, de modo que os saldos provisionados a título de perdas prováveis atingiram R$ 1,21 trilhão, o que corresponde a cerca de 47% dos créditos em estoque, ou 22% do PIB.

Em 2014, o total das despesas primárias empenhadas alcançou R$ 1,25 trilhão (22,71% do PIB), representando uma elevação de 9,7% com relação ao total empenhado no ano anterior. Destaca-se que, do montante empenhado em 2014, cerca de R$ 53,6 bilhões referem-se a despesas discricionárias sem impacto fiscal, ou seja, são as despesas do PAC, que foram deduzidas do resultado primário.

Composição das despesas primárias por função – 2014



Fonte: Siafi.

Verificou-se que os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União, analisados de maneira consolidada, respeitaram, no exercício de 2014, os limites de despesa com pessoal estabelecidos pelos arts. 20 e 22 da LRF. A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou elevação de 7,07% em relação aos gastos de 2013.

Analisou-se o comportamento das receitas e das despesas públicas federais, para verificar o cumprimento das metas fiscais, que são mecanismos para garantir à sociedade o compromisso do Governo com as condições necessárias à estabilidade econômica. Como instrumento de gestão das finanças públicas, a programação orçamentária e financeira contribui para o cumprimento dessas metas. Assim, ao longo do ano, as receitas e despesas do Governo são avaliadas e, caso necessário, os gastos devem ser limitados a fim de garantir o alcance dos resultados predefinidos na LDO.

No início de 2014, o Poder Executivo Federal efetuou limitação de empenho e movimentação financeira de R$ 30,5 bilhões, complementada por mais R$ 0,3 bilhão dos demais Poderes. Nas avaliações após o segundo, terceiro e quarto bimestres, concluiu-se que não havia necessidade de novos contingenciamentos, conquanto o

resultado primário realizado até agosto fosse de apenas R$ 0,4 bilhão, ante uma meta parcial prevista de R$ 39 bilhões. Ainda assim, na avaliação após o quinto bimestre, o Poder Executivo sinalizou a possibilidade de reversão parcial do contingenciamento em R$ 10,1 bilhões. Essa medida amparou-se no Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 36/2014, que alterava a LDO 2014 e extinguia o limite máximo de dedução da meta de resultado primário, então fixado em R$ 67,0 bilhões, referente a despesas do PAC e desonerações tributárias.

Ocorre que o limite de dedução da meta fiscal ainda estava restrito a R$ 67,0 bilhões entre 28.11.2014 – data da avaliação referente ao quinto bimestre – e 15.12.2014 – data de publicação e início da vigência da Lei nº 13.053/2014 (oriunda do PLN nº 36/2014). Diante dessa condição, o TCU verificou que seria necessário um contingenciamento adicional de, pelo menos, R$ 28,5 bilhões, visando ao cumprimento da meta de superávit primário de R$ 116,1 bilhões, com dedução limitada de R$ 67,0 bilhões.

Assim, constatou-se o descumprimento das normas prescritas nos arts. 37, caput, da Constituição Federal, 51 da LDO 2014 e 1º e 9º da LRF, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias no montante de, pelo menos, R$ 28,5 bilhões, quando da edição do Decreto nº 8.367, de 28/11/2014, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício de 2014. Como consequência, houve prejuízo à ação planejada e transparente e à gestão fiscal responsável em prol do equilíbrio das contas públicas da União no exercício de 2014

Destaca-se, ainda, que o art. 4º do Decreto nº 8.367/2014 condicionou a distribuição e utilização dos valores de ampliação dos limites de movimentação e empenho e de pagamento à publicação da lei resultante da aprovação do PLN nº 36/2014, o que contraria claramente o art. 118 da LDO 2014, in verbis:

> *"Art. 118. A execução da Lei Orçamentária de 2014 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional"* (grifou-se).

Ao vincular a liberação de limites orçamentários e financeiros à alteração legislativa que autorizaria a redução da meta fiscal pela totalidade das despesas do PAC e das desonerações tributárias, o Poder Executivo utilizou-se da execução orçamentária, condicionando-a à apreciação da proposição que se encontrava em tramitação no Congresso Nacional. Tal uso ocorreu, inclusive, mediante a adoção de cláusula resolutiva, nos termos do parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 8.367/2014:

> *"não aprovado o PLN de que trata o caput, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda elaborarão novo relatório de receitas e despesas e encaminharão nova proposta de decreto".*

Considerando que a aprovação do PLN nº 36/2014 foi consumada na forma da Lei nº 13.053/2014, a condicionante orçamentária imposta pelo Poder Executivo no Decreto nº 8.367/2014 surtiu o efeito almejado, com a alteração promovida na redação do caput do art. 3º da LDO 2014, que extinguiu o valor de referência de R$ 67 bilhões como limite para dedução da meta de resultado primário da União. Contudo, tal mudança deu-se à custa da infringência, pelo Governo, dos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade, dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, bem como do art. 118 da LDO 2014.

Constatou-se ainda que, apesar de o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ter alertado a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP), desde 12/2/2014, acerca da necessidade de ajuste nas dotações orçamentárias de despesas obrigatórias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o Poder Executivo manteve no Decreto nº 8.197, de 20/2/2014, (que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira para 2014) bem como nos relatórios de avaliação de receitas e despesas do 1º ao 4º bimestres, de forma injustificada, até o mês de setembro, o valor inicialmente previsto na LOA para essas despesas obrigatórias.

Em razão de não ter utilizado, ao longo de 2014, a projeção atualizada das despesas obrigatórias do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os parâmetros usados para manutenção dos limites de empenho e movimentação financeira restaram comprometidos. Consequentemente, deixou-se de realizar contingenciamento de despesas discricionárias no valor necessário, o que representa ofensa ao princípio da transparência insculpido na LRF.

Outrossim, entre 5/11 e 14/12/2014, foram editados sete decretos para abertura de créditos suplementares ao orçamento da União, utilizando-se como fonte de financiamento superávit financeiro e excesso de arrecadação para cobertura de despesas primárias. Naquela ocasião, porém, já estava comprometida a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2014, o que foi evidenciado pelo encaminhamento de projeto de lei do Poder Executivo ao Congresso Nacional, alterando-a.

Dessa forma, a edição dos referidos decretos contrariou o art. 4º da LOA 2014, que impedia a abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário vigente, nos termos estabelecidos pela LDO.

Além disso, relataram-se irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a inscrição em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida, sem a observância do disposto no art. 36, caput, da Lei nº 4.320, de 17/3/1964 (que dispõe sobre as normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos dos entes da federação), e nos arts. 35 e 67, caput, do Decreto nº 93.872, de 23/12/1986 (que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional).

Com relação ao resultado fiscal, a União apresentou déficit primário de R$ 22,5 bilhões em 2014, valor inferior em R$ 138,6 bilhões à meta fixada na LDO (R$ 116,1 bilhões). Com a alteração promovida pela Lei nº 13.053/2014, a União pôde deduzir da referida meta a totalidade das desonerações de tributos (R$ 104 bilhões) e as despesas do PAC (R$ 57,7 bilhões). Essas deduções converteram a meta superavitária inicial em uma meta de déficit primário de R$ 45,7 bilhões. Somente após essa redução é que se pôde considerar atingida a meta fiscal, com um excedente de R$ 23,2 bilhões.

No que tange ao resultado nominal, cabe mencionar que o déficit de R$ 273,3 bilhões apurado em 2014 foi bem superior à meta de resultado deficitário estabelecida na LDO (R$ 25,7 bilhões).

A dívida líquida do Governo Federal (Governo Central mais empresas estatais federais), por seu turno, encerrou 2014 com saldo de R$ 1.196,6 bilhões, montante superior, portanto, ao valor de R$ 1.088,7 bilhões, estabelecido pela LDO como limite máximo.

Cabe destacar que o montante dos juros nominais apropriados aos estoques da dívida líquida do Governo Federal em 2014 foi superior àquele observado no exercício anterior. Em 2014, os juros nominais foram

responsáveis pela elevação do endividamento em cerca de R$ 250,8 bilhões ou 4,54% do PIB, ante um aumento de R$ 185,5 bilhões ou 3,60% do PIB em 2013.

As despesas de juros e encargos nominais em conjunção com déficits primários resultam em expansão continuada da dívida líquida tanto em valores nominais quanto em percentual do PIB, o que chama a atenção para o caráter expansionista da política fiscal em 2014, cuja imediata consequência é o aumento dos juros pagos na renovação dos títulos públicos federais.

Entre os fatores que contribuíram para o resultado primário apresentado, destacam-se: desconto dos montantes referentes às desonerações e às despesas do PAC, respectivamente R$ 104,0 bilhões e R$ 57,7 bilhões; limitação de empenho e movimentação financeira, também conhecida como contingenciamento, no valor de R$ 20,7 bilhões; receitas atípicas decorrentes de parcelamentos de dívidas tributárias e previdenciárias no montante de R$ 19,9 bilhões; receita atípica de R$ 5,1 bilhões, relativa à outorga de serviços de telecomunicações (4G); recebimento de dividendos do BNDES de aproximadamente R$ 9 bilhões; e a postergação de pagamento (*float*), via restos a pagar, de até R$ 38,3 bilhões. Desconsiderando-se as receitas atípicas e o *float* de restos a pagar, obteve-se o resultado primário ajustado: déficit de R$ 94,8 bilhões. Esse montante é bem superior ao divulgado oficialmente pelo Governo Federal, déficit de R$ 22,5 bilhões.

Cabe destacar que, diferentemente da arrecadação usual de tributos e contribuições, fruto do efetivo esforço fiscal do Governo, essas receitas atípicas originaram-se de parcelamentos de créditos tributários, de concessões e permissões e de dividendos.

A esse respeito, reiteram-se observações consignadas nos Relatórios sobre as Contas do Governo de 2012 e de 2013, no sentido de que, em detrimento de transações que resultaram em receitas primárias atípicas (que representaram em 2014 R$ 34 bilhões), afigurar-se-ia mais consentânea com o planejamento, a transparência e o equilíbrio das contas públicas, por exemplo, a adoção de medidas com vistas a aumentar a eficiência na arrecadação de receitas, racionalizar os gastos públicos e a aprimorar a cobrança de créditos a recuperar. No caso dessas alternativas não serem factíveis, uma decisão prudente seria ajustar tempestivamente a meta à real capacidade de consecução.

5.1.4. Análise Setorial

A análise da ação setorial do Governo recebeu nova abordagem a partir do exame das Contas da Presidente da República relativas a 2013. A nova perspectiva adotada pelo TCU enfatiza o resultado da gestão pública, contribuindo para a melhoria da transparência e do controle social. A mudança teve como norte enfatizar o papel do TCU no processo de julgamento das Contas de Governo – oferecer elementos técnicos ao exame pelo Congresso Nacional – e valorizar a PCPR, instrumento de transparência e comunicação entre o Poder Executivo e a sociedade.

Na análise setorial, dedicou-se especial atenção às informações de desempenho (indicadores e metas) dos programas temáticos do PPA 2012-2015, evidenciando a relação entre os recursos aplicados anualmente pelo Poder Público e a entrega de bens e serviços à sociedade.

Na análise das Contas do Governo de 2014, buscou-se aferir se tais instrumentos de medição de desempenho poderiam ser considerados evidências aptas a sustentar a opinião do controle externo sobre os programas temáticos do PPA. Assim, diante dos padrões estabelecidos pelas Normas de Auditoria do Tribunal,

foram analisadas a relevância e a suficiência, bem como a validade e a confiabilidade dos indicadores e das metas, relacionando-se tais atributos com as qualidades desejáveis a um bom indicador ou a uma boa meta.

Entende-se por relevância a importância das informações de desempenho para medir o alcance dos objetivos; por suficiência, a quantidade e a qualidade dos instrumentos utilizados; por validade, o grau segundo o qual o indicador ou a meta refletem o fenômeno que está sendo medido, e; por confiabilidade, a fidedignidade da fonte de dados utilizada para o cálculo das informações, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.

Complementarmente, avaliou-se a utilidade e completude das cestas de indicadores dos 33 programas temáticos selecionados para análise, ou seja, se nela estão incluídos itens capazes de refletir os resultados da intervenção governamental em todas as áreas relevantes da política pública. Em linhas gerais, considera-se útil a cesta de indicadores que possui, na maior extensão possível, as características: foco, equilíbrio, adequação e economia. O foco avalia se a cesta de indicadores está alinhada aos objetivos definidos para o programa temático. O equilíbrio analisa se a cesta oferece uma visão abrangente do desempenho, contemplando vários aspectos da ação pública, tais como eficiência, eficácia, economicidade, efetividade. A adequação observa se as informações apresentadas pela cesta de indicadores contemplam as expectativas dos atores internos e externos, tais como gestores e sociedade. A economia, por sua vez, considera o custo envolvido para a produção do dado, cotejando-o com os benefícios gerados.

Dos indicadores componentes dos programas temáticos presentes no PPA, 93 foram selecionados para análise. Desses, 42% apresentaram alguma falha: em 41% dos indicadores avaliados, observou-se o não atendimento dos atributos relevância e suficiência; com relação aos atributos validade e confiabilidade, 26% dos indicadores analisados foram rejeitados.

Com relação ao total de metas examinadas (111), 28% foram refutadas. Quanto aos atributos relevância e suficiência, 23% das metas apresentaram falhas, enquanto que 20% das metas foram rejeitadas nos atributos validade e confiabilidade.

No que se refere à avaliação da cesta de indicadores, verificaram-se limitações quanto ao critério foco em 52% dos programas. Com relação ao equilíbrio, 97% dos programas apresentaram deficiências, enquanto que 73% mostraram problemas quanto à adequação. Já o critério economia foi bem avaliado, registrando-se limitações em apenas 6% dos programas selecionados.

5.1.5. Governança Pública para a Competitividade Nacional

O tema “Governança Pública para a Competitividade Nacional” foi eleito pelo TCU como integrador para definir e delinear os trabalhos especiais que compõem o presente capítulo do Relatório das Contas do Governo referentes a 2014. Em síntese, foram realizadas auditorias e análises específicas sobre aspectos de governança em políticas públicas selecionadas por suas relações diretas e indiretas com o tema competitividade. Sem a pretensão de esgotar o tema, as análises empreendidas ratificaram a importância do aperfeiçoamento da governança pública para indução da melhoria da qualidade dos serviços públicos e geração de efeitos positivos sobre a competitividade do produto nacional.

Em termos de competitividade nacional, várias instituições no Brasil e no exterior convergem para um conjunto de requisitos básicos que devem ser atendidos para que os produtos de um país se sobressaiam sobre

os dos concorrentes. Nas análises deste relatório, utilizaram-se os pilares mencionados no Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial.

A primeira análise deste capítulo tratou de um diagnóstico de governança pública nacional, realizado pelo TCU em parceria com os tribunais de contas de todo o Brasil, e demonstrou que a melhoria do Estado é tema que deve compor a agenda não somente do Governo Federal, mas também das lideranças estaduais e municipais.

As demais análises e auditorias foram desenvolvidas com base nas orientações do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, que fornece um modelo de avaliação da governança em políticas públicas, contemplando oito componentes: Institucionalização; Planos e Objetivos; Participação; Capacidade Organizacional e Recursos; Coordenação e Coerência; Monitoramento e Avaliação; Gestão de Riscos e Controle Interno; e *Accountability*.

Sob esse enfoque, analisou-se o aperfeiçoamento da gestão pública, com base em auditoria realizada na Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP). Uma das conclusões do trabalho foi que, embora faça parte da estratégia do Governo Federal, a disseminação do Modelo de Excelência em Gestão Pública do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) e dos seus instrumentos indutores ainda é reduzida, pois boa parte dos órgãos/entidades consultados no trabalho desconhecem essas ferramentas. Além disso, foi constatada a ausência de constituição válida do Comitê Gestor do Gespública, cujas atribuições relacionam-se com a orientação técnica, o fomento da aplicação e o aprimoramento do engajamento de organizações públicas no programa. Isso demonstra que são necessários avanços significativos no estímulo, na coordenação e no acompanhamento das ações a cargo da Segep/MP junto aos demais órgãos e entidades da Administração Pública, sob pena de não se realizar o objetivo expresso na instituição do próprio Gespública: "promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas".

Outro fator de impacto transversal nas políticas relacionadas à competitividade nacional é a qualidade das previsões que fundamentam planos e orçamentos governamentais. Os princípios da OCDE para a governança orçamentária incluem a integridade e a precisão das previsões como requisitos para a boa gestão das finanças e dos programas governamentais. O TCU avaliou a previsão dos parâmetros macroeconômicos para a elaboração das peças orçamentárias federais, em comparação com os valores observados no período de 2011 a 2014. Verificaram-se discrepâncias relevantes entre os indicadores macroeconômicos projetados pelo Governo e o que de fato se realizou no decorrer dos exercícios, enquanto que as previsões de mercado apresentaram melhor poder preditivo.

Quanto às análises de políticas públicas específicas, a fiscalização do TCU avaliou a governança da pactuação intergovernamental no âmbito do Sistema Único de Saúde, tema afeto à competitividade nacional por suas relações com a produtividade do trabalhador e das empresas e com a oneração dos sistemas de seguridade social. Foram detectadas deficiências na definição das competências dos entes envolvidos, o que fragiliza a pactuação de metas, objetivos e responsabilidades solidárias no âmbito do SUS. Além disso, destacou-se a fragmentação de políticas incentivadas pelo Ministério da Saúde e a falta de consistência nos apoios federais à regionalização.

Analisou-se, também, a política de educação profissional, científica e tecnológica (EPCT), considerando ser esse um dos fatores que contribuem para impulsionar a competitividade, por aumentar a qualidade e a produtividade do trabalho. As principais conclusões foram: os mecanismos necessários para caracterizar um adequado sistema de avaliação da política ainda não se encontram suficientemente implantados; os institutos federais apresentam pouca maturidade na adoção de boas práticas relacionadas às suas unidades de auditoria interna; ainda é modesta a articulação das instituições de ensino junto aos setores produtivos e às agências de fomento.

Em seguida, avaliou-se a política de intermediação de mão de obra (IMO) operacionalizada pelas agências do Sistema Nacional de Emprego (Sine). Ressaltou-se que a quase totalidade dos recursos do Trabalho e Emprego são comprometidos com as políticas passivas (seguro desemprego e abono salarial), em detrimento das políticas ativas (intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional), o que gera prejuízos por toda a cadeia produtiva e, em última instância, à competitividade. Ademais, os recursos destinados a essa atividade têm sido insuficientes para as necessidades do setor, o que se reflete na deficiência dos serviços prestados pelo Sine.

Com a perspectiva de que o aprimoramento da governança pública pode beneficiar a competitividade dos produtos nacionais, foi realizado trabalho sobre a governança no tratamento administrativo do Comércio Exterior. Como fragilidades do Programa Portal Único de Comércio Exterior, citaram-se: ausência de estimativa dos recursos orçamentários necessários aos projetos associados; ausência de previsão para a forma e o período de monitoramento e avaliação dos projetos; e fragmentação do Siscomex, sistema em que são executadas as operações de comércio exterior.

A respeito da inovação – fator relevante para alavancar a competitividade de um país – destacou-se uma das estratégias de atuação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que é a promoção de parcerias com Organizações Sociais (OS), por meio de contratos de gestão. Nesse sentido, foram evidenciadas deficiências estruturantes no modelo, tais como: ausência de regulamentação da Lei nº 9.637, de 15/5/1998, que dispõe sobre as OS; falta de transparência das ações e gastos realizados pelas OS; capacidade organizacional deficiente para a supervisão da política; e ausência de estrutura de controles internos e de uma política de gestão de riscos.

Dada a magnitude dos recursos envolvidos e a relevância para a competitividade, realizou-se, ainda, fiscalização com foco na governança do Programa de Investimento em Logística (PIL Ferrovias). Foram identificadas as seguintes fragilidades: baixa institucionalização dos atos referentes ao programa; ausência de indicadores e metas de eficiência e efetividade; ausência de motivação clara, congruente e suficiente para o modelo de operação; inexistência de critérios objetivos para a seleção e a priorização dos trechos a serem concedidos; e falhas no planejamento para integração dos novos projetos à malha ferroviária existente.

Por fim, avaliaram-se as condições de governança na Política Pública de Mobilidade Urbana. Destacou-se que, apesar de a política estar formalmente instituída pela Lei nº 12.587, de 3/1/2012, existe um descompasso entre a diretriz nacional, cuja prioridade são os modos de transporte não motorizados e os serviços de transporte público coletivo, e os critérios de seleção das propostas de intervenção de mobilidade urbana apresentadas ao Governo Federal por estados e municípios. Também foi observado que as metas e os indicadores utilizados pelo Governo Federal não são capazes de avaliar e medir o progresso e o alcance dos objetivos da política nacional de mobilidade urbana e que o esforço cooperativo entre as esferas de Governo é insuficiente para a sua adequada implementação.

Em suma, as conclusões dos trabalhos evidenciaram gargalos e fragilidades estruturais em áreas essenciais para a melhoria da competitividade da economia brasileira.

5.1.6. Auditoria do Balanço Geral da União (BGU)

Para o exame da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas da União referentes ao exercício de 2014, utilizou-se uma abordagem baseada em risco. Os principais motivos para a emissão de uma opinião modificada para as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2014 foram:

- distorções quantificáveis no total de R$ 281 bilhões, ou 2,38 vezes o Patrimônio Líquido da União;
- passivo subavaliado em R$ 256 bilhões;
- distorções relacionadas a estimativas contábeis inadequadas ou inexistentes, relacionadas às estimativas dos passivos contingentes e dos créditos tributários a receber;
- Ativo Imobilizado não reflete a situação patrimonial da União, em decorrência de deficiências na avaliação e mensuração dos imóveis de uso especial e dominiais, da não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, bem como de deficiências na depreciação de bens móveis e imóveis;
- falhas de divulgação em notas explicativas sobre transações com partes relacionadas e sobre o déficit atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- limitações de escopo, que impedem a obtenção de evidência de auditoria suficiente e adequada, relacionadas às despesas da União com pensões militares e militares inativos.

Foram também constatadas deficiências significativas nos controles internos do Sistema de Contabilidade Federal. Por tudo isso, as medidas necessárias e suficientes para evidenciar a real situação patrimonial da União para as contas de 2015 serão acompanhadas em processo específico.

5.1.7. Indícios de irregularidades e análise das contrarrazões apresentadas pela Exma. Sra. Presidente da República

Em Sessão Extraordinária de 17/6/2015, foi proferido o Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, no qual o TCU comunicou ao Congresso Nacional que, em virtude dos indícios de irregularidades identificados, as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2014 não estavam em condições de serem apreciadas pelo Tribunal naquele momento. Foi concedido prazo de trinta dias à Presidente da República para, em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, apresentar contrarrazões acerca dos treze indícios de irregularidades apontados nos itens 9.2.1 a 9.2.13 do referido Acórdão, a saber:

> *"9.2.1. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas da dívida pública de 2014 (item 2.3.5 do Relatório);*
>
> *9.2.2. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (item 2.3.6 do Relatório);*

9.2.3. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 32, §1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.4. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, incisos I e II, e 36, caput, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento nos exercícios de 2010 a 2014 (item 2.3.6 do Relatório);

9.2.5. ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, descumprindo o previsto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal (item 3.2 do Relatório);

9.2.6. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), do princípio orçamentário da universalidade (arts. 3º, caput, da Lei 4.320/1964 e 5º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 167, inciso II, da Constituição Federal e 32, §1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, em face da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014 (item 3.3.3.7 do Relatório);

9.2.7. extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento 'Recursos Próprios - Geração Própria', pelas empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Petrobras Netherlands B.V. (PNBV); para a fonte 'Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido - Controladora', pela empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás); para a fonte 'Operações de Crédito de Longo Prazo - Internas', pela empresa Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE); e para a fonte 'Operações de Crédito de Longo Prazo - Externas', pela empresa Furnas - Centrais Elétricas S.A. (item 3.3.4 do Relatório);

9.2.8. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4 do Relatório);

9.2.9. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 51 da Lei 12.919/2013, em face da ausência de contingenciamento de despesas discricionárias da União no montante de pelo menos R$ 28,54 bilhões, quando da edição do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.10. inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como do art. 118 da Lei 12.919/2013, em face do condicionamento da execução orçamentária de 2014 à apreciação legislativa do Projeto de Lei PLN 36/2014, nos termos do art. 4º do Decreto 8.367/2014 (item 3.5.3 do Relatório);

9.2.11. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 36, caput, da Lei 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto 93.872/1986, em face da inscrição irregular em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 (item 3.5.4.1 do Relatório);

9.2.12. inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), em face da omissão de transações primárias deficitárias da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS nas estatísticas dos resultados fiscais de 2014 (item 3.5.5.2 do Relatório);

9.2.13. existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (item 4.2.34 do Relatório)".

Adicionalmente, novos indícios de irregularidades foram apresentados pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, e pelo Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

Destarte, por meio de Despacho de 12/8/2015, encaminhado por meio do Aviso 895-GP/TCU, de 12/8/2015, o Ministro Relator fixou novo prazo para a Presidente da República se pronunciar, caso assim desejasse, sobre os seguintes fatos:

"17.1.1. Edição do Decreto 8.197, de 20.02.2014, e alterações subsequentes, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e fixou o cronograma mensal de desembolso para 2014, sem considerar a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas primárias obrigatórias (Seguro Desemprego e Abono Salarial), no valor de R$ 9,2 bilhões, e quanto à frustração de receitas primárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador, no valor de R$ 5,3 bilhões, nos termos do Ofício 35/2014/SE-MTE, de 17.02.2014, em desacordo com os artigos 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000;

17.1.2. Abertura de créditos suplementares, entre 05.11.2014 e 14.12.2014, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inc. V da Constituição Federal, e com a estrita vinculação dos recursos oriundos de excesso de arrecadação ou de superávit financeiro, contrariando o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal".

A partir das informações prestadas pela Presidente da República, o Tribunal reuniu-se novamente, em Sessão Extraordinária de 7/10/2015, para deliberar sobre o processo TC 005.335/2015-9 e avaliar se as contrarrazões apresentadas eram suficientes para afastar os quinze indícios de irregularidades detectados.

Inicialmente, foram analisados os argumentos preliminares trazidos pelo Advogado Geral da União (AGU), conforme sintetizado a seguir.

A Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU (Semag/TCU) apresentou dados referentes ao resultado fiscal apurado nos últimos cinco anos (2010 a 2014), evidenciando um quadro de deterioração fiscal, resultado de inobservância de regras restritivas voltadas para a limitação de gastos em nível prudente e a prevenção de desequilíbrios estruturais nas contas públicas, em especial as previstas nos arts. 8º e 9º da LRF.

Asseverou-se que não há novas interpretações no exame das Contas de Governo relativas a 2014, apenas a constatação de contrariedade a dispositivos da LRF em vigor, em análise efetuada com fundamento na Constituição Federal, na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU.

O art. 9º da LRF determina ao gestor a adoção obrigatória de medidas que assegurem o cumprimento das metas fiscais, tais como limitação de empenho e movimentação financeira a cada bimestre, contingenciamento considerado "o mais efetivo instrumento de controle fiscal", matéria sujeita à estrita reserva legal que não deixa margem para a conveniência de interesses dos gestores, não havendo espaço, portanto, para se invocar o princípio da continuidade do serviço público.

Em relação à afirmação do AGU de que "o País chegou a bom termo na sua execução financeira, inclusive com o cumprimento da meta ajustada", esclarece a Semag/TCU que a avaliação da gestão fiscal não se realiza apenas no encerramento do exercício. Na prática, observou-se o alcance de uma meta meramente formal e deficitária, estabelecida ao final do exercício, apenas para legitimar o resultado fiscal desfavorável, para o qual concorreu a inércia da Presidente da República diante da necessidade de conter gastos públicos identificada de antemão. Isso descaracteriza completamente o pressuposto de planejamento. Assim, diante dos fatos, não há que se falar em gestão planejada e eficiente dos recursos públicos.

Sobre o princípio da segurança jurídica, o Relator destacou que as decisões do TCU, por falta de disposição legal ou constitucional que o autorizem a assim proceder, não conferem salvaguarda à continuidade da prática de ato ilegal não abordado ou detectado por ocasião da análise fático-jurídica resultante de suas manifestações anteriores.

Quanto à pretensão de modulação temporal dos efeitos da decisão do Tribunal, o Relator entendeu como incabível, pois essa técnica constitucional não se aplica ao caso concreto da análise das Contas da Presidente da República, processo no qual não se discute a constitucionalidade de qualquer dispositivo legal, nem mesmo as vedações da LRF. Ademais, o descumprimento da LRF requer responsabilização e não há razões para modulação dos efeitos da decisão do Tribunal.

Superadas as questões preliminares, passou-se à análise das justificativas do AGU com relação a cada uma das irregularidades.

Operações de crédito irregulares

No exercício de 2014, constataram-se irregularidades graves em operações de crédito realizadas pelo Governo Federal. Após análise das contrarrazões apresentadas pelo AGU, concluiu-se que não foram expostos

elementos suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação das irregularidades apontadas nos itens 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, conforme sintetizado nos itens a seguir.

Adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial

Verificaram-se atrasos sistemáticos e de valores expressivos no repasse de recursos do Tesouro Nacional para a Caixa efetuar os pagamentos de despesas da União (bolsa-família, seguro-desemprego e abono salarial), constituindo-se em uso desmedido da força institucional do ente controlador sobre a instituição financeira controlada, com o nítido propósito de cumprir, de maneira artificiosa, as metas fiscais bimestrais ao longo do exercício de 2014.

Demonstrou-se que a situação observada em 2014 destoa totalmente do que se verificou em exercícios anteriores no relacionamento entre Tesouro Nacional e Caixa, não restando dúvida quanto à atipicidade e revelando intenção deliberada da União em se financiar por meio daquela instituição financeira. A magnitude dos valores, em ritmo crescente ao longo do ano, torna impossível encará-los como resultado de mero fluxo de caixa entre o banco público e o Tesouro Nacional.

A situação verificada constitui caso clássico de operação de crédito vedada pelo art. 36, caput, da LRF. Frise-se, ainda, que essa operação de crédito possui natureza extra orçamentária; sendo assim, não poderia ter sido realizada no último ano de mandato da Presidente da República, conforme determina o art. 38, IV, b, da mesma LRF.

Adiantamentos concedidos pelo FGTS à União para cobertura de despesas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida

Demonstrou-se, a partir de atas de reuniões ordinárias do Conselho Curador do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (CCFGTS), que os conselheiros consideraram esses adiantamentos como operação de crédito, com idêntica manifestação nesse sentido do representante do Ministério da Fazenda no CCFGTS e da Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho e Emprego.

De fato, a Lei nº 11.977, de 7/7/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), autoriza que a União utilize recursos do FGTS para financiar despesas – subvenção econômica – de sua responsabilidade no âmbito do programa, remunerando o FGTS pela taxa Selic. Não há dúvidas, portanto, quanto ao enquadramento dessa transação como operação de crédito entre o FGTS e a União.

Como apresenta as características de operação de crédito de natureza orçamentária, posto que os recursos foram obtidos junto ao FGTS com o propósito de alavancar despesas dessa natureza, destacou-se que, uma vez autorizada a contratação das operações de crédito, seria necessário incluir no orçamento ou em leis de créditos adicionais a estimativa de receita decorrente dessa operação, em cada um dos respectivos créditos orçamentários, conforme o art. 3º da Lei nº 4.320/1964 e o art. 32, § 1º, inciso II, da LRF. Além disso, exige-se também a demonstração da observância da "regra de ouro" (inciso III do art. 167 da Constituição Federal).

Concluiu-se que a operação de crédito não cumpriu os requisitos legais, pois não foi realizada a necessária inclusão de suas receitas no orçamento da União e tampouco demonstrou-se o cumprimento da "regra de ouro".

Postergação de pagamentos de equalizações de taxas de juros ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento

A equalização de taxa de juros é uma despesa corrente, classificada entre as subvenções econômicas, nos termos do art. 12 da Lei nº 4.320/1964. De acordo com o art. 17 da LRF, é despesa obrigatória de caráter continuado, como a própria União reconheceu na exposição de motivos da Medida Provisória nº 465, de 29/6/2009. O objetivo da equalização é recompor, à instituição financeira, os mesmos fluxos econômicos e financeiros que esta teria direito a perceber caso o financiamento concedido ao mutuário tivesse sido contratado sem a interferência da política pública de fomento.

O Ministério da Fazenda, a partir da edição da Portaria-MF nº 122/2012, postergou os pagamentos das equalizações devidas, desvirtuando a lógica intrínseca da operação de equalização, uma vez que promoveu descasamento entre os fluxos financeiros oriundos da União ao BNDES e aqueles advindos do mutuário à referida instituição financeira. A portaria estabeleceu prazo de 24 meses para o pagamento das equalizações apuradas ao final de cada semestre. Isso significa dizer que, ainda que encerrado o prazo de amortização da operação pelo mutuário final, a União ainda teria 24 meses para pagar a equalização referente àquela operação.

Ressalte-se que a sistemática de pagamento inaugurada pela Portaria nº 122/2012, foi replicada pelas Portarias editadas posteriormente pelo Ministério da Fazenda, com destaque para a Portaria-MF nº 29/2014, a qual estabeleceu que todas as equalizações calculadas no primeiro e no segundo semestres de 2014, independentemente da data de contratação da respectiva operação de financiamento, também teriam o pagamento da equalização postergado em 24 (vinte e quatro) meses.

Desse modo, levando-se também em consideração as demais regras, condições e características associadas à operação de equalização, pode-se afirmar que o estabelecimento unilateral do prazo de 24 meses para pagamento das equalizações ao BNDES foi feito com o propósito de postergar o desembolso de recursos por parte da União. Concluiu-se, pois, que o BNDES, ao arcar com obrigação que seria da União (equalização), estaria financiando a União, situação semelhante ao mútuo, conforme disposto no art. 29, inciso III, da LRF.

Tal operação de crédito não poderia ter sido realizada entre a União e o BNDES, em razão da vedação expressa trazida pelo art. 36 da LRF.

Os montantes postergados e que ficaram em atraso não foram captados como dívidas da União nas estatísticas fiscais. Por conseguinte, não foram considerados no cálculo da despesa primária, trazendo alívio para a programação financeira da União e contribuindo para a edição de decretos de programação financeira com contingenciamento de despesas discricionárias em volume muito inferior ao necessário para o cumprimento das metas fiscais de 2014 (situação descrita no item 8.6).

Execução de despesa sem autorização orçamentária

O orçamento federal de 2014 previu o financiamento das despesas com subvenções no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida por meio da fonte “00 – Recursos Ordinários”, a qual representa a utilização de recursos ordinários arrecadados pelo Tesouro Nacional ao longo do respectivo exercício financeiro.

Ocorre que, com o claro propósito de financiar referidos dispêndios, foram utilizados, ao longo dos exercícios de 2010 a 2014, recursos disponibilizados pelo FGTS à União, caracterizando-se a realização de operação de crédito de natureza orçamentária.

Desse modo, considerando a sistemática adotada para pagamento dos subsídios do PMCMV, as dotações orçamentárias respectivas deveriam ter sido autorizadas tendo como fonte de recursos a fonte "46 – Operação de Crédito Interno", que reflete adequadamente a origem dos recursos utilizados na cobertura das subvenções, qual seja, as disponibilidades do FGTS, adiantadas, em caráter oneroso, à União, nos termos do art. 82-A da Lei nº 11.977/2009.

Para o pagamento de referida dívida, bem como dos encargos respectivos, o art. 5º, § 1º, da LRF, exige a consignação de dotação orçamentária específica na Lei Orçamentária Anual referente ao exercício financeiro de 2014 ou em leis de créditos adicionais para referido exercício. Contudo, a análise das contrarrazões apresentadas pela Presidente da República permitiu constatar que, ao longo do exercício financeiro de 2014, não houve pagamento de dívida da União ao FGTS. Então, considerou-se insubsistente o indício de irregularidade apontado no item 9.2.6 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

Inscrição irregular de despesas em restos a pagar

Conforme disposto no art. 36, da Lei nº 4.320/1964, consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. Os restos a pagar, juntamente com o serviço da dívida, depósitos e débitos de tesouraria compõem a dívida flutuante (art. 92), que, por sua vez, integra o Passivo Financeiro que é usado no cálculo do superávit financeiro, fonte para abertura de créditos suplementares e especiais.

Demonstrou-se que os valores referentes a despesas do Programa Minha Casa, Minha Vida, relativos a empenhos do orçamento de 2014, foram indevidamente inscritos em restos a pagar, pois as respectivas despesas foram efetivamente pagas, ainda que com recursos do FGTS. A inscrição dos restos a pagar foi uma sistemática indevida, não transparente e ilegal, resultando na omissão de constituição de dívida junto ao FGTS.

As contrarrazões apresentadas não foram suficientes para descaracterizar essa irregularidade, consoante o item 9.2.11 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

Omissões de registro de passivos e de transações primárias deficitárias da União

Constataram-se irregularidades graves relacionadas às estatísticas fiscais em 2014, conforme registrado nos itens 9.2.1 e 9.2.12 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário. Após análise, concluiu-se que as contrarrazões apresentadas não foram suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação dessas irregularidades, pelos motivos sintetizados a seguir.

O Bacen deixou de computar no cálculo da Dívida Líquida do Setor Público os passivos da União contraídos junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS e deixou de computar no cálculo do resultado primário despesas primárias oriundas de operações da União junto ao Banco do Brasil, ao BNDES e ao FGTS.

Destacou-se que o Tribunal nunca questionou a discricionariedade no estabelecimento de metodologia de apuração do resultado fiscal pelo Bacen, tampouco a sua qualidade e regularidade, mas sim o descumprimento, pela Autoridade Monetária, de sua própria metodologia, conforme lhe convém. Assim,

questionou-se o fato de que certas operações não foram adequadamente registradas pelo Bacen nas estatísticas fiscais, em conformidade com o previsto na metodologia.

Em suma, concluiu-se que:

a) os passivos que foram objeto de determinação do TCU por intermédio dos acórdãos exarados no âmbito do processo TC 021.643/2014-8 devem ser registrados pelas estatísticas fiscais, pois enquadram-se em todos os critérios objetivos fixados pela metodologia adotada pelo Bacen;

b) a Corte de Contas, por intermédio de suas determinações, pretende garantir o cumprimento, por parte do Bacen, das regras básicas de sua metodologia "abaixo da linha"; e

c) estão contempladas, em conjunto, pelos passivos que foram objeto de terminação do TCU no âmbito do processo TC 021.643/2014-8, todas as regras de enquadramento necessárias ao registro dos mesmos, a saber: finalidade/objetivo; abrangência; critério contábil; adequação das bases de dados; e relevância econômica.

Omissão no dever de limitação de empenho e movimentação financeira

Com o objetivo de garantir os instrumentos necessários ao alcance das metas de resultado primário ou nominal especificadas nas respectivas LDOs, o art. 9º da LRF estabelece que, se for verificado ao final de um bimestre que a realização da receita poderá não ser suficiente para o alcance dessas metas, deve-se proceder à limitação de empenho e movimentação financeira.

Observou-se em 2014 um ambiente de resultados fiscais bimestrais ruins com risco de não atingimento das metas fiscais no âmbito do Poder Executivo Federal, pois as despesas já vinham crescendo desde anos anteriores a taxas maiores do que as das receitas. No entanto, as avaliações bimestrais do Governo não estavam coerentes com essa realidade. As estimativas de receita constantes dos decretos de programação financeira foram todas superestimadas em comparação aos valores efetivamente realizados. Ao contrário, as estimativas da despesa e do déficit previdenciário foram subestimadas quando comparadas aos valores efetivamente executados.

A avaliação de receitas e despesas primárias ao final do quinto bimestre de 2014 não indicou a necessidade de contingenciamento. Ao contrário, alegou-se que seria possível a ampliação do limite orçamentário e financeiro para custear despesas discricionárias em R$ 10 bilhões, desde que o projeto de lei de alteração da meta fiscal encaminhado ao Congresso Nacional fosse aprovado.

Ou seja, o Poder Executivo Federal condicionou a liberação dos limites orçamentários e financeiros em R$ 10,1 bilhões à aprovação do Projeto de Lei PLN nº 36/2014, contrariando o art. 118 da LDO 2014, que trata da execução orçamentária.

Invalidou-se a alegação do AGU de que a superveniente publicação da Lei nº 13.053/2014, que alterou a meta fiscal em 15.12.2014, elidiu a exigência de se limitar a execução orçamentária e financeira. Isso porque a situação indicativa de não cumprimento da referida meta já tinha sido identificada no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2014.

A LRF deixa claro que as metas fiscais têm que ser cumpridas não apenas no final do exercício, mas devem ser estabelecidas *ex-ante* e avaliadas a cada bimestre, para que não se perca de vista o controle, a evolução e a limitação das despesas discricionárias – sujeitas ao contingenciamento –, bem como a cobertura das despesas obrigatórias. Assim, justificar o não contingenciamento sob a alegação de que uma nova meta estaria vigente no final do exercício é atentar contra todo o arcabouço de execução orçamentária e financeira estipulado pela LRF, com base nos princípios do planejamento, da prudência e do equilíbrio fiscal.

Em contraposição às comparações entre exercícios empreendidas pelo AGU, demonstrou-se a improcedência das conclusões, visto que a condução da programação orçamentária e financeira nos exercícios foi bem distinta. De qualquer forma, refutou-se a aplicação do princípio da segurança jurídica ao caso, por não haver possibilidade de ofensa a coisa julgada, a direito adquirido ou a ato jurídico perfeito.

Destacou-se que a afirmação do AGU de que um novo contingenciamento agravaria a crise é apenas uma conjectura, pois não há consenso na literatura econômica sobre as consequências de restrições ao gasto público em momento de crise econômica.

Em seguida, rechaçaram-se as justificativas para o condicionamento da ampliação dos limites orçamentários e financeiros à aprovação do projeto de lei, em tramitação no Congresso Nacional à época, que propunha alteração da meta fiscal. Essa condição foi estabelecida por meio do art. 4º do Decreto nº 8.367/2014. Destacou-se que, além de ilegal, pois contrária ao disposto no art. 118 da LDO 2014, tal condição era dispensável diante das previsões legais de reestabelecimento de limites quando não mais subsistirem os motivos que levaram ao contingenciamento (art. 9º, § 1º, da LRF e art. 51, § 6º, da LDO 2014).

A análise dos relatórios de cumprimento da meta fiscal (elaborados pela SOF/MP e pela STN/MF) demonstrou claramente que a situação fiscal se tornou crítica entre maio e agosto de 2014. De janeiro a abril, o resultado primário realizado foi positivo e coincidiu com o previsto para o período, de R$ 28 bilhões. No entanto, de maio a agosto, o resultado foi negativo em quase R$ 28 bilhões. Assim, o Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de 2014 apontou para um desvio negativo de R$ 39 bilhões em relação à meta prevista até agosto. Isso significava que, para alcançar a meta de 2014, entre setembro e dezembro, o Governo teria que fazer um superávit de quase R$ 81 bilhões, o que correspondia à meta fiscal de todo o exercício.

No entanto, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre, que é elaborado pelo MP e pelo MF para subsidiar os decretos de contingenciamento, apresentou-se completamente desvinculado dessa realidade. Em suma, estava previsto que até agosto de 2014 o resultado primário alcançaria R$ 39 bilhões e o resultado alcançado foi de R$ 357 milhões, o que representa cerca de 0,44% da meta para o exercício de 2014. Ainda assim, num cenário em que as projeções de crescimento do PIB estavam se reduzindo, o Governo insistiu que cumpriria a meta anual e não adotou as medidas exigidas pela LRF para esse tipo de situação.

Pelas informações apresentadas, é evidente que a crise econômica não afetou as contas públicas apenas no quinto bimestre de 2014 (novembro), mas, seguramente, desde o final de agosto essa situação de risco da meta fiscal já era conhecida pelo Governo.

A análise efetuada revelou a prática ilegal cometida pelo Executivo, ao não ampliar o contingenciamento com base na meta em vigor no exercício em exame, em desacordo com o art. 9º da LRF. A situação caracteriza

forte indício de abuso de poder, dado que a conduta ilegal se prende à omissão, pela Chefe do Poder Executivo, em 2014, do dever de, na condução da programação financeira e orçamentária, praticar ato vinculado, não lhe sendo permitida qualquer margem de liberdade em agir contrariamente ao determinado na LRF.

Dessa forma, as contrarrazões apresentadas não foram suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação das irregularidades apontadas nos itens 9.2.9 e 9.2.10 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

Edição do Decreto nº 8.197/2014 sem considerar projeções do Ministério do Trabalho e Emprego quanto à elevação de despesas e à frustração de receitas

Apesar de o MTE ter alertado a SOF/MP, desde 12/2/2014, acerca da necessidade de ajuste nas dotações orçamentárias de despesas obrigatórias, o Poder Executivo manteve no Decreto nº 8.197/2014 bem como nos relatórios de avaliação de receitas e despesas do 1º ao 4º bimestre, de forma injustificada, o valor inicialmente previsto na LOA para as despesas obrigatórias do FAT em 2014. Consequentemente, deixou-se de realizar contingenciamento de despesas discricionárias no valor necessário, o que representa ofensa ao princípio da transparência insculpido na LRF.

O Poder Executivo alegou que baseou sua decisão nas negociações empreendidas para a aprovação de novas regras para pagamento dos benefícios sociais. No entanto, a mera intenção de diminuir uma despesa não é suficiente para que se incorpore tal redução nas projeções do exercício. Tal prática atenta contra o § 1º, art. 1º da LRF, que trata da importância de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Não foi identificado nas contrarrazões nem em decisões anteriores desta Corte de Contas nada que justifique a prática de ignorar projeções de receitas atualizadas no decorrer do exercício.

Isso reforçou os argumentos e as conclusões do item 8.6, que demonstraram que o Governo deixou de efetuar contingenciamento de despesas discricionárias no Decreto nº 8.367/2014.

Em suma, demonstrou-se que, a uma, ainda em fevereiro deixou-se de promover o contingenciamento nos montantes necessários, ao não utilizar as projeções atualizadas de abono salarial e seguro desemprego. A duas, a Administração serviu-se de números desatualizados para expor um cenário não condizente com a realidade, o que resultou no não contingenciamento dos valores que seriam necessários de acordo com o art. 9º da LRF. Em consequência, tornou-se possível executar despesas discricionárias em montante superior ao permitido pela conjuntura econômica real, contribuindo para que a situação fiscal se agravasse, o que culminou na realização de resultado primário deficitário em R$ 22,4 bilhões em 2014.

Entendeu-se, portanto, que não foram expostos elementos suficientes para elidir o indício de irregularidade listado no item 17.1.1 do Despacho de 12/8/2015.

Abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário

Entre 5/11 e 14/12/2014, foram editados sete decretos para abertura de créditos suplementares ao orçamento da União, utilizando-se como fonte de financiamento superávit financeiro e excesso de arrecadação. Porém, conforme detalhado anteriormente, naquela ocasião, a meta de resultado primário estabelecida na LDO

2014 estava comprometida, tanto que o Poder Executivo encaminhou projeto de lei ao Congresso Nacional para alterá-la.

Esse procedimento contraria o art. 4º da LOA 2014, que impede a abertura de créditos suplementares que sejam incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida pela LDO.

Destacou-se que o resultado primário previsto até agosto de 2014 era de R$ 39 bilhões, mas o alcançado foi de apenas R$ 357 milhões, ou seja, menos de 1% da meta estabelecida. Porém, ignorando também a redução nas projeções de crescimento do PIB, o Governo Federal rejeitou, ainda em agosto, a necessidade de contingenciamento. Assim, propôs-se a realizar um resultado primário superior a R$ 80 bilhões em apenas quatro meses: setembro a dezembro de 2014.

A concretização de tal feito era improvável. Apesar disso, não foram tomadas as medidas estabelecidas legalmente para preservação do resultado fiscal e, apenas em novembro, foi enviado ao Congresso projeto para alteração da meta. Nesse ínterim, enquanto o projeto para alteração da meta primária aguardava aprovação, o Governo abriu créditos suplementares ao orçamento.

Ocorre que, naquela ocasião, a abertura de qualquer crédito suplementar, que não por anulação de dotação, destinado à cobertura de despesas primárias seria incompatível com a obtenção da meta de resultado primário, porque simplesmente o alcance da meta de superávit fixada na LDO já se encontrava comprometido.

Em um contexto em que o Governo Federal deixou de providenciar o contingenciamento de despesas discricionárias no decorrer do exercício, não é razoável que se queira revestir de legalidade os decretos abertos, sob a alegação de que as despesas correspondentes eram de execução obrigatória e que, portanto, não se sujeitavam ao uso de conveniência e oportunidade.

Outrossim, afirmar que despesas obrigatórias são de execução imperativa e, ao mesmo tempo, não observar os mecanismos atualmente estabelecidos pela legislação para garantir seu atendimento sem comprometimento das finanças públicas (avaliação bimestral da programação orçamentária e contingenciamento), constitui condução ilegal da matéria. Assim, tanto os decretos destinados ao atendimento de despesas discricionárias, quanto aqueles relacionados a despesas obrigatórias, abertos no período de 5/11 a 14/12/2014, contrariaram o art. 4º da LOA, dado que eram incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício.

Quanto à alegação de que a abertura de créditos suplementares, na pendência de apreciação de projetos de lei alterando a meta de resultado primário, também ocorreu no exercício de 2009 e o parecer prévio elaborado pelo TCU não fez qualquer ressalva a essa questão, é fundamental enfatizar que tal situação não foi objeto de análise no Relatório das Contas do Governo daquele exercício. Portanto, não há que se falar em alteração de entendimento do TCU acerca da ilegalidade da ausência de contingenciamento e concomitante abertura de crédito suplementar com base em alteração de meta fiscal constante em projeto de lei, já que anteriormente não houve deliberação do Tribunal sobre a matéria.

Deve-se esclarecer que, devido às limitações inerentes às atividades de auditoria, existe risco de que distorções não sejam detectadas. A ausência de ressalva e/ou recomendação específica a respeito desse tema, nas Contas de Governo de 2009, não significa que o TCU aprovou tacitamente todos os atos, procedimentos,

metodologias e entendimentos adotados pelo Poder Executivo Federal naquele exercício ou em qualquer outro, sobretudo no que se refere àqueles que expressamente afrontaram a legislação.

Nesse caso, é inaplicável o princípio da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança legítima e, consequentemente, não há que se falar em ofensa à coisa julgada, ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito de que trata o art. 5º, inciso XXXVI, CF/1988.

Assim, examinadas as contrarrazões apresentadas pelo AGU, concluiu-se não serem suficientes para afastar a irregularidade apontada no item 17.1.2 do Despacho de 12/8/2015 (peça 205), no que se refere à abertura dos créditos suplementares, entre 5/11 e 14/12/2014, por meio dos Decretos não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, incompatível com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da LOA 2014 e, infringindo, por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

Execução orçamentária irregular no Orçamento de Investimento

Detectaram-se dois indícios de irregularidades relativas à execução orçamentária do Orçamento de Investimento em 2014: extrapolação do montante de recursos aprovados em algumas fontes por oito empresas estatais e execução de despesa sem dotação suficiente por duas empresas, em desacordo com o disposto do inciso II do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de despesas além do que foi fixado na LOA.

Essas são irregularidades reiteradas nos últimos anos, conforme registrado nos Relatórios sobre as Contas do Governo anteriores, tendo sido objeto de ressalvas e recomendações. No entanto, ainda não foram tomadas providências suficientes para solução do problema.

O AGU reconheceu a ocorrência dessas irregularidades e apresentou como justificativa as peculiaridades relativas ao funcionamento dessas empresas. No entanto, após análise, concluiu-se que as contrarrazões não apresentaram argumentos suficientes para afastar as irregularidades, sugerindo-se a manutenção dos registros constantes dos itens 9.2.7 e 9.2.8 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário.

Ausência do rol de prioridades da Administração Pública Federal no PLDO 2014

No Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2013, a ausência do rol de prioridades da Administração Pública Federal foi objeto de ressalva e de recomendação ao Poder Executivo. A recomendação foi considerada parcialmente atendida pelo TCU, com a definição de que as ações do PAC e do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) seriam consideradas as prioridades e metas da Administração.

No entanto, as ações que compõem tanto o PAC quanto o PBSM podem ser alteradas a qualquer tempo, no decorrer do exercício, pelo Poder Executivo, o que causa insegurança no estabelecimento de um rol de ações prioritárias capaz de orientar a elaboração e execução do orçamento.

Tendo isso em conta, concluiu-se que essa distorção não deve permanecer no rol de irregularidades indicadas preliminarmente, por meio do item 9.2.5 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, permanecendo, entretanto, a ressalva e a respectiva recomendação, com a finalidade de assegurar o cumprimento integral do disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Distorções em indicadores e metas do PPA 2012-2015

As contrarrazões demonstram que as observações feitas pelo TCU e por outros atores que lidam com o planejamento e gestão de políticas públicas estão sendo incorporadas ao processo de evolução do PPA, o que representa um aspecto positivo da elaboração do próximo Plano Plurianual, no sentido de fortalecê-lo como instrumento de planejamento e definidor de objetivos, diretrizes e metas.

No entanto, não foram apresentados elementos suficientes para elidir a impropriedade constante do item 9.2.13 do Acórdão nº 1.464/2015–TCU–Plenário. Assim, propôs-se a permanência do registro referente às distorções verificadas nos indicadores e metas previstos no PPA 2012-2015, na forma de ressalva a ser consignada no Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República relativas ao exercício de 2014.

5.2. Conclusões sobre as irregularidades

Em síntese, as análises da unidade técnica, acompanhadas pelo Relator do processo, apontaram para as seguintes conclusões:

a) quanto ao item 9.2.6 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, durante a análise das contrarrazões apresentadas pela Presidente da República foi possível constatar que, ao longo do exercício financeiro de 2014, não houve pagamento de dívida da União ao FGTS. Assim, considerou-se insubsistente o indício de irregularidade apontado;

b) quanto aos itens 9.2.5 e 9.2.13 do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, considerou-se adequada a manutenção de tais registros na forma de ressalvas a serem consignadas no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2014;

c) quanto aos demais itens do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário e do Despacho do Ministro Relator, de 12/8/2015, totalizando 12 itens, entendeu-se que não foram expostos elementos suficientes para elidir as irregularidades apontadas.

O tratamento apartado das irregularidades se justifica como forma de facilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa e permitir que se estruture de forma mais organizada a análise. Porém, a avaliação definitiva da matéria foi feita de forma abrangente e consolidada, levando-se em conta toda e qualquer conexão temática necessária para a plena compreensão dos fatos e das irregularidades apuradas nas contas relativas ao exercício de 2014.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é indiscutivelmente um dos maiores marcos normativos na era pós-Constituição de 1988. A intenção dessa norma foi instituir condições estruturais para um regime fiscal que garanta equilíbrio intertemporal das contas públicas, em benefício da sociedade brasileira, na medida em que tais condições formam a base para a estabilidade da economia, a sustentabilidade do crescimento econômico e do desenvolvimento social, a confiabilidade das informações e a credibilidade da nação.

Contudo, evidenciou-se que diversos procedimentos adotados ao longo do exercício de 2014 afrontaram de forma significativa os princípios, objetivos e comportamentos preconizados pela LRF. Os fatos que permeiam as irregularidades identificadas denotam inobservância sistemática de regras e princípios estabelecidos pelo

legislador complementar, além de outros aplicáveis à Administração Pública, repercutindo todos, sem exceção, de uma forma ou de outra, na condução fiscal de 2014 e nos resultados a ela inerentes.

O relatório demonstra o uso contínuo e reiterado de bancos estatais como "financiadores" de políticas públicas, contrariando vedação expressa da LRF. Tais operações de crédito ocultas, proibidas pela LRF – exceto no caso da relação entre União e FGTS acerca do Programa Minha Casa, Minha Vida –, distorceram a realidade orçamentário-financeira e o resultado fiscal do ano. Facultaram também, em contrapartida, maior margem de manobra governamental no que se refere ao limite de despesas discricionárias.

Houve desrespeito também à regra proibitiva da LRF quanto à realização de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato da Presidente da República.

Com exceção da dívida da União para com a Caixa Econômica Federal, em razão dos atrasos nos pagamentos dos benefícios do Bolsa Família, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, os demais passivos não compuseram as estatísticas fiscais elaboradas pelo Bacen, comprometendo a fidedignidade dos números da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) – em algo próximo a R$ 40 bilhões – e do resultado fiscal do exercício.

Em suma, entendeu-se que os atrasos se enquadram no conceito de operação de crédito estabelecido pela LRF; que, para tal enquadramento, não se exige contrato bancário típico, específico, firmado com instituição financeira com vistas à entrega de numerários; que as operações em questão são assemelhadas às do rol do art. 29, inciso III, da LRF, mais especificamente à hipótese de abertura de crédito.

Importante esclarecer que a responsabilidade direta da Presidente da República sobre a prática das chamadas "pedaladas fiscais", em 2014, ficou evidente ante a edição do Decreto nº 8.535, de 1º/10/2015, que dispõe sobre a contratação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo. Eis que, por meio desse decreto autônomo (fundado no art. 84, VI, da Constituição de 1988), a Presidente passou a restringir a prática das "pedaladas" e, assim, deu evidente demonstração de que caberia diretamente a ela coibir a prática de referidas irregularidades.

A omissão das despesas primárias no cálculo do resultado fiscal falseou os dados oficiais, que ficaram subestimados, afetando a programação orçamentária e financeira e a verificação do cumprimento das metas fiscais sob o enfoque da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). Dessa forma, criou-se situação irreal que culminou na realização de contingenciamento em montante inferior ao que seria exigido em caso de observância da legislação em vigor.

Ainda que se abstraiam os valores reais que deveriam ter composto as estatísticas fiscais, o Poder Executivo, já na avaliação devida ao quarto bimestre de 2014, tinha conhecimento dos dados que apontavam para um déficit primário significativo. Naquele momento, o cenário indicava a necessidade de contingenciamento no montante de despesas discricionárias.

A irregularidade se materializou, em definitivo, com a emissão do Decreto nº 8.367/2014, na avaliação do quinto bimestre, em paralelo com a submissão do PLN nº 36/2014 ao Congresso Nacional, ocasião em que não se contemplou novo contingenciamento, além de ter havido condicionamento da execução orçamentária à aprovação do projeto de lei.

Considerou-se que alterações na meta fiscal são possíveis, mas em respeito aos ditames das leis orçamentárias, o que ocorreu apenas sob o aspecto formal, uma vez que o PLN nº 26/2014 foi submetido ao Poder Legislativo somente quando a realidade fiscal já estava deteriorada, o que deixou o parlamento refém de uma situação fática irreversível.

Restou demonstrado, também, que os efeitos da crise em 2014 não se fizeram sentir apenas em novembro, mas ao longo de todo o ano, e não apenas na avaliação do quinto bimestre, os indicadores econômicos mostraram a piora do cenário, mas bem antes, já em maio e com mais ênfase em agosto.

Ainda no âmbito da programação orçamentária e financeira, o relatório confirma que houve omissões reiteradas quanto a projeções atualizadas encaminhadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Essa ocorrência induziu a um montante contingenciado de despesas discricionárias, no início do ano (Decreto nº 8.197 de 20/2/2014 e Decreto nº 8.216, de 28/3/2015, que o altera o anterior) aquém do necessário.

Outro achado de gravidade acentuada refere-se à abertura de créditos suplementares, da ordem de R$ 15 bilhões, quando a meta fiscal em vigor estava comprometida.

Dessa forma, o não registro dos pagamentos das subvenções, a contratação de operações de crédito com inobservância de condições estabelecidas em lei, o não registro nas estatísticas fiscais de dívidas contraídas e a omissão das respectivas despesas primárias no cálculo do resultado fiscal criaram a irreal condição para que se editasse decreto de contingenciamento em montante inferior ao necessário para o cumprimento das metas fiscais do exercício de 2014, permitindo, desse modo, a execução indevida de outras despesas.

O que se observou foi uma política expansiva de gasto sem sustentabilidade fiscal. Entendeu-se que tais atos foram praticados de forma a evidenciar situação fiscal incompatível com a realidade, comprometendo os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, além de ferir diversos dispositivos constitucionais e legais, especialmente no que tange à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destacou-se o papel relevante que o TCU desempenha no controle da gestão fiscal, principalmente com o advento da LRF, o que traz consigo a responsabilidade de apontar os desvios identificados de forma a contribuir para a credibilidade e confiabilidade da gestão e das informações relacionadas às contas públicas brasileiras. Trata-se de valioso e fundamental compromisso para com a democracia e o interesse público.

5.2.1 Parecer do Relator

Os exames efetuados nos documentos, balanços e demonstrativos encaminhados pela Presidente da República foram enriquecidos com fiscalizações realizadas por diversas unidades técnicas do TCU, que permitiram a elaboração do projeto de parecer prévio submetido à apreciação do Plenário.

O Tribunal de Contas da União foi de parecer que as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014. Contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal, às normas constitucionais, legais e

regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional.

5.3. Alertas e Recomendações

Em decorrência das informações evidenciadas ao longo do relatório, o Tribunal emitiu as seguintes deliberações:

1. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a realização de operações de crédito junto à Caixa Econômica Federal, ao FGTS e ao BNDES sem a observância dos requisitos e impedimentos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 1º, §1º; 32, §1º, incisos I e II; 36, caput; e 38, inciso IV, alínea 'b');

2. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, §1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, em face da desconsideração da manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego quando da edição do Decreto nº 8.197/2014, da não limitação de empenho e movimentação financeira no montante necessário para comportar o cumprimento da meta de resultado primário vigente na data de edição do Decreto nº 8.367/2014, bem como da condicionante imposta à liberação e utilização dos limites orçamentários e financeiros definidos no Decreto nº 8.367/2014, que contrariou o disposto no art. 118 da LDO 2014;

3. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, §1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a inscrição em restos a pagar de R$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Programa Minha Casa Minha Vida, sem a observância do disposto nos arts. 36, caput, da Lei nº 4.320/1964, 35 e 67, caput, do Decreto nº 93.872/1986;

4. alertar a Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 1º, incisos I, II e III, do Decreto nº 5.135, de 7/7/2004, (que dispõe sobre a estrutura da Casa Civil) o Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 1º, inciso IV, do Decreto nº 7.482, de 16/5/2011, (que dispõe sobre a estrutura do Ministério da Fazenda) e o Ministério da Defesa, com fundamento no art. 10, § 1º, da Lei nº 10.180, de 6/2/2001, (que dispõe sobre os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade e de controle interno do Poder Executivo) acerca da possibilidade de o TCU emitir opinião adversa sobre o Balanço Geral da União, caso as recomendações VI, VII, VIII, IX, X.a. a X.h., XI, XII, XIII, XIV e XV, expedidas com vistas à correção das distorções verificadas no Balanço Patrimonial da União e na Demonstração das Variações Patrimoniais não sejam implementadas;

5. alertar o Poder Executivo Federal, com fulcro no art. 59, §1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca das irregularidades na gestão orçamentária da União durante o exercício de 2014, envolvendo a abertura de créditos suplementares, por meio dos Decretos Não Numerados 14028, 14029, 14041, 14042, 14060, 14062 e 14063, sem a observância do disposto nos arts. 4º da Lei nº 12.952/2014 e 167, inciso V, da Constituição Federal;

6. Recomendar:

I. à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incluam, nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias, o rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece que as leis de diretrizes orçamentárias devem compreender as metas e prioridades da administração pública federal, instrumento indispensável ao monitoramento e à avaliação de seu desempenho ao longo da execução do orçamento a que se referem;

II. às empresas Araucária Nitrogenados S.A., Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I) e Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE), vinculadas ao Ministério de Minas e Energia, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem a dotação autorizada para as respectivas programações, em obediência à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal; bem assim ao Ministério de Minas e Energia, no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento, com vistas a evitar a perda de controle dos gastos dessas entidades;

III. às empresas Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE), Araucária Nitrogenados S.A., Boa Vista Energia S.A. (BVEnergia), Energética Camaçari Muricy I S.A. (ECM I), Petrobras Netherlands B.V. (PNBV), Transmissora Sul Litorânea de Energia S.A. (TSLE) e FURNAS – Centrais Elétricas S.A, todas vinculadas ao Ministério de Minas e Energia; e à empresa Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), vinculada ao Ministério das Comunicações, para que, quando da execução do Orçamento de Investimento, observem o valor aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária ou promovam a adequação desses valores de acordo com o disposto na lei de diretrizes orçamentárias; bem assim ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério das Comunicações para que orientem suas supervisionadas no sentido de garantir a efetivação de tal cumprimento;

IV. ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), para que, no exercício de sua competência de acompanhar a execução orçamentária do Orçamento de Investimento das empresas estatais não dependentes, acompanhe a obediência, por parte das empresas integrantes do OI, à vedação estabelecida no inciso II do art. 167 da Constituição Federal e ao limite aprovado para as respectivas fontes de financiamento na lei orçamentária, e tome as providências necessárias para a correção de eventuais impropriedades junto às respectivas empresas durante o exercício;

V. à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que contemple, no processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019, a reavaliação das informações de desempenho para as quais foi apontada alguma deficiência nos relatórios das Contas do Governo relativos aos exercícios de 2013 e de 2014, com vistas ao aprimoramento do conjunto de indicadores e metas constantes do PPA;

VI. ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções das pensões militares das Forças Armadas;

VII. ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo referente às pensões relativas aos militares das Forças Armadas, permitindo assim

a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2015 e seguintes;

VIII. à Casa Civil da Presidência da República e aos Ministérios da Defesa e da Fazenda que realizem estudo conjunto para avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas dos encargos com militares inativos, incluindo no escopo do estudo a necessidade de registros contábeis ou elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação das despesas futuras com os militares;

IX. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério da Fazenda, sob a coordenação do primeiro, que apresentem em até 180 dias os resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta CC/MF/MPS 218/2014, especificamente no que tange:

a) aos resultados sobre a avaliação das melhores práticas internacionais de prestação de contas da previdência social e a necessidade de elaboração e divulgação de informações específicas sobre a situação atuarial da previdência social;

b) à inclusão do balanço atuarial do Regime Geral de Previdência Social nos relatórios de avaliação atuarial;

c) à inclusão do balanço atuarial do Regime Geral de Previdência Social em notas explicativas das demonstrações financeiras do Fundo do Regime Geral de Previdência Social e da União.

X. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

a) com base nos critérios contábeis pertinentes e na Portaria-AGU 40/2015, promova o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de provisões e passivos contingentes relativos aos riscos fiscais decorrentes de ações judiciais impetradas contra a União;

b) que adote as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos passivos relativos ao repasse de recursos de programas sociais junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao Banco do Brasil;

c) na hipótese de realização de ajuste de exercício anterior, observe as práticas contábeis aplicáveis, inclusive no que tange à readequação das informações apresentadas para fins comparativos;

d) aprimore os mecanismos de controle dos saldos de empréstimos e financiamentos concedidos, notadamente daqueles originários de legislação específica, apresentando, em notas explicativas ao BGU, as razões das eventuais divergências que subsistirem, a exemplo daquela observada entre os saldos no Siafi e nas demonstrações financeiras do BNDES, em 31/12/2014, para os haveres do Tesouro Nacional junto a esse banco;

e) evidencie no Balanço Patrimonial os valores referentes aos ajustes de exercícios anteriores ocorridos ao longo do período de referência das demonstrações contábeis, indicando em notas explicativas a sua natureza;

f) aprimore as regras de consolidação do Balanço Geral da União no Siafi, bem como as orientações a respeito, de modo a identificar e excluir transações e saldos recíprocos relevantes entre os órgãos e entidades pertencentes à União;

g) evidencie, em tópico individualizado das notas explicativas, as transações da União com suas partes relacionadas, com a observância das normas contábeis aplicáveis à matéria, fazendo constar, no mínimo: a evidenciação das principais partes relacionadas, com a descrição da natureza do relacionamento;

as transações relevantes ordinárias e extraordinárias ocorridas no exercício, incluindo os principais termos e as receitas e despesas decorrentes de tais transações; os ativos e passivos da União com suas partes relacionadas ao término do exercício; e a remuneração agregada do pessoal-chave da administração;

h) faça constar nas Notas Explicativas do Balanço Geral da União informações referentes à renúncia de receitas financeiras e creditícias, em cumprimento ao disposto no inciso VII do art. 15 da Lei 10.180/2001 e no inciso VIII do art. 3º do Decreto 6.976/2009;

i) evidencie, nas notas explicativas relativas às receitas de dividendos da União, a hipótese de dispensa do recolhimento de dividendos da Caixa devidos à União, utilizado para cobertura do risco de crédito e dos custos operacionais das operações de financiamento no âmbito do Programa Minha Casa Melhor, prevista no art. 3º da Lei 12.868/2013, bem como informações sobre os valores efetivamente dispensados;

j) apresente, no prazo de 90 dias, esclarecimentos sobre o motivo de o Siafi ter permitido o lançamento manual na conta 1.4.2.1.1.10.00 – Imóveis de Uso Especial, contrariando o item 3.1.1.4 da macrofunção "02.11.07 - Imóveis de Propriedade da União" do Manual Siafi, bem como as medidas corretivas e preventivas adotadas;

k) oriente e monitore as setoriais do Sistema de Contabilidade Federal com o objetivo de reduzir o número de restrições contábeis registradas no encerramento do exercício, por meio da Declaração do Contador, estimulando a correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e o devido esclarecimento dos problemas remanescentes (item 5.6.2);

l) monitore as justificativas acerca dos registros de restrições contábeis, de modo a dar transparência às razões pelas quais as setoriais contábeis não adotam todas as medidas necessárias para correção dos problemas contábeis eventualmente existentes dentro do exercício a que se referem e que, doravante, encaminhe uma análise consolidada das restrições contábeis e das Declarações de Contador de órgão superior junto com as prestações de contas anuais da Presidência da República;

XI. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com o Ministério do Trabalho e Emprego e com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que adote as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos passivos relativos ao repasse de recursos de programas sociais junto à Caixa Econômica Federal (Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego);

XII. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com o Ministério das Cidades, que adote as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos passivos relativos ao repasse de recursos de programas sociais junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;

XIII. à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, com base em estudo prévio, adote metodologia para mensuração do ajuste para perdas de créditos tributários a receber que melhor reflita a realidade de recebimento desses créditos;

XIV. à Secretaria do Tesouro Nacional, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, bem como com outros órgãos que julgar necessários, considerando a peculiaridade de cada tipo de crédito e de acordo com as práticas contábeis aceitas, que elabore e normatize a metodologia para ajuste para perdas de créditos a receber da União;

XV. à Secretaria do Patrimônio da União que aprimore a metodologia de cálculo e registro da depreciação acumulada de bens móveis e imóveis, de forma a melhor refletir a realidade patrimonial dos bens da União;

XVI. à Caixa Econômica Federal que inclua, no documento de formalização da política de distribuição de resultados da instituição, informações sobre a hipótese de dispensa de recolhimento de dividendos da entidade em favor do Programa Minha Casa Melhor, prevista no art. 3º da Lei 12.868/2013;

XVII. à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria do Patrimônio da União que aperfeiçoem os mecanismos de controle, incluindo as atualizações tecnológicas necessárias, para minimizar as divergências entre os saldos de bens imóveis registrados nos sistemas Spiunet e Siafi.

A íntegra do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014 está disponível em http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html (Acórdão 2.461/ Plenário; de 7/10/2015, TC 005.335/2015-9, Relator: Ministro Augusto Nardes, Unidade Técnica: Semag).

6. OBRAS PÚBLICAS FISCALIZADAS

Desde 1997, a Lei de Diretrizes Orçamentárias determina que o TCU envie ao Congresso Nacional, anualmente, informações sobre as obras fiscalizadas.

Desde 1997, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) determina que o TCU informe à Comissão Mista de Orçamento as obras em que tenham sido constatados indícios de irregularidades graves, com o objetivo de subsidiar o Congresso Nacional na aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício subsequente.

De acordo com a LDO, a seleção das obras e serviços a serem fiscalizados deve considerar, entre outros fatores, os valores autorizados e empenhados no exercício anterior e no exercício atual; os projetos de grande vulto; a regionalização do gasto; o histórico de irregularidades pendentes e a reincidência de irregularidades cometidas; e as obras contidas no Anexo de Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves da lei orçamentária, que ainda apresentarem problemas.

Previamente à entrega anual do relatório consolidado sobre fiscalização de obras (FiscObras), o TCU, ao longo do ano, informa as irregularidades identificadas ao Congresso Nacional à medida que vão sendo constatadas. Por ocasião da aprovação do orçamento do ano seguinte, o Congresso decide se incluirá a obra com irregularidade no quadro de bloqueio de recursos da Lei Orçamentária Anual (LOA). Os gestores também tomam ciência das constatações feitas pelo Tribunal no decorrer das fiscalizações e têm oportunidade de apresentar justificativas ou de comprovar a adoção de medidas saneadoras.

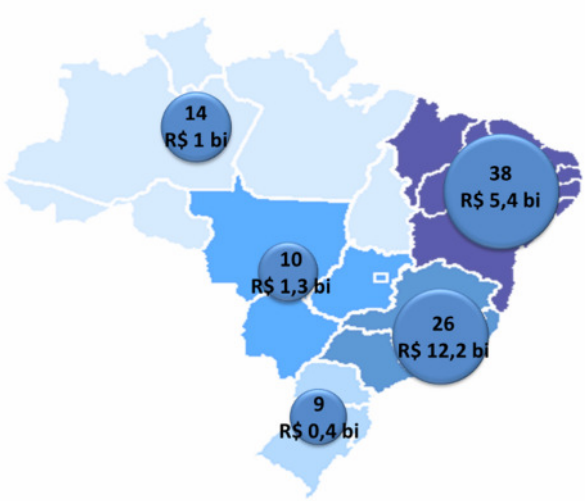
Uma vez incluída no quadro bloqueio da LOA, a execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos de obras em que foram identificadas as irregularidades ficará condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, e sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o art. 166, §1º, da Constituição Federal.

Relatório consolidado sobre fiscalização de obras (**FiscObras**)

Atendendo dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o TCU deve enviar ao Congresso Nacional, anualmente, informações sobre as obras fiscalizadas. Para tanto, o Tribunal prepara um relatório que reúne dados sobre as auditorias realizadas e apresenta a situação geral das obras examinadas a deputados e senadores, que definem como será a distribuição de recursos no orçamento do ano seguinte.

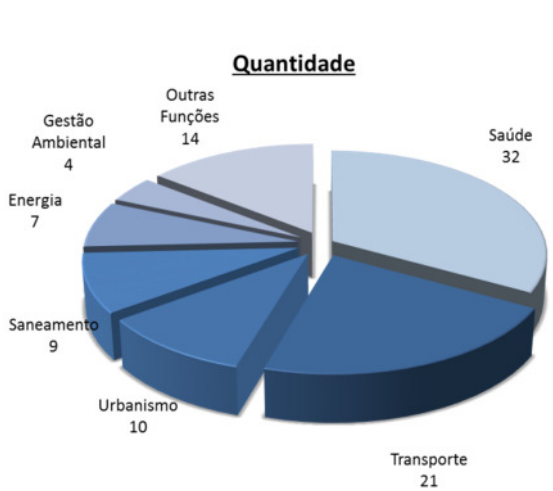
No decorrer dos trabalhos do FiscObras 2015, o TCU realizou 97 fiscalizações, as quais englobaram, na LOA 2015, um total de R$ 20,48 bilhões, distribuídos geograficamente conforme mapa a seguir.

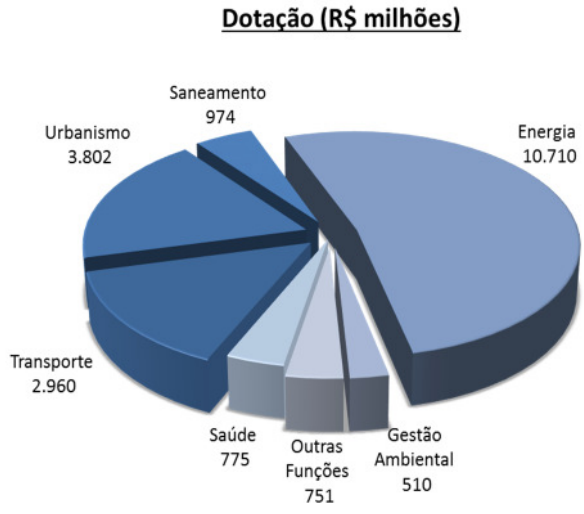
Distribuição geográfica das fiscalizações



Entretanto, por serem projetos de grande vulto, a maioria dessas obras é executada ao longo de vários anos e, portanto, sua dotação orçamentária é distribuída em vários exercícios. Considerada essa particularidade, conclui-se que o volume total de recursos fiscalizados (VRF) referente aos objetos auditados (editais, contratos, convênios etc.) alcançou o montante de R$ 31 bilhões.

Os gráficos a seguir ilustram a distribuição das auditorias por função de Governo. A função "Saúde" se destaca por concentrar o maior quantitativo de fiscalizações, em razão da Fiscalização de Orientação Centralizada na Fundação Nacional de Saúde (FOC Funasa), que contemplou 25 auditorias em obras de saneamento básico. Já a função "Energia", embora conste em quinto lugar no *ranking* do número de fiscalizações, concentrou os trabalhos que envolveram as maiores dotações orçamentárias deste ano, com montante de quase R$ 11 bilhões.





Do total de **97 fiscalizações**, 64 foram em obras do PAC, o que representa 66% das auditorias realizadas, enquanto a dotação orçamentária envolvida atingiu R$ 15,6 bilhões, o equivalente a 76% do montante global fiscalizado.

Realizados os trabalhos, cada indício de irregularidade identificado foi classificado de acordo com sua gravidade, conforme as classes definidas a seguir.

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. 112, § 1º, inciso IV, da Lei nº 13.080/2015 – LDO 2015);

IG-R - Indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores: aquele que, embora atenda à conceituação contida no art. 112, § 1º, inciso IV, da Lei nº 13.080/2015 – LDO 2015, 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 (art. 112, § 1º, inciso V, da Lei nº 13.080/2015 – LDO 2015;

IG-C - Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade: aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação de IG-P ou IG-R (art. 112, § 1º, inciso VI, da Lei nº 13.080/2015 – LDO 2015); e

F/I - Falhas/Impropriedades: aqueles achados considerados de gravidade intermediária ou de natureza formal, e que ensejam determinação de medidas corretivas.

Exceção feita à classe **F/I – Falhas/Impropriedades**, a conceituação de cada gravidade foi definida pela Lei nº 13.080/2015 (LDO 2015). No caso de a fiscalização apontar mais de uma irregularidade, a obra é classificada de acordo com o achado de maior gravidade, conforme a seguinte ordem decrescente: IG-P → IG-R → IG-C → F/I → SR.

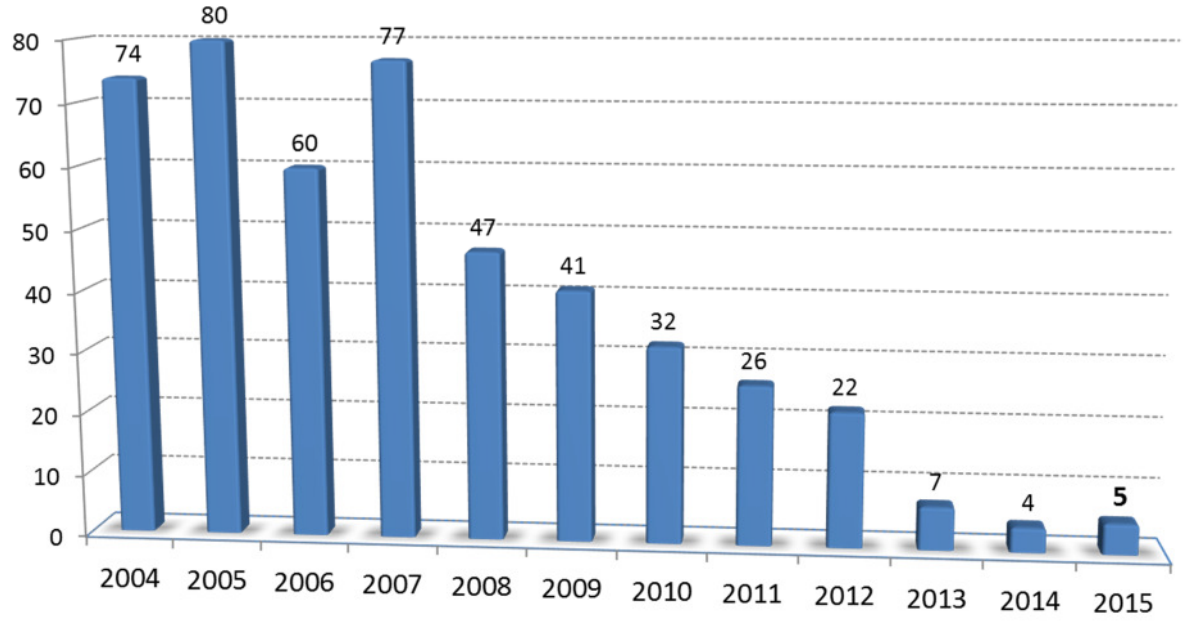
Em relação à gravidade dos achados de auditoria, a tabela seguinte resume a incidência de indícios de irregularidade nos empreendimentos auditados.

Distribuição das fiscalizações em função do indício de maior gravidade

Indício	Quantidade	% de quantidade
Irregularidade grave	**61**	**62,9%**
IG-P	5	5,2%
IG-R	4	4,1%
IG-C	52	53,6%
Falhas / impropriedades	**29**	**29,9%**
F/I	29	29,9%
Sem ressalva	**7**	**7,2%**
SR	7	7,2%
Total	**97**	**100,0%**

O gráfico a seguir ilustra o histórico do quantitativo de empreendimentos com indícios de irregularidade grave e com recomendação de paralisação (IG-P) ao longo dos últimos doze anos, onde se verifica que a quantidade de auditorias que tiveram obras enquadradas nessa classificação apresentou curva descendente no período.

Histórico do FiscObras com IG-P (2004 a 2015)



A redução no número de indicações de IG-P acompanha a tendência observada ao longo dos últimos anos, muito em função da atuação do TCU em fases preliminares da implantação do empreendimento, anterior à contratação dos serviços. Nessas condições, é comum o gestor adotar providências mais céleres para sanear os problemas identificados, de forma a evitar a classificação da obra como IG-P pelo Tribunal.

Também contribuiu sobremaneira para essa redução a própria definição de IG-P, que passou a ser cada vez mais restritiva ao longo do tempo. Se até 2002 a LDO sequer trazia conceituação das irregularidades que ensejavam a recomendação de paralisação da obra, a Lei de Diretrizes para 2003 passou a exigir que essas fossem materialmente relevantes. Por sua vez, a LDO para 2010 estabeleceu que o dano deveria ser materialmente relevante **em relação ao valor contratado**, a chamada materialidade relativa. Por fim, a LDO 2012 impôs nova restrição, dessa vez em qualidade processual, ao definir como IG-P apenas os indícios de irregularidades objeto de deliberação monocrática ou colegiada por parte do TCU, ainda que de forma preliminar.

Em relação às principais irregularidades constatadas no FiscObras 2015, as mais recorrentes dizem respeito à execução e fiscalização das obras, bem como às deficiências em projetos básicos e projetos executivos. As irregularidades apontam, ainda, restrições ao caráter competitivo das licitações e falhas na fiscalização.

O somatório dos benefícios financeiros estimados, resultantes das auditorias do FiscObras 2015, atingiu cerca de R$ 870 milhões. Desse montante, aproximadamente R$ 200 milhões já foram efetivados em razão da correção das irregularidades pelos gestores.

Em relação aos demais benefícios financeiros estimados (cerca de R$ 670 milhões), os respectivos processos encontram-se em fase de contraditório no âmbito do TCU.

A tabela a seguir apresenta relação das fiscalizações com os benefícios financeiros mais relevantes. As três obras destacadas em negrito referem-se a fiscalizações nas quais os benefícios já foram efetivados.

Tabela 6 – Benefícios Financeiros Estimados - FiscObras 2015

Processo	Obra	Benefício (R$)
000.805/2015-7	Unidades de produção de utilidades do Comperj	265.044.121,37
020.875/2014-2	**Melhoramentos no Aeroporto de Vitória/ES**	**140.105.855,17**
019.151/2015-2	Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1	72.506.059,77
011.538/2015-5	BRT - SP - Itaim Paulista / São Mateus	59.020.900,56
029.118/2014-0	**Obras de dragagem do Porto de Paranaguá/PR**	**50.080.446,81**
011.533/2015-3	Corredor de ônibus - M'Boi Mirim - SP	44.968.097,21
011.124/2015-6	Construção de Prédios do Hospital das Clínicas de PA	40.724.602,90
011.498/2015-3	Expansão e modernização do Metrô do Distrito Federal	31.090.140,42
011.535/2015-6	Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 3	27.216.686,06
002.905/2015-9	Ampliação, Reforma do TPS e construção de pátio do Aeroporto de Fortaleza - CE	25.289.932,69
005.912/2015-6	Adequação do Anel Rodoviário em Fortaleza na BR-020/CE	17.743.519,84
008.681/2015-5	Obra de Linha de Transmissão Rio Branco - Cruzeiro do Sul	15.197.175,00
020.788/2014-2	Auditoria nos Projetos de Engenharia para a Aviação Regional	13.429.443,99
017.130/2014-0	**Melhoramentos no Aeroporto de Macapá - AP**	**11.013.905,50**
	Demais Obras (benefícios financeiros inferiores a R$ 10 milhões por fiscalização)	57.699.972,59
	Total: (R$)	**871.130.859,88**

A relação das obras com indícios de irregularidades graves detectadas pelo Tribunal está disponível para consulta no Portal TCU - http://www.tcu.gov.br. Também podem ser verificados no Portal TCU outros destaques sobre o Relatório de Obras 2015 (Acórdão 2.805/2015-TCU-Plenário, de 4/11/2015, TC 029.823/2014-5, Relator: Walton Alencar Rodrigues).

6.1.1. DESTAQUES NAS FISCALIZAÇÕES DE OBRAS REALIZADAS EM 2015

1) Adequação do Anel Rodoviário em Fortaleza na BR-020/CE

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)

Importância da Obra – A obra beneficiará toda a região metropolitana da capital, bem como irá favorecer o fluxo comercial de contorno dessa área, pois fará a conexão de importantes rodovias federais, tais como a BR-020/CE, a BR-116/CE e a BR-222/CE, e estaduais, quais sejam a CE-040, a CE-060 e a CE-065. As obras do Anel Viário de Fortaleza também possibilitarão o escoamento da matéria-prima e dos produtos que passam pelos Portos de Mucuripe e do Pecém.

Benefícios da atuação do TCU – redução dos custos da obra do Anel Viário devido ao sobrepreço identificado de R$ 17.252.928,89 (set/2008).

2) Manutenção de Trechos Rodoviários no Maranhão

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)

Importância da Obra – A obra preservará o patrimônio público sob responsabilidade do Dnit e irá ofertar mais conforto, segurança e economia ao usuário das rodovias.

Benefícios da atuação do TCU – Estima-se que a fiscalização possibilitará maior celeridade na correção de defeitos identificados na rodovia BR-222/MA (afundamento em trilhas de roda, depressões e erosões).

Erosão da plataforma da rodovia
(Localização 4.3108472°S, 46.5777583°W)

3) Obras de adequação da BR-364/RO – Travessia de Porto Velho/RO

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)

Importância da Obra - A obra fará integração do tráfego de longa distância, que liga o Mato Grosso ao Acre, ao tráfego urbano, proporcionando segurança aos usuários, rapidez nos transportes e também evitará a deterioração dos serviços executados anteriormente e ainda não concluídos.

Benefícios da atuação do TCU – O incremento da expectativa de controle das ações de Governo e o aperfeiçoamento das metodologias utilizadas para definição dos valores das reservas de contingência nas licitações do tipo RDC-Contratação Integrada.

4) Obras dos Aeroportos de Macapá, Vitória e Fortaleza

Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)

Importância da Obra **-** No final de 2014 e início de 2015, a Infraero lançou os editais referentes aos aeroportos de Macapá, Vitória e Fortaleza, com o objetivo de retomar as obras paralisadas nos anos anteriores. Segundo a Infraero, a obra de modernização do Aeroporto de Macapá permitirá a alteração de sua classificação para médio porte, possibilitando o transporte de até 5 milhões de passageiros por ano. No caso do Aeroporto de Vitória, o novo terminal de passageiros e o novo sistema de pistas são fundamentais para solucionar os problemas decorrentes da saturação das instalações atuais. Quanto ao Aeroporto de Fortaleza, o número de passageiros transportados subiu mais de 72% em 5 anos e as obras preveem a ampliação e a reforma do terminal de passageiros, bem como a ampliação do pátio de aeronaves e a adequação do sistema viário de acesso.

Benefícios da atuação do TCU – A fiscalização, ainda na fase de licitação, do edital do Aeroporto de Macapá, permitiu que a maioria das irregularidades fossem sanadas pela Infraero antes da abertura das propostas e isso proporcionou um benefício efetivo de R$ 11.013.905.50, por meio da redução do valor estimado para a obra. Existe, ainda, um potencial benefício de mais de R$ 9,5 milhões, se for utilizado material de jazida do próprio sítio aeroportuário, em vez da aquisição comercial desse material.

Aeroporto de Fortaleza

Aeroporto de Macapá

Aeroporto de Vitória

A auditoria no edital das obras remanescentes do Aeroporto de Vitória também possibilitou que a Infraero corrigisse as inconsistências identificadas antes da abertura das propostas dos licitantes. Somando-se aos benefícios, houve uma redução de R$ 140 milhões no valor previsto para a obra. No caso das obras remanescentes do Aeroporto de Fortaleza, destaca-se a correção de irregularidades ou impropriedades no orçamento-base da licitação, que resultou na redução do valor da licitação em torno de 8%.

5) Auditoria nos Projetos de Engenharia para o Programa de Aviação Regional

Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac)

Importância da Obra – Uma das premissas do Programa de Aviação Regional é a padronização e a modularização das edificações dos aeroportos regionais. Foram definidos projetos padronizados para os terminais de passageiros (em 4 tamanhos: M0, M1, M2 e M3), seções contra incêndio e para as estruturas de navegação, como as

torres e suas edificações de apoio. Está prevista a construção de 83 unidades do TPS-M0, pelo valor orçado individualmente de R$ 4.634.507,66, totalizando mais de R$ 384,66 milhões de recursos fiscalizados.

Benefícios da atuação do TCU - A fiscalização aconteceu antes da fase de licitação, ainda na fase de elaboração dos projetos. Entre os benefícios estimados está a melhoria dos processos de revisão e de recebimento dos elementos que compõe o projeto pelo órgão jurisdicionado e a redução nos valores dos orçamentos.

6) BRT - DF - Oeste

Órgão/Entidade: Ministério das Cidades e Governo do Distrito Federal

Importância da Obra - As obras propostas para o Corredor Oeste de Transporte Público Urbano estão localizadas em região que gera aproximadamente 50% da demanda de viagens no Distrito Federal, incluindo áreas de maior concentração populacional (em torno de 50%), onde reside parcela significativa da população menos favorecida do DF. Entre os propósitos da implantação desse corredor estão os de racionalizar o número de viagens, priorizar o transporte coletivo, integrar tecnologias de transporte, melhorar o conforto dos passageiros e fomentar o uso de transporte não motorizado. O empreendimento abarca diversas etapas, sendo que a fiscalização do TCU se deu sobre o viaduto Sudoeste/Parque da Cidade, em função de ser essa a obra que estava em licitação na época de execução dos trabalhos.

Benefícios da atuação do TCU - A fiscalização propõe-se a corrigir irregularidades existentes na licitação. Destaca-se, ainda, a expectativa de controle nessa e demais etapas do empreendimento, sendo que as possíveis correções efetuadas no caso concreto poderão prevenir futuras ocorrências em outras obras.

7) BRT - SP - Itaim Paulista / São Mateus

Órgão/Entidade: Ministério das Cidades e Prefeitura Municipal de São Paulo/SP

Importância da Obra – Encontra-se em andamento um programa de desenvolvimento regional para a Zona Leste da cidade de São Paulo/SP, no qual está inserida a obra do Corredor de Ônibus - Perimetral Itaim Paulista/São Mateus. Segundo dados da Prefeitura de São Paulo, a população residente na zona leste da cidade alcança cerca de 3,3 milhões de pessoas (cerca de 33% da população paulistana e aproximadamente 17,76% da população da Região Metropolitana de São Paulo). Espera-se que o empreendimento tenha impactos positivos na qualidade dos serviços de mobilidade urbana prestados à população da zona leste de São Paulo/SP, diminuindo os tempos de viagem e ampliando a capacidade dos eixos de transporte.

Benefícios da atuação do TCU - A fiscalização propõe-se a corrigir irregularidades, evitando que sejam materializados riscos potenciais capazes de afetar o alcance dos resultados das obras. Os benefícios da auditoria totalizam mais de R$ 81,31 milhões.

8) Construção de Prédios do Hospital das Clínicas de Porto Alegre

Órgão/Entidade: Hospital de Clínicas de Porto Alegre.

Importância da Obra - Hospital de Clínicas de Porto Alegre é um hospital público, geral e universitário, que atende em cerca de 60 especialidades, disponibilizando desde os procedimentos mais simples até os mais complexos a uma clientela formada, prioritariamente, por pacientes do SUS. As obras em andamento

ampliarão em mais de três vezes o atendimento de emergência, duplicarão a capacidade do Centro de Tratamento Intensivo e aumentarão significativamente o bloco cirúrgico.

Benefícios da atuação do TCU – Estima-se a redução potencial do valor das obras em cerca de R$ 40,7 milhões, além de melhorias na forma de atuação do órgão fiscalizado.

9) Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1

Órgão/Entidade: Ministério das Cidades e Prefeitura Municipal de São Paulo/SP.

Importância da Obra - Da mesma forma que no caso do Corredor de ônibus Perimetral Itaim Paulista-São Mateus, o Corredor de ônibus Radial Leste se insere no programa de desenvolvimento regional para a Zona Leste da cidade de São Paulo/SP, o qual contempla diversos investimentos públicos e privados nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação, cultura, lazer, comércio, geração de postos de trabalho e, principalmente, em mobilidade urbana. Segundo dados da Prefeitura de São Paulo, a população residente na zona leste da cidade alcança cerca de 3,3 milhões de pessoas. O Corredor Radial Leste terá, entre outras funções, a de ampliar a capacidade de transporte de passageiros do eixo leste, aliviando a saturação da linha 3-Vermelha do Metrô de São Paulo.

Benefícios da atuação do TCU – Além da correção de irregularidades, a auditoria espera evitar que sejam materializados riscos potenciais que afetem o alcance dos resultados do empreendimento. Os benefícios quantificáveis são superiores a R$ 84,26 milhões, tendo em vista o sobrepreço e o superfaturamento identificados no Trecho 1 do Corredor Radial Leste.

10) Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 3

Órgão/Entidade: Ministério das Cidades e Prefeitura Municipal de São Paulo/SP.

Importância da Obra - Entre outros objetivos da obra está o de ampliar a capacidade dos eixos de transporte atualmente existentes para a Zona Leste da Cidade de São Paulo/SP. O Trecho 3 do Corredor de ônibus Radial Leste também está inserido no programa de desenvolvimento regional para a Zona Leste da cidade de São Paulo/SP, que beneficiarão a população residente na região.

A obra visa atender a demanda por mobilidade de regiões mais afastadas da cidade até o polo de Itaquera, de modo a servir de alimentador do metrô, da CPTM e dos trechos 1 e 2 do Corredor Radial Leste. Além

disso, está prevista uma interligação do Corredor Radial Leste – Trecho 3 com o Corredor Perimetral Itaim Paulista/São Mateus, ampliando e interligando os serviços de transporte público coletivo.

Benefícios da atuação do TCU - Destaca-se como benefício estimado desta fiscalização a correção de irregularidades, por meio da atuação tempestiva do controle, evitando que sejam materializados riscos potenciais que afetem o alcance dos resultados do empreendimento, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R$ 34.351.857,86 (data-base julho/2014), o que corresponde ao total de sobrepreço identificado no Trecho 3 do Corredor Radial Leste.

11) Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila)

Órgão/Entidade: Universidade Federal da Integração Latino Americana.

Importância da Obra - O campus servirá de sede permanente para as atividades da Unila, que atualmente são desenvolvidas em edificações alugadas, espalhadas em diversos locais da cidade de Foz do Iguaçu/PR. Com o novo campus, a Universidade será capaz de atender em torno de 10.000 alunos por ano, oferecendo o desenvolvimento de pesquisas e extensão universitária para a comunidade.

Benefícios da atuação do TCU – Estima-se que serão possíveis correções nos procedimentos dos órgãos/entidades envolvidos com vistas a evitar prejuízos ao erário devido aos riscos de: a) retrabalhos em face da deterioração dos elementos parcialmente construídos durante o período de paralisação das obras; b) perda dos investimentos federais no campus da Unila, devido à cláusula de reversão contida em instrumento precário de doação do terreno de Itaipu para essa universidade; c) construção de edificações e de infraestrutura do campus com tipologias e disposições antieconômicas, que não atendem da maneira mais eficiente aos interesses da universidade; d) paralisação futura das obras por insuficiência de recursos financeiros, caso o risco de contingenciamento não seja considerado na etapa de planejamento do empreendimento; e e) não pagamento das multas pelo consórcio construtor e não pagamento do seguro-garantia pelas seguradoras.

12) Canal do Sertão - Alagoas

Órgão/Entidade: Ministério da Integração Nacional.

Importância da Obra - O Canal Adutor do Sertão Alagoano tem como objetivo aumentar a disponibilidade hídrica das regiões do sertão e do agreste alagoanos, recorrentemente assolados pela seca. Em sua extensão total de 250 quilômetros, desde o Município de Delmiro Gouveia até o Município de Arapiraca, o canal deverá beneficiar 42 municípios, propiciando oferta

de água aos núcleos urbanos e rurais ao longo da extensão do canal, cuja vazão transportada pode chegar a até 32m³/s.

O empreendimento tem por finalidade desenvolver a economia regional pela melhoria das condições de abastecimento humano e dos perímetros de irrigação, pelo desenvolvimento da piscicultura e do agronegócio, e pelo remanejamento das adutoras coletivas existentes, com vistas a reduzir os custos de operação e manutenção para a companhia de abastecimento de água do Estado.

Benefícios da atuação do TCU- Entre os benefícios estimados desta fiscalização, estão a melhoria na forma de atuação do órgão fiscalizado na execução de contratos, mediante a observância dos limites legais para realização de aditivos, e a correção de irregularidades e impropriedades em apuração quanto à adequabilidade do projeto básico e da planilha orçamentária contratada para a execução do Trecho 5 do Canal do Sertão.

13) Implantação do Cinturão das Águas do Ceará - Lote 1

Órgão/Entidade: Ministério da Integração Nacional.

Importância da Obra - O Cinturão das Águas do Ceará objetiva assegurar a oferta de água em uma série de macrobacias hidrográficas no Estado, que sofre com estiagens prolongadas, resultando em suprimento hídrico deficitário em determinadas áreas e sistemas produtores vulneráveis a estiagens, com riscos de colapsos parciais ou integrais de mananciais hídricos.

O Trecho 1, já contratado, estende-se por cerca de 150 km na região do Cariri e tem capacidade de aduzir uma vazão de 30 m³/s de águas oriundas do Projeto de Integração do Rio São Francisco. O empreendimento pretende garantir abastecimento de água a 9 sedes municipais e a diversos povoados, além da população residente ao longo do percurso do sistema adutor, beneficiando no ano de 2040, –horizonte do projeto –, cerca de 530.938 habitantes nas sedes urbanas e de 204.217 habitantes na zona rural. Além disso, com a garantia de fornecimento regular de água, serão beneficiados os distritos industriais e as indústrias difusas dos municípios situados na área de abrangência da obra.

Benefícios da atuação do TCU – são esperadas melhorias procedimentais nas licitações, contratações e fiscalizações de contratos no âmbito da Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (SRH/CE), e

melhorias no acompanhamento dos termos de compromisso firmados pelo Ministério da Integração Nacional, no âmbito do PAC.

14) Obras de dragagem do Porto do Rio de Janeiro/RJ

Órgão/Entidade: Secretaria de Portos (SEP).

Importância da Obra - O Porto do Rio de Janeiro foi responsável pela movimentação, em 2013, de 8,8 milhões de toneladas de cargas, mais de 330 mil passageiros (janeiro a abril) e 55 mil veículos (janeiro a junho). Atualmente, o Porto está com crescimento médio de movimentação de carga em torno de 9% a.a. A readequação geométrica do canal de acesso, com alargamento e aprofundamento, propiciará atendimento de navios com maior capacidade de transporte de mercadorias. Em síntese, a execução das obras dará condições ao Porto de atender à demanda de sua região de influência (estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás).

Benefícios da atuação do TCU - Aumento da expectativa de controle sobre as obras do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II (PND-II), bem como espera-se que, com a implementação das recomendações propostas, ocorra o incremento na efetividade do programa de dragagem.

15) Unidades de produção de utilidades do Comperj

Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

Importância da Obra - O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) está sendo construído no Município de Itaboraí/RJ, faz parte das obras do PAC do Governo Federal e foi concebido como um dos principais empreendimentos da história da Petrobras.

Entretanto, a Petrobras, em função das dificuldades financeiras, divulgou novos planos para o Comperj. A construção do segundo trem de refino foi descartada e as obras do primeiro trem foram paralisadas com cerca de 82% de execução física, e postergada a conclusão para 2021. A construção das unidades específicas de transformação petroquímica, que utilizariam os insumos produzidos pela refinaria (nafta petroquímica), também foi cancelada. Com isso, o projeto que antes previa um complexo de produção de petroquímicos de primeira e segunda geração passou a ser apenas uma refinaria de petróleo, com a capacidade de processamento de 165 mil bpd.

Dentro dos limites territoriais do Comperj estão sendo construídas, ao custo de US$ 1,3 bilhão, Unidades de Processamento do Gás Natural (UPGN), as quais têm a finalidade de processar o gás rico que é extraído em associação ao óleo do Pré-Sal, na Bacia de Campos. O gás chegará ao Comperj por meio de um gasoduto marítimo (Gasoduto Rota 3) que está em construção.

Benefícios da atuação do TCU – Espera-se como resultado da fiscalização, a economia potencial de R$ 265 milhões, decorrente de indícios de superfaturamento e do excesso de quantitativos.

16) Usina Termonuclear de Angra III - RJ

Órgão/Entidade: Eletrobrás Termonuclear S.A. (Eletronuclear).

Importância da Obra – A Usina Termonuclear de Angra 3 é uma das três unidades da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA), localizada no município de Angra dos Reis/RJ. Essas três unidades são operadas pela Eletrobras Termonuclear S.A., empresa que responde pela geração de aproximadamente 3% da energia elétrica consumida no Brasil. As obras de Angra 3 tiveram início em 1983, mas foram interrompidas em 1986. A retomada do empreendimento somente se deu em 2009, após autorização, em 2008, do Conselho Nacional de Pesquisas Energéticas (CNPE). Em 2015, o TCU realizou fiscalização nas obras para verificar o efeito das medidas adotadas pela Eletronuclear para sanar os problemas apontados nas auditorias realizadas em anos anteriores, apurar a regularidade dos pleitos e eventuais aditivos realizados ao contrato de obras civis, bem como a situação financeira do empreendimento, tendo em vista risco potencial de paralisação das obras

Benefícios da atuação do TCU - Destaca-se a constatação de que, face a determinações do Tribunal, houve uma redução do potencial prejuízo advindo dos pagamentos desproporcionais à execução física realizados pela Eletronuclear, que causava um descompasso físico-financeiro na obra em uma espécie de adiantamento de pagamentos à empresa contratada. Também, observou-se que devido a determinações do TCU para correção das causas de atrasos nas obras, a Cnen passou a agilizar o processo de licenciamento do empreendimento por meio da contratação de verificador independente, deixando tal processo de ser um gargalo à adequada execução da obra.

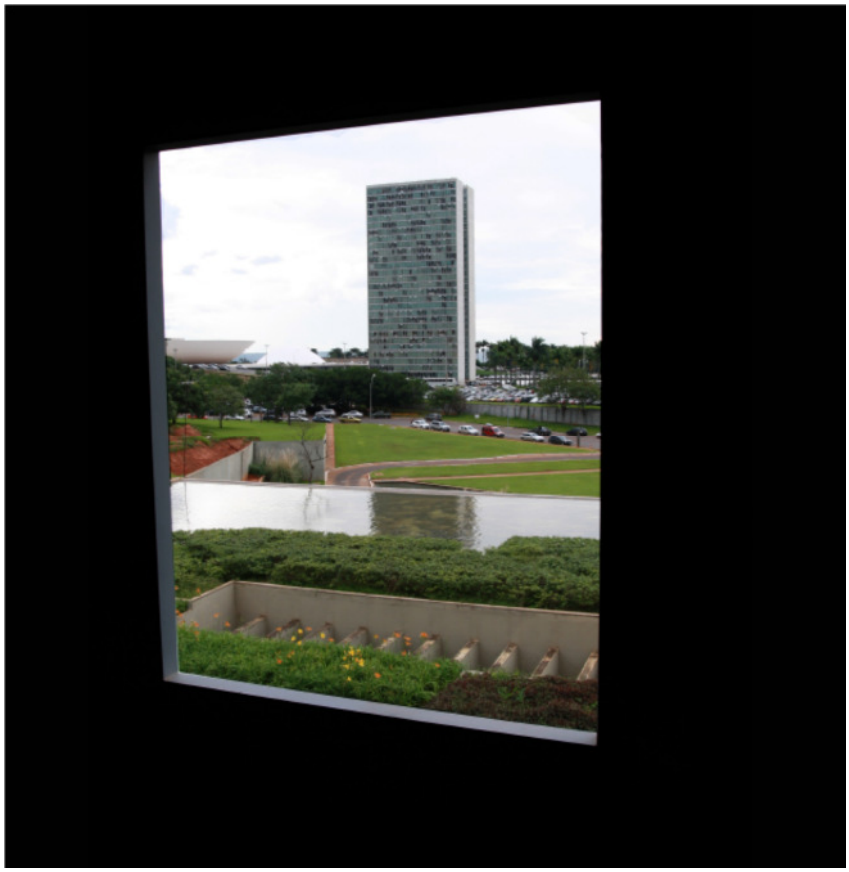
Outro benefício da atuação do TCU se refere ao aprimoramento da gestão dos agentes envolvidos na implantação e no financiamento da Usina de Angra 3 (Eletrobras, Eletronuclear, Ministério de Minas e Energia e Ministério da Fazenda) no sentido de promover celeridade na resolução de problemas que impactam no cronograma e andamento da obra, principalmente aqueles relacionados às negociações de aditivos aos contratos de execução e à ausência de recursos financeiros para conclusão da obra.

7. RELACIONAMENTO COM O PÚBLICO EXTERNO

A efetividade do sistema de controle depende da conjugação de esforços institucionais com o exercício da cidadania.

A efetividade do sistema de controle depende da conjugação de esforços institucionais com o exercício da cidadania. O Congresso Nacional, como titular do controle externo, e a sociedade, como beneficiária das ações governamentais, possuem papel importante para o sucesso das ações de controle.

Desse modo, interagir com a sociedade e estreitar o relacionamento com o Parlamento, por meio do estabelecimento de canais apropriados de diálogo que permitam a identificação de demandas e de expectativas, bem como a captação de informações estratégicas para o exercício do controle, emergem como ações indispensáveis à definição de foco de atuação, ao fortalecimento do controle externo e ao incremento da sua efetividade.



Os gestores públicos desempenham papel crucial nesse processo, pois, por um lado, constituem verdadeiros objetos do controle, quando têm suas contas e atos de gestão apreciados, e, por outro, podem atuar como parceiros, na medida em que as boas práticas de gestão por eles adotadas podem ser exemplo para utilização em toda a Administração Pública.

7.1. Solicitações do Congresso Nacional e de Parlamentares

A Câmara dos Deputados, o Senado Federal e as comissões técnicas ou de inquérito podem solicitar ao Tribunal a realização de auditorias e o fornecimento de informações sobre fiscalizações efetuadas. Essas demandas são atendidas por meio da instauração de processos denominados Solicitação do Congresso Nacional (SCN). O quadro a seguir apresenta o quantitativo de processos do tipo SCN autuados, atendidos e em tramitação no Tribunal no final do exercício de 2015.

Processos de SCN autuados	126
Processos de SCN atendidos	142
Processos de SCN em tramitação no TCU	102

7.2. Audiências no Congresso Nacional

Entre as iniciativas do Congresso Nacional para fomentar a participação da sociedade civil organizada no exercício das atividades do Poder Legislativo, destacam-se as audiências públicas, promovidas pelas diversas Comissões das Casas do Parlamento como instrumento destinado a instruir as matérias em trâmite, bem como tratar de assuntos relevantes de interesse público.

Os planos institucionais do Tribunal estabelecem ações voltadas ao fortalecimento do canal de comunicação com o Congresso Nacional, à apresentação de trabalhos relevantes do Tribunal ao Parlamento e à ampliação de oferta de produtos de divulgação das ações relacionadas ao controle externo.

Desse modo, a participação do Tribunal em reuniões de Comissões e em audiências públicas se traduz em significativa oportunidade para a discussão de temas indispensáveis ao aprimoramento das ações de controle a cargo do TCU e do próprio Congresso Nacional. Estão sintetizadas a seguir as principais participações do Tribunal nesses eventos no ano de 2015

7.2.1. Câmara dos Deputados

Comissão	Tema Discutido	Data
Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)	Audiência pública para tratar do acordo de leniência entre as empreiteiras envolvidas na Operação Lava Jato e o Governo Federal, de maneira a permitir o ressarcimento, por meio de multas, dos recursos ao Estado, além de possibilitar que as empresas voltem a ter condições de disputar obras públicas.	25/3/2015
	Subprocurador- Geral do Ministério Público junto ao TCU participou do VI Seminário Nacional de Fiscalização.	27/8/2015
	Fiscalização de fronteiras brasileiras	4/11/2015
	Qualidade dos serviços de telefonia móvel e fixa no Brasil	3/12/2015

Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)	Audiência pública para tratar do tema Esclarecimentos acerca de denúncias de fraudes envolvendo o seguro desemprego.	24/3/2015
Comissão Externa - Transposição do Rio São Francisco (CEXTRRIO)	Audiência pública para tratar dos relatórios das auditorias do Tribunal de Contas da União referentes às obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.	31/3/2015
Comissão do Esporte (CESPO)	Os jogos olímpicos de 2016	20/5/2015
	Tratar sobre o Plano Nacional do Desporto.	12/8/2015
Comissão do Esporte (CESPO)/ Subcomissão Especial das Olimpíadas e Paralimpíadas de 2016	Acompanhar a correta aplicação de recursos e o andamento das obras de preparação para os Jogos Olímpicos de 2016	17/6/2015
Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)	A arrecadação e a destinação dos fundos das telecomunicações	17/6/2015
	Migração das rádios AM para FM.	16/9/2015
Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)	Audiência pública sobre o programa Terra Legal.	18/6/2015
Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU)	A paralisação de obras urbanas da construção civil no País: situação dos acordos de leniência com as empresas envolvidas na Operação Lava Jato.	15/4/2015
Comissão de Finanças e Tributação (CFT)	A proibição do uso de softwares robôs.	23/4/2015
	Aspectos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	18/6/2015
Comissão do Pacto Federativo	A proposta de um novo pacto federativo.	23/4/2015
Comissão de Viação e Transportes (CVT)	O reajuste de 12,09% concedido à Tarifa Básica de Pedágio (TBP) da Rodovia BR-040/MG/RJ, bem como a necessidade de licitação para execução das obras da Nova Subida da Serra de Petrópolis (NSS).	7/5/2015
	Debate da situação atual do setor portuário e os avanços na Lei dos Portos.	29/6/2015
Comissão de Educação (CE)	Seminário para tratar aspectos sobre a reformulação do Ensino Médio.	7/7/2015
Comissão Especial de Telecomunicações	Audiência Pública sobre a Lei Geral das Telecomunicações.	14/7/2015
Comissão de Defesa do Consumidor (CDC)	Apurar denúncias de indícios de irregularidades no cumprimento dos contratos de concessões das rodovias federais.	19/8/2015
Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)	Aspectos referentes a reestruturação da organização, funcionamento e financiamento do Sistema Único de Saúde.	26/8/2015

Comissão especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Lei 8.66 de 1993 (CELICITA)	Audiência Pública sobre a lei 8.666/93.	26/8/2015
Comissão de Assuntos Econômicos	Contas do governo.	1/9/2015
Comissão Especial destinada a estudar e propor melhorias na sistemática de análise e avaliação das contas públicas e de conferência das transferências constitucionais (CECONTAS)	Debater sobre a avaliação das contas públicas brasileiras.	2/9/2015
Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP); Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC); Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e Comissão de Legislação Participativa (CLP)	Concessões de unidades lotéricas pela Caixa Econômica Federal.	4/9/2015
Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMADS)	Discutir os efeitos do gás carbônico no meio ambiente.	16/9/2015
Comissão especial sobre Pacto Federativo	Consultas a Transferências Constitucionais (FPM).	22/9/2015
Comissão da Transposição do São Francisco	Aspectos referentes à transposição do Rio São Francisco.	22/9/2015
Comissão de Cultura (CCULT)	Debater fontes de financiamento para a cultura.	29/9/2015
Comissão especial do PL	Qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.	30/9/2015
Comissão Especial do Projeto de Lei nº 1775/2015, Registro Civil Nacional (RCN)	Projeto de Lei nº 1775/2015, que dispõe sobre o Registro Civil Nacional (RCN)	6/10/2015
Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPARDR)	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) e ao Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC)	15/10/2015
	Auditorias realizadas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	30/11/2015
Comissão Especial – Financiamento da Atividade Sindical	Financiamento da atividade sindical	29/11/2015
Comissão Especial do Projeto de Lei nº 3636/2015 – Acordos de Leniência	Projeto de Lei nº 3636/2015	26/8/2015 9/12/2015

7.2.2. Senado Federal

Comissão	Tema Discutido	Data
CPMI Petrobras (CPMIPETRO)	Audiência pública destinada a debater o regime licitatório da Petrobras	25/03/2015
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)	Tratar do Tema "Análise da Alocação Atual de Recursos em Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil"	12/5/2015
Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI)	Programas referentes ao Ministério dos Transportes	29/4/2015
	Aspectos relacionados Portos	26/5/2015
Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA)	Aspectos relativos ao Programa Nacional de Reforma Agrária.	9/7/2015
	Levantar aspectos sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).	15/7/2015
Comissão de Infraestrutura (CI)	Audiência Pública sobre portos.	15/7/2015
	Aspectos relativos à proteção fitossanitária nas fronteiras do Brasil.	20/8/2015
Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)	Audiência Pública que tratou das chamadas “Pedaladas Fiscais”.	1/9/2015
Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)	Contratação direta de companhias aéreas sem intermediação das agências de viagem	18/11/2015
	Situação das obras de mobilidade urbana, infraestrutura, estádios e aeroportos nas cidades-sede da Copa do Mundo de 2014	9/12/2015

7.3. Acordos de Cooperação e Parceiras

Com a constante evolução tecnológica e a modernização da administração pública, mostrou-se relevante a busca de novas formas de cooperação que aprimorem o desempenho corporativo do TCU no cumprimento de sua missão institucional. Nesse intuito, o Tribunal seguidamente tem celebrado acordos de cooperação técnica com órgãos e entidades públicas, nacionais e internacionais, bem como com entidades civis.

De modo geral, a cooperação técnica propicia o intercâmbio de conhecimentos e de experiências e, de parte a parte, contribui para a capacidade de resposta

das entidades envolvidas. A celebração e o acompanhamento de acordos de cooperação e instrumentos congêneres firmados pelo Tribunal são regulamentados pela Resolução-TCU nº 211/2008.

No final do ano, o Tribunal mantinha em vigência **148 acordos de cooperação** com diversos órgãos públicos e instituições. No exercício de 2015, o TCU assinou 38 novos acordos de cooperação, conforme retratado no quadro a seguir.

Senado Federal - Museu e Arte
Escola da Magistratura do Estado do Espírito Santo (Emes) - (1.1)
Associação dos Notários e Registradores do DF (Anoreg-DF)
Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)
Defensoria Pública da União (DPU) - Aditivo 1
Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares Aditivo (Ebserh) - Aditivo
Instituto Rui Barbosa (IRB)
Junta Comercial do Estado do Espírito Santo - Aditivo
Ministério das Cidades – Renavam/Renach
Ouvidoria-Geral do Estado do Pará
Pacto pela Regulação do Acesso aos Serviços de Saúde (Pra-Saúde)
Presidência da República / Secretaria da Micro e Pequena Empresa
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (TCDF-IDP-ICJP)
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES)
Tribunal de Contas dos Municípios Estado do Pará (TCM-PA)
Universidade Federal do Pampa (Unipampa)
Auditoria Coordenada - Controle da Segurança Pública
Auditoria Coordenada - Governança - Atualização de informações
Auditoria Coordenada - Governança - Verificação de informações
Auditoria Coordenada - Governança e Gestão da Saúde
Auditoria Coordenada - Instalações de Escolas Públicas
Auditoria Coordenada - Regimes Próprios de Previdência Social
Auditoria Coordenada - Remunerações na Administração Pública
Confederação Nacional da Indústria (CNI)
Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL)
Universidade Católica de Brasília
Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (Impa)

Supremo Tribunal Federal (STF) - Aditivo 1
Associação Brasileira de Agências de Regulação (Abar)
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES)
Rede de Controle – AM
Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
Senado Federal – ILB
Ministério do Trabalho e Previdência Social
Procuradoria da República na Paraíba MPF-PB -
Ministério do Desenvolvimento Agrário
Câmara dos Deputados- CD
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep)

7.4. Seminários e eventos

O Tribunal, no intuito de interagir com as unidades jurisdicionadas parceiras na missão de assegurar o bom uso dos recursos públicos em benefício da sociedade, promove palestras, seminários e encontros de caráter formativo e informativo.

Por intermédio de tais realizações, o TCU busca levar gestores a adotar medidas que evitem, desde a origem, a ocorrência de irregularidades que se repetem ao longo dos anos, como superfaturamento, sobrepreço, falta de projeto básico ou executivo, licitação irregular e inadequados estudos ambientais. Em 2015, tiveram destaque os seguintes eventos realizados pelo Tribunal.

Lançamento do Sistema e-Contas. Em março de 2015, o TCU lançou o Sistema e-Contas, novo sistema para entidades e órgãos jurisdicionados do Tribunal, e discutiu os reflexos de sua implantação nas atividades realizadas por todos aqueles que precisam prestar contas ao TCU.

e-Contas

Conferência Internacional de Governança do Solo. O Tribunal realizou em Brasília/DF, entre os dias 25 e 27 de março de 2015, a "Conferência Governança do Solo". O evento abordou quatro eixos sobre o tema: Conhecimento dos solos e institucionalidade; Vulnerabilidade: mudanças climáticas, desertificação, eventos extremos e degradação; Sustentabilidade da produção agropecuária, segurança alimentar e serviços ambientais; Organização territorial e solos.

Ao longo da Conferência, foi elaborada a Carta de Brasília, documento que consolidou as discussões

e sugestões de melhoria apresentadas na ocasião. O arquivo está disponível no link: http://www.governancadosolo.gov.br/.

Seminário 15 Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O TCU promoveu, no dia 7 de maio, o seminário "15 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal", que promoveu um amplo debate sobre a política fiscal do País e seus desafios. O evento reuniu autoridades dos poderes Executivo e Legislativo, representantes internacionais e servidores da Administração Pública.

O Presidente do TCU, Ministro Aroldo Cedraz, abordou a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para o amadurecimento da democracia brasileira e melhoria da gestão financeira do País. Destacou, ainda, o quanto a Lei tem se revelado uma medida eficaz e fundamental para a sustentabilidade da política fiscal brasileira, trazendo diversos avanços, a exemplo do aperfeiçoamento de mecanismos para que a população pudesse exercer seu papel no controle de recursos do Estado, por intermédio da gerência da informação disponibilizada pelos governos a partir da LRF.

Diálogos Públicos - Com o objetivo de discutir temas relevantes para a sociedade com o auxílio de especialistas, o Tribunal organizou nove diálogos públicos ao longo de 2015 aproximando-se do cidadão brasileiro e dos demais órgãos e entidades da Administração Pública do País. Nesse período, quase 2.000 servidores públicos foram capacitados.

Entre os temas apresentados, por meio de palestras e *talk shows*, destacam-se: os desafios para inclusão digital, a atuação do TCU no aprimoramento da Administração Pública, acessibilidade – caminho para a inclusão, judicialização da saúde no Brasil, sustentabilidade de regimes previdenciários e o caminho para o sucesso dos jogos olímpicos.

1º Seminário Sobre Análise de Dados na Administração Pública. O TCU e a Controladoria-Geral da União (CGU) promoveram o "1º Seminário sobre Análise de Dados na Administração Pública". O evento, realizado nos dias 10 e 11 de setembro, teve foco na troca de experiências sobre análise de dados na gestão e no controle de instituições e políticas públicas. Foram discutidos temas tais como: a análise de dados como ferramenta estratégica para o controle, a otimização de processos financeiros e tributários, a

análise de textos e dados não estruturados. Além desses temas, foram abordados: a classificação de risco na administração pública, a análise de créditos, orçamentos e preços e os relacionamentos e riscos na administração pública.

Semana da Inovação em Gestão Pública. Entre os dias 2 e 4 de dezembro de 2015, o TCU – em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – realizou a conferência internacional "Semana de Inovação em Gestão Pública". O evento foi realizado no âmbito do projeto Brasil 100% Digital, iniciativa do Presidente Aroldo Cedraz que visa a estimular a implantação definitiva de um governo completamente digital, eficaz para diminuir as disfunções da burocracia. Os painéis, cursos e palestras, apresentados por especialistas do País e internacionais, discutiram os desafios para transformar a inovação em prática sistêmica.

7.5. Atuação Internacional

No cenário internacional, o TCU integra importantes organismos multilaterais de fiscalização, entre eles a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (**Intosai**), a Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (**Olacefs**) e a Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile (**EFSul**).

A **Intosai** é uma organização que agrupa as instituições superiores de controle (ISC) de 192 membros efetivos e cinco membros associados, e é listada como uma organização de apoio das Nações Unidas. É uma entidade autônoma, independente e não política.

Criada em 1965, a **Olacefs** é um organismo autônomo que cuida do aperfeiçoamento da atividade de fiscalização nos países membros, por meio de estudos, capacitação, assessoria e assistência técnica. É formada por mais de 30 entidades fiscalizadoras superiores da América Latina e do Caribe e integra a Organização Internacional de Instituições Supremas de Controle (Intosai)

O Tribunal participa, ainda, de eventos com entidades de fiscalização superior no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Desse modo, o TCU mantém relações de cooperação com Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de vários países. A cooperação vai desde o mero atendimento a pesquisas e outras trocas de informações até a organização de atividades de treinamento e intercâmbio técnico.

No âmbito da Intosai e da Olacefs, o TCU participa de comissões técnicas e grupos de trabalho, conforme o quadro adiante.

Participação do TCU em Organizações Internacionais de Fiscalização

Organização	Comissão técnica/grupo de trabalho/	Função
Intosai	Comitê de Normas Profissionais	**Membro do Comitê Diretor**
	Subcomitê de Auditoria de Desempenho	**Presidente**
	Subcomitê de Auditoria de Conformidade	**Membro**
	Subcomitê de Auditoria de Controle Interno	**Membro**
	Grupo de Trabalho sobre Dívida Pública	**Membro**
	Grupo de Trabalho sobre Auditoria de Tecnologia da Informação	**Membro**
	Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental	**Membro**
Olacefs	Comissão Técnica de Auditoria de Meio Ambiente – Comtema	**Membro**
	Comissão Técnica de Avaliação de Desempenho das EFS e Indicadores de Desempenho – Cedeir	**Membro**
	Comissão Técnica Especial de Ética Pública, Probidade Admnistrativa e Transparência – Cepat	**Membro**
	Comitê de Capacitação Regional - CCR	**Membro**
Organização das Instituições Supremas de Controle da CPLP	----------	**Membro do Conselho Diretor e Sede da Secretaria Geral**
Organização das EFS dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile	----------	**Sede da Secretaria Executiva**

7.5.1. Presidência da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs)

Desde 2013, o Presidente do TCU exercia, também, a **Presidência da Olacefs.** O mandato do Tribunal frente a Olacefs encerrou-se em 31/12/2015. Durante a XXV Assembléia Geral da Olacefs, em novembro, o cargo foi oficialmente transmitido à EFS do México, mesma oportunidade em que o TCU apresentou relatório sobre sua gestão do triênio 2013-2015.

Nesse documento, foi ressaltado o fortalecimento institucional da Organização como a marca da gestão do Tribunal. Entre as realizações apontadas no relatório do TCU, destacam-se: o processo de planejamento estratégico, robustecido e aprofundado ao longo do período; a maior aproximação com a

Intosai; o incremento da cooperação com outros Grupos Regionais; a articulação com organizações multilaterais internacionais; a realização de auditorias coordenadas; a execução do Programa 3i na região e a significativa expansão das ações de capacitação. O TCU foi eleito para exercer a Presidência do Comitê de Criação de Capacidades (CCC) da Olacefs durante o triênio 2016-2018.

7.5.2. Participação em Auditorias Coordenadas

As auditorias coordenadas têm sido utilizadas no âmbito da Olacefs como um importante mecanismo de capacitação, que permite que o desenvolvimento técnico e metodológico seja aplicado ao tema da auditoria em questão. Elas promovem uma estreita colaboração a longo prazo entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) participantes e resultam na produção de um relatório de auditoria consolidado, além de relatórios nacionais, sobre um assunto de expressão regional.

Essa auditoria tem início com a escolha de um tema de interesse geral para as EFS participantes. Após essa escolha, uma equipe de auditoria é formada em cada país e os auditores das diferentes equipes recebem, em conjunto, treinamento especializado por meio de cursos virtuais (geralmente, um curso de auditoria de desempenho e um curso sobre o tema específico da auditoria). A esses cursos seguem-se seminários presenciais, para ampliar a visão dos auditores sobre o tema – geralmente com a colaboração de especialistas – e para subsidiar o planejamento da auditoria. Depois dessa fase, cada equipe dá início aos trabalhos de campo em seus respectivos países. Há uma reunião posterior para discussão dos resultados, após o que são produzidos relatórios nacionais e um relatório único consolidado.

Encontravam-se em andamento auditorias coordenadas em diversas áreas, conforme destacado a seguir:

Auditoria sobre Governança de Tecnologia da Informação (TI) - A auditoria visa avaliar a situação da governança de TI nos países da região da Olacefs e induzir melhorias na estrutura dessa governança.

Auditoria de obras públicas - Habitações sociais - A auditoria objetiva revisar as políticas de habitações sociais e fiscalizar a construção dessas habitações nos países participantes, utilizando como base os critérios especificados no documento "*Guidelines on Social Housing*", da ONU (2006).

Auditoria de obras públicas – Obras viárias – além do Tribunal, a auditoria, a ser realizada no âmbito do Grupo de Trabalho de Obras Públicas (Gtop) da Olacefs, terá a participação das EFS do Chile, Costa Rica, México, Paraguai, Peru e República Dominicana. Os objetivos do trabalho já foram discutidos, considerando-se as semelhanças e as diferenças entre os países, e curso específico de qualidade de obras viárias será realizado em março de 2016.

Auditoria na área de Educação - A auditoria terá como objetivo principal verificar a construção e a qualidade de indicadores relacionados ao Objetivo 2 do Programa "Educação para todos", da Unesco, nos países integrantes da Olacefs.

Auditoria de programas de combate à pobreza - Auditoria coordenada que terá como foco os indicadores de pobreza, fome e diferenças de gênero relativos às metas de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas, com ênfase especial na redução de pobreza. Trata-se de uma das atividades previstas na Fase 1 do Programa "Iniciativa para Implementação das ISSAIs – 3i para a Olacefs".

Auditoria sobre passivos ambientais - A auditoria, que está em fase de execução, terá como objetivo avaliar a gestão de passivos ambientais, principalmente em duas áreas: mineração e resíduos sólidos urbanos.

7.6. Ouvidoria do TCU

A Ouvidoria do TCU, criada em 2004, tem como atribuição receber informação a respeito de irregularidade em ato administrativo praticado por agente público jurisdicionado ao Tribunal, envolvendo recursos federais, assim como sugestão de aprimoramento, crítica ou reclamação de serviço prestado pelo TCU. A Ouvidoria seleciona as informações recebidas e as encaminha para as unidades técnicas competentes, sempre que não consegue, ela própria, atender à demanda do solicitante.

Fale com a Ouvidoria do TCU

Telefone

0800-644-1500 opção 1

Fax (61) 3316-5015

Endereço

Setor de Administração Federal Sul, quadra 4, lote 1, Ed. Anexo 3, salas 43 a 51, CEP 70042-900, Brasília DF

O trâmite das demandas apresentadas à Ouvidoria é integralmente gerenciado por sistema informatizado próprio, o **SisouvWeb**. Implementado em 2011, esse sistema tem como objetivo aprimorar o tratamento das manifestações, facilitar o acesso do cidadão e operacionalizar o trâmite interno no Tribunal.

O acesso ao Sisouv se dá pelo Portal TCU, no endereço **http://www.tcu.gov.br/sisouv_web** ou pela central de atendimento **0800-644 1500**, opção 1, em que um dos atendentes cadastrará a manifestação no sistema. A Ouvidoria também pode ser acessada via Correios - SAFS, Quadra 4, Lote 1, Anexo III, sala 47, CEP: 70.042-900, havendo ainda a possibilidade de se fazer agendamento para atendimento pessoal.

A tabela a seguir detalha o número de demandas recebidas pela Ouvidoria do TCU ao longo do exercício de 2015 e de 2014.

Manifestações Atendidas pela Ouvidoria do TCU

Tipo de Manifestação	2014	2015
Indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos	1.344	1.067
Pedido de acesso à informação	1.474	2.720
Pedido de Orientação Técnica	1.204	1.453
Outros*	307	318
Total	**4.329**	**5.558**

* Solicitação de informação, reclamação, crítica, elogio, sugestão e orientação de caráter geral.

7.7. Divulgação Institucional

A transparência nos resultados e na forma de atuação do TCU é de fundamental importância para o fortalecimento do controle externo. Nesse aspecto, o Tribunal busca facilitar o acesso a informações referentes às suas atividades e, dentre os principais instrumentos de divulgação utilizados com esse propósito, destacam-se:

Portal TCU	• http://www.tcu.gov.br
Página Contas Públicas	• Lei nº 9.755/98 – http://www.contaspublicas.gov.br
Portal da Rede de Controle da Gestão Pública	•http://www.rededecontrole.gov.br/portal/page/portal/rededecontrole
Relatórios Institucionais	• Encaminhados ao Congresso Nacional – Relatórios trimestrais e anual das atividades do TCU
Demais publicações	• Revista do TCU, Auditorias do TCU e Informativo TCU
A Voz do Brasil	• Notícias do TCU veiculadas às segundas, quartas e sextas-feiras
FiscalizaRio2016	• http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/copa2014
Portal de Acesso à informação	•http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/transparencia

Por meio do **Portal de Acesso à Informação**, o cidadão conta, ainda, com a possibilidade de acesso a informações públicas disponibilizadas pelo TCU, em cumprimento à Lei nº 12.527, de 2011. Essa lei, denominada "Lei de Acesso à Informação", garante ao cidadão brasileiro o acesso às informações públicas sob guarda do Estado, conforme previsto na Constituição Federal. A Lei torna possível uma maior participação popular e facilita o controle social das ações governamentais. No TCU, a lei foi regulamentada pela Resolução-TCU nº 249/2012.

Na página de acesso à informação do TCU, estão disponíveis informações sobre as contas do TCU, licitações e contratos, concursos, relatórios e outros temas de interesse da sociedade. Caso uma informação não seja localizada, basta solicitá-la através do ícone "Pedido de Acesso à Informação".

O Programa de TV *#EuFiscalizo*

Com base na iniciativa de contribuir para a participação da sociedade na vida administrativa e política do País, o Programa de TV **#EuFiscalizo** foi desenvolvido a partir do conceito de grande reportagem sobre um assunto específico, que permite abordagem mais completa

Nos programas temáticos, um assunto é aprofundado a cada programa, tendo como ponto de partida fiscalizações do TCU. A principal diretriz do *#EuFiscalizo* é estabelecer a relação das questões tratadas com a vida das pessoas. O objetivo é oferecer um produto que possa ser uma fonte de informação e permitir que a atuação do Tribunal torne-se mais percebida e conhecida pelo público. Com edição mensal, o Programa é transmitido pelos canais de TV da Câmara e do Senado, além de ser publicado na internet via **Youtube** e **Facebook** e no **Portal TCU**.

Além disso, a maioria das publicações do Tribunal está disponível em meio magnético e pode ser acessada no PortalTCU, conforme o link a seguir: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/publicacoes

8. ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS

Este capítulo apresenta dados e iniciativas adotadas pelo TCU no âmbito administrativo, com o objetivo de dotar o controle externo do apoio necessário ao pleno exercício de suas competências constitucionais e legais.

8.1. Estratégias e Planos do TCU

É grande o desafio em que se constitui o exercício do efetivo controle externo sobre a Administração Pública, que rapidamente se moderniza e opera em ambiente de complexidade crescente e de mudanças aceleradas. Tornam-se imperativas a rápida identificação e a adoção de novos instrumentos, mecanismos e processos, ao mesmo tempo em que se mantém a qualidade do controle exercido.

Nos últimos anos, o TCU tem dado especial ênfase à função planejamento, de forma a estabelecer prioridades e melhor atender às expectativas e demandas da sociedade e do Congresso Nacional. O estabelecimento de metas desafiadoras de desempenho, alinhadas às estratégias institucionais, tem contribuído para a melhoria dos resultados, o aperfeiçoamento da gestão de recursos e o desenvolvimento progressivo da Organização.

8.1.1. Planejamento Organizacional

O Sistema de Planejamento e Gestão do TCU consiste em um conjunto de práticas gerenciais, em especial planos institucionais, voltadas à obtenção de resultados, com base no estabelecimento, na execução e no acompanhamento de metas e ações que impulsionem o cumprimento da missão institucional e o alcance da visão de futuro do Tribunal. Para isso, são estabelecidas diretrizes de curto, médio e longo prazos, cujo sucesso de implementação depende do sincronismo entre os planos que as operacionalizam.

A íntegra do Plano Estratégico do Tribunal (PET TCU) pode ser acessada no Portal TCU em www.tcu.gov.br

A Resolução-TCU nº 269, de 25 de março de 2015, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gestão do Tribunal, estabelece o conjunto de planos institucionais responsáveis por operacionalizar as estratégias que permitem ao TCU cumprir com excelência sua missão de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo. Os planos traduzem os seguintes níveis do sistema:

I - nível estratégico, representado pelo Plano Estratégico;

II - nível tático, representado pelo Plano de Controle Externo e pelo Plano de Diretrizes;

III - nível operacional, representado pelos planos diretores das unidades básicas, planos diretores das unidades diretamente vinculadas à Presidência, Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e Plano Diretor de Desenvolvimento de Competências (PDDC).

Em relação ao nível estratégico, em 2015 foi aprovada a revisão do Plano Estratégico do TCU para o período de 2015 a 2021 (PET 2015-2021), por meio da Portaria-TCU nº 141, de 1º de abril de 2015. Sua formulação ensejou a participação do corpo técnico e gerencial da Casa e definiu o conjunto de objetivos, indicadores e ações necessários ao cumprimento da missão e ao alcance da visão de futuro do TCU.

O PET 2015-2021 orienta a elaboração dos demais planos institucionais, nos níveis tático e operacional, bem como a identificação de oportunidades de inovação a serem adotadas. Dentre outros elementos, o Plano Estratégico contém a missão do TCU, “Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”, a qual sumariza o objetivo maior derivado das competências constitucionais referidas no art. 71 da Constituição Federal. Além disso, contempla a visão de futuro da instituição: “Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável”.

O ambiente em que o TCU está inserido, em virtude de suas atribuições, é extremamente complexo e dinâmico, e impacta sobremaneira a instituição, de modo que a análise minuciosa dos fatores e riscos externos é fundamental para a definição de uma estratégia institucional. Temas de grande importância presentes no contexto nacional, como participação social, desenvolvimento econômico, governo aberto, governança pública, cooperação internacional, entre outras, são variáveis de risco e oportunidade importantes. Por isso, foram consideradas na definição da estratégia do Tribunal, nas etapas preparatórias de diagnóstico externo, assim como as limitações internas foram contempladas na etapa

de diagnóstico interno. Todos esses insumos alimentaram o PET 2015-2021 e podem ser consultados nos documentos oficiais e públicos de planejamento do Tribunal.

Em relação ao nível tático, o Plano de Controle Externo é o instrumento de planejamento de médio prazo para as atividades finalísticas do Tribunal. O Plano de Diretrizes, por sua vez, contém o desdobramento dos objetivos estabelecidos no Plano Estratégico e as ações de suporte à execução do Plano de Controle Externo.

Por fim, em nível operacional, a estratégia é traduzida nos planos diretores das unidades básicas e das unidades diretamente vinculadas à Presidência, no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e no Plano Diretor de Desenvolvimento de Competências (PDDC).

Os documentos que formalizam os planos estratégico e táticos, com informações detalhadas sobre os indicadores utilizados para mensuração de resultados, estão disponíveis para acesso público em http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/.

8.1.2. Plano Estratégico

Os objetivos estratégicos do TCU para o período 2015-2021 estão organizados segundo três perspectivas (Resultados, Processos Internos e Gestão e Inovação), conforme prega a metodologia *Balanced Scorecard* (BSC), a saber:

A. Perspectiva de Resultados

1. Aprimorar a governança e a gestão em organizações e políticas públicas;

2. Coibir a má gestão dos recursos públicos;

3. Fomentar a Administração Pública transparente;

B. Perspectiva de Processos Internos

B.1. Controle Externo

4. Intensificar a atuação com base em análise de risco;

5. Induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos da Administração Pública;

6. Realizar diagnósticos sistêmicos em áreas relevantes;

7. Induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações da Administração Pública;

8. Estimular o monitoramento e a avaliação do desempenho pela Administração Pública;

9. Induzir o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas descentralizadas;

10. Condenar efetiva e tempestivamente os responsáveis por irregularidades e desvios;

B.2. Relacionamento Institucional

11. Intensificar o intercâmbio nacional e internacional para compartilhamento de melhores práticas para o controle;

12. Intensificar parcerias com outros órgãos de controle;

13. Estreitar o relacionamento com o Congresso Nacional;

14. Aperfeiçoar a comunicação do TCU com as partes interessadas;

C. Perspectiva de Gestão e Inovação

15. Aperfeiçoar a gestão do desempenho, o reconhecimento e o desenvolvimento profissional;

16. Aprimorar a gestão do conhecimento;

17. Promover integração e sinergia no Tribunal;

18. Promover a melhoria da governança e da gestão da estratégia no TCU;

19. Desenvolver capacidade organizacional ampla para trabalhar com recursos tecnológicos;

20. Aprimorar o uso da TI como instrumento de inovação para o controle;

21. Assegurar suporte de bens e serviços adequado às necessidades do TCU;

O Mapa Estratégico do TCU 2015-2021 (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**1) traduz visualmente a estratégia segundo as perspectivas de Resultados, Processos Internos, Gestão e Inovação, as quais representam o encadeamento lógico da estratégia de atuação do Tribunal de Contas da União. Cada uma engloba um conjunto de objetivos estratégicos que retratam os principais desafios a serem enfrentados pelo TCU para alcançar sua visão de futuro, por meio de sua missão institucional.

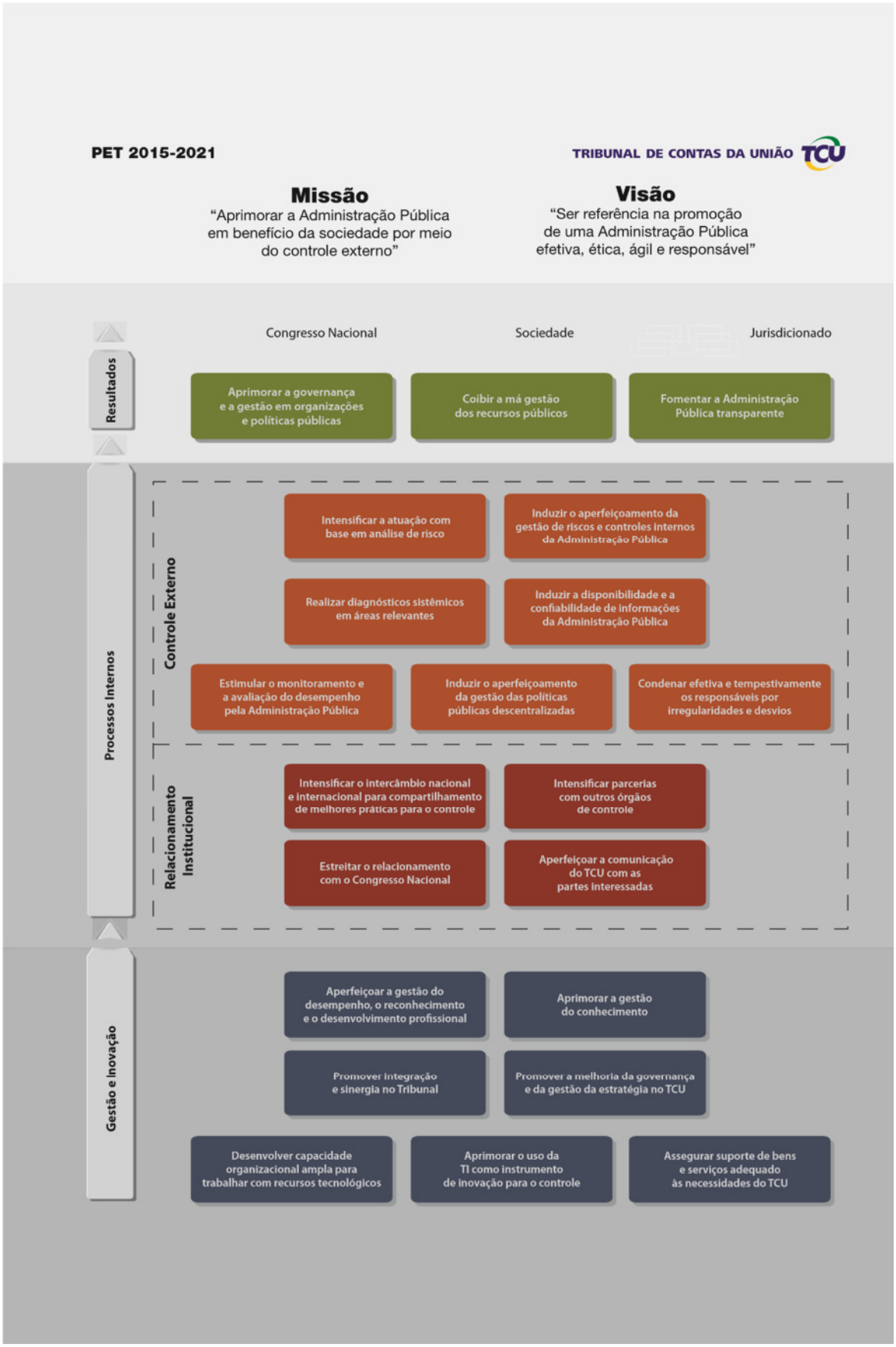
Além de apoiado na metodologia BSC, o planejamento anual também segue o método de Gerenciamento Pelas Diretrizes (GPD), que tem como objetivo o estabelecimento de foco para a execução da estratégia da organização definida no mapa estratégico. Essa fase do planejamento corresponde à transformação da estratégia em ação. Com o estabelecimento de prioridades anuais, definidas a partir do mapa estratégico, a organização aproveita de maneira ordenada os recursos disponíveis e consegue estabelecer a sequência lógica de execução de sua estratégia, garantindo foco às ações da organização e o alinhamento de todas as unidades à estratégia do Tribunal.

Planos Táticos

O Plano de Controle Externo e o Plano de Diretrizes são os instrumentos de planejamento tático do TCU. Em termos de acompanhamento de gestão, sobressai a importância do Plano de Diretrizes, que traz o desdobramento periódico dos objetivos estabelecidos no Plano Estratégico, levando em consideração as prioridades da gestão, e o apoio à execução do Plano de Controle Externo.

Assim, a partir dos objetivos presentes no mapa estratégico do Tribunal, são definidas diretrizes, que, posteriormente, são desdobradas em todos os níveis gerenciais de forma a assegurar a implementação da estratégica institucional. Cada diretriz é constituída por metas e medidas prioritárias e suficientes para seu alcance. Na sequência dos desdobramentos, as metas ou as ações superiores constituem metas para os desdobramentos subsequentes.

Mapa Estratégico do Tribunal de Contas da União (PET 2015-2021)



8.1.3. Desempenho Operacional

O Plano de Diretrizes contém as iniciativas táticas, que são o desdobramento periódico das iniciativas estabelecidas no Plano Estratégico, bem como as ações de suporte à execução do Plano de Controle Externo. Esse instrumento também define as metas institucionais, por meio das quais são realizadas as mensurações de desempenho do TCU, que ocorrem duas vezes ao ano, em 31 de março e 30 de setembro (apuração semestral deslocada do ano civil).

A seguir, são apresentados as metas e os resultados do encerramento do Plano de Diretrizes 2014, vigente até março de 2015 quando foi apurado o resultado global.

Resultado do Plano de Diretrizes 2014 (abril/2014 a março/2015)

Indicadores	Peso %	Meta	Resultado	Resultado %	% Final
Atos de pessoal apreciados conclusivamente	20%	100.000	121.048	121,05%	24,21%
Estoque de processos pendentes de primeira apreciação conclusiva[1]	35%	8.600	8.456	101,67%	35,59%
Índice de redução do estoque de processos de autuados até 2011	10%	75%	78,3%	104,40%	10,44%
Índice de trabalhos de especial relevância apreciados conclusivamente	35%	74%	72,9%	98,54%	34,49%
Resultado do TCU em março/2015:					**104,72%**

(1) Esse indicador possui polaridade "quanto menor, melhor", ou seja, planejou-se reduzir o estoque de processos pendentes de primeira apreciação conclusiva para 8.600 unidades, porém alcançou-se 8.456, ou seja, a meta de redução foi superada.

Na sequência, apresentam-se as metas e os resultados do primeiro período do Plano de Diretrizes vigente (2015-2016). O resultado institucional, na marca de 113%, ficou acima do planejado (100%), o que significa que a organização atingiu suas metas para o semestre avaliado.

Resultado do Plano de Diretrizes 2015-2016 (abril a setembro/2015)

Indicadores	Peso %	Meta	Resultado	Resultado %	% Final
Atos de pessoal apreciados conclusivamente	20%	50.000	53.089	106,18%	21,24%
Estoque de processos pendentes de primeira apreciação conclusiva[1]	30%	8.600	8.648	99,44%	29,83%
Índice de redução do estoque de processos autuados até 2012	15%	30%	36,3%	120,99%	18,15%
Índice de trabalhos de especial relevância apreciados conclusivamente	35%	25%	32,5	129,87%	43,75%
Resultado do TCU em setembro/2015:					**112,97%**

(1) Esse indicador possui polaridade "quanto menor, melhor", ou seja, planejou-se reduzir o estoque de processos pendentes de primeira apreciação conclusiva para 8.600 unidades, porém alcançou-se 8.648, ou seja, a meta de redução não foi superada.

Por fim, são apresentados os números parciais alcançados até 31/12/2015. Ressalte-se que as metas constantes da tabela devem ser alcançadas até março de 2016, ou seja, os dados abaixo são apenas um referencial de tendência, não um resultado consolidado.

Resultado parcial do Plano de Diretrizes 2015-2016 (abril a dezembro/2015)

Indicadores	Peso %	Meta[1]	Resultado	Resultado %	% Final
Atos de pessoal apreciados conclusivamente	20%	100.000	73.863	73,86%	14,77%
Estoque de processos pendentes de primeira apreciação conclusiva	30%	8.600	9.210	92,90%	27,87%
Índice de redução do estoque de processos autuados até 2012	15%	75%	45,2%	60,24%	9,04%
Índice de trabalhos de especial relevância apreciados conclusivamente	35%	80%	50%	62,50%	21,88%
Resultado parcial do TCU ao final do mês de dezembro de 2015:					**73,56%**

(1) Metas fixadas para alcance final em 31/3/2016.

Cabe ressaltar que uma parcela da remuneração dos servidores do TCU está atrelada ao grau de alcance destes resultados institucionais. Trata-se da Gratificação de Desempenho, que é fixada a cada novo período avaliativo semestral com base nos resultados alcançados no período avaliativo recém findo. Essa prática tem contribuído para melhorar os resultados da atuação do controle externo, assim como para articulação e interação de prioridades e iniciativas por parte das unidades do Tribunal.

8.2. Gestão de Pessoas

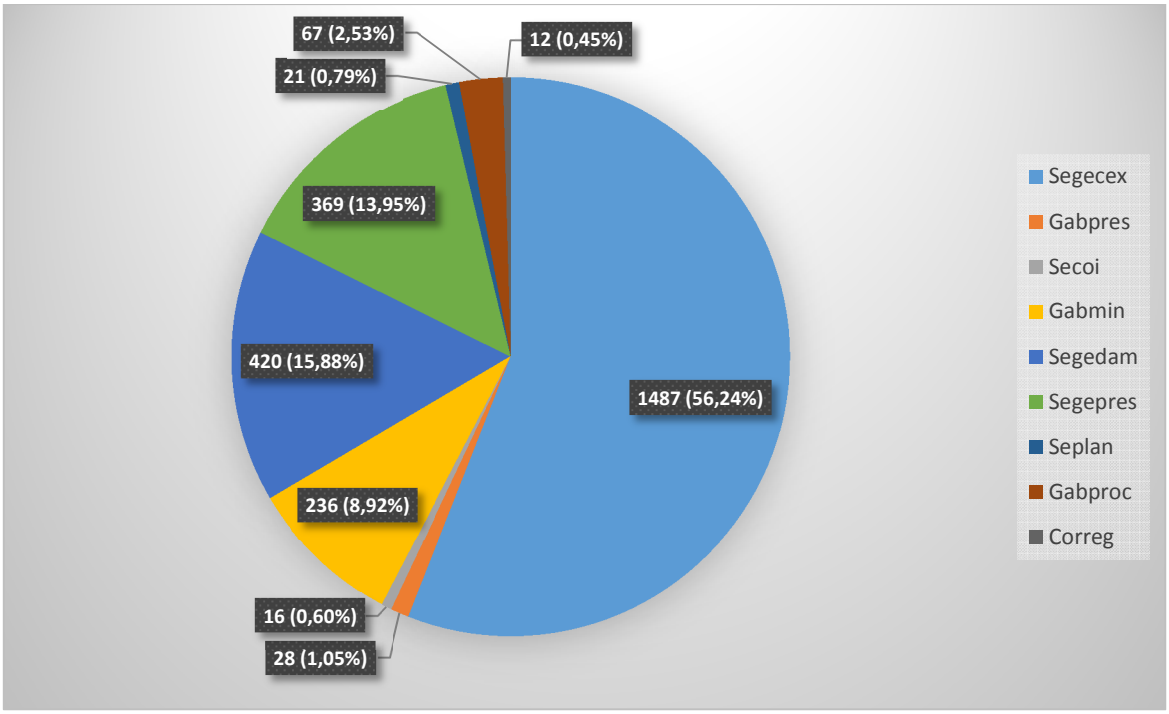
O quadro de pessoal da Secretaria do TCU dispõe de **2.687 cargos efetivos**, dos quais 2.644 estavam ocupados no final do ano.

Quadro de pessoal da Secretaria do Tribunal

Categoria Funcional	Efetivo	Ocupado
Auditor Federal de Controle Externo – área controle externo	1.576	1.558
Auditor Federal de Controle Externo – área apoio técnico e administrativo e demais áreas	200	199
Subtotal	**1.776**	**1.757**
Técnico Federal de Controle Externo – área controle externo	132	127
Técnico Federal de Controle Externo – área técnica administrativa	648	632
Técnico Federal de Controle Externo – outras áreas	112	109
Subtotal	**892**	**868**
Auxiliar de Controle Externo – técnica operacional	19	19
Total	**2.687**	**2.644**

Fonte: GRH

Quadro demonstrativo do número de servidores por Unidade



Fonte: GRH

8.2.1. Desenvolvimento Profissional e Capacitação

Um dos objetivos definidos no Mapa Estratégico TCU 2015-2021 é "aperfeiçoar a gestão do desempenho, o reconhecimento e o desenvolvimento profissional". A valorização profissional do servidor é aspecto imprescindível para o crescimento e o aprimoramento contínuo do Tribunal.

Capacitação e desenvolvimento de servidores do Tribunal: O Instituto Serzedello Corrêa (ISC), unidade estratégica responsável pela educação corporativa do TCU, tem como missão promover o desenvolvimento pessoal e profissional, a inovação e a gestão do conhecimento para o aprimoramento do Controle e da Administração Pública.

O Instituto Serzedello Corrêa (ISC) é assim denominado em homenagem a Innocêncio Serzedello Corrêa, paraense de nascimento, que, como Ministro da Fazenda no período de 31.8.1892 a 30.4.1893, foi responsável pela regulamentação e funcionamento do Tribunal de Contas da União, cuja autonomia defendeu, não só como órgão que registrasse as despesas, mas, sobretudo, como instituição independente e moralizadora dos gastos públicos.

Nos últimos anos, o Tribunal implementou diversas ações de reestruturação e modernização do Instituto, tais como: modelagem de processos de trabalho; adoção das diretrizes de qualidade propostas pela norma ISO 10.015; especialização da equipe; atualização e melhoria do referencial normativo balizador da educação corporativa; ampliação da educação a distância, e estabelecimento de diversos acordos de cooperação nacionais e internacionais que tenham por objeto treinamento, desenvolvimento e pesquisa.

Plano Diretor de Desenvolvimento de Competências (PDDC): O planejamento das ações educacionais é formalizado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento de Competências (PDDC), que tem como objetivo estabelecer metas de desenvolvimento de competências, por unidade do TCU e por público-alvo, considerando os conhecimentos necessários para o alcance dos resultados institucionais.

Modelo de educação corporativa do ISC: O modelo de educação corporativa adotado pelo ISC tem como premissas: divisão por eixos, escolas e trilhas; gestão por projetos; responsabilidade por processos completos e produtos; otimização do potencial das equipes, e distribuição equilibrada de recursos.

O modelo organizou o ISC em três eixos de desenvolvimento de competências – Eixo **Comportamental**, composto pelas escolas de Liderança e Competências Pessoais; Eixo **Controle**, composto pelas escolas Auditoria e Jurídica, e Eixo **Especialidades**, composto pelas escolas Infraestrutura, Social, Desenvolvimento Nacional, Serviços Essenciais ao Estado, Tecnologia da Informação, Governança e Gestão, e Comunicação e Relações Institucionais – e três áreas transversais: a de **Gestão do Conhecimento**, que trata do fomento à produção, preservação e compartilhamento dos conhecimentos da organização, a de **Pesquisa e inovação**, que busca a fronteira do conhecimento e o estado da arte nos temas de interesse do público-alvo do ISC, e a de **Ambientação**, que cuida da formação de novos servidores do TCU, selecionados por concurso público, em conformidade com as necessidades de capacitação para as futuras lotações.

O público é formado pelos seguintes segmentos: servidores do TCU; servidores de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) nacionais e internacionais, como Olacefs e CPLP; servidores dos tribunais de contas estaduais e municipais e órgãos de controle; servidores da Administração Pública em geral, e a sociedade, por meio dos programas de fortalecimento do controle social e Diálogo Público.

CePI, coLAB-i e capacitação em análise de dados: O Centro de Pesquisa e Inovação (CePI) tem por finalidade fomentar a pesquisa aplicada no Tribunal e coordenar o coLAB-i, primeiro laboratório de inovação em governo em um órgão de controle.

O coLAB-i foi criado com a missão de divulgar e induzir a inovação no controle externo, em benefício da sociedade, fomentando criatividade, estimulando colaboração, com foco nas pessoas, estabelecendo parcerias e compartilhando conhecimento.

Desde sua criação, o coLAB-i vem apoiando as unidades do Tribunal no desenvolvimento de projetos inovadores, garantindo a gestão do conhecimento de soluções desenvolvidas, coordenando ações de cooperação e promovendo ações de capacitação e eventos sobre assuntos na fronteira do conhecimento.

Destaca-se, com relação à capacitação, que o coLAB-i – dentro da diretriz de fomento à inovação do Tribunal de Contas da União – propôs e iniciou em 2015 programa de capacitação em análise de dados, com duas trilhas independentes e diversos módulos EaD para permitir a capacitação inclusiva e gradual dos servidores. A oferta de várias ações está prevista para 2016.

Credenciamento: No final de 2015, após concluir projeto de preparação específico, o ISC foi avaliado por uma comissão do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) do Ministério da Educação (MEC), com o intuito de obter o credenciamento educacional para voltar a ofertar diretamente cursos de pós-graduação *lato sensu*. Os aspectos avaliados foram categorizados em cinco

dimensões: planejamento e desenvolvimento institucional, gestão institucional, corpo social, desenvolvimento profissional e infraestrutura. O Instituto recebeu conceito final 4 de um total de 5 pontos possíveis. Os tópicos referentes às instalações atuais e da futura sede, às atividades de ensino voltadas para pós-graduação, às iniciativas em pesquisa e inovação (como o laboratório de inovação), aos procedimentos de avaliação, ao acervo bibliográfico e às ações de educação a distância (EaD) receberam a nota máxima na avaliação (nota 5).

8.3. Recursos Orçamentários e Financeiros

O orçamento do Tribunal para o ano de 2015 apresentou dotação de R$ **1.783.528.705,00**. A despesa liquidada até o final do ano foi de R$ **1.783.040,145,57** (99,97%) da dotação orçamentária disponível para execução. A dotação e a distribuição dos dispêndios do Tribunal, segundo a natureza da despesa, estão detalhadas no quadro adiante.

Dotação Orçamentária - Situação em 31.12.2015

Natureza da Despesa	Dotação* (R$)	No Ano (R$)	(%)	Disponível (R$)
DESPESAS CORRENTES	**1.694.411.986,00**	**1.694.005.936,09**	**99,98**	**406.049,91**
PESSOAL	1.479.844.616,00	1.479.844.153,06	100,00	462,94
Ativo	779.699.181,00	779.699.181,00	100,00	0,00
Inativo e Pensionista	555.776.963,00	555.776.963,00	100,00	0,00
PSSS*	144.368.472,00	144.368.009,06	100,00	462,94
JUROS e ENCARGOS da DÍVIDA	----------	----------	-------	----------
OUTROS CUSTEIOS	214.567.370,00	214.161.783,03	99,81	405.586,97
Material de consumo	3.176.211,90	3.165.957,18	99,68	10.254,72
Serviços de terceiros	132.688.511,97	132.658.407,46	99,98	30.104,51
Auxílio financeiro	70.208.419,24	70.208.306,66	100,00	112,58
Outras despesas	8.494.226,89	8.129.111,73	95,70	365.115,16
DESPESAS DE CAPITAL	**89.116.719,00**	**89.034.209,48**	**99,91**	**82.509,52**
TOTAL GERAL	**1.783.528.705,00**	**1.783.040.145,57**	**99,97**	**488.559,43**

Fonte: Tesouro Gerencial. Consulta em 8/1/2016

(1) Dotação Disponível = (+) LOA R$ 1.823.516,700 (-) Crédito Contingenciado R$ 39.987.995,00.

(2) No TCU, o saldo do crédito disponível ao final do exercício de 2015 foi de R$ 483.440,36 (Conta Contábil 622110000). Entretanto o valor de R$ 488.559,43 inclui saldo não utilizado de R$ 5.119,00 referente a destaque concedido ao MRE.

Nota 1: os valores do item Serviços de Terceiros são relativos às naturezas de despesa 33, 36, 37 e 39, nas modalidades de aplicação 90 e 91.

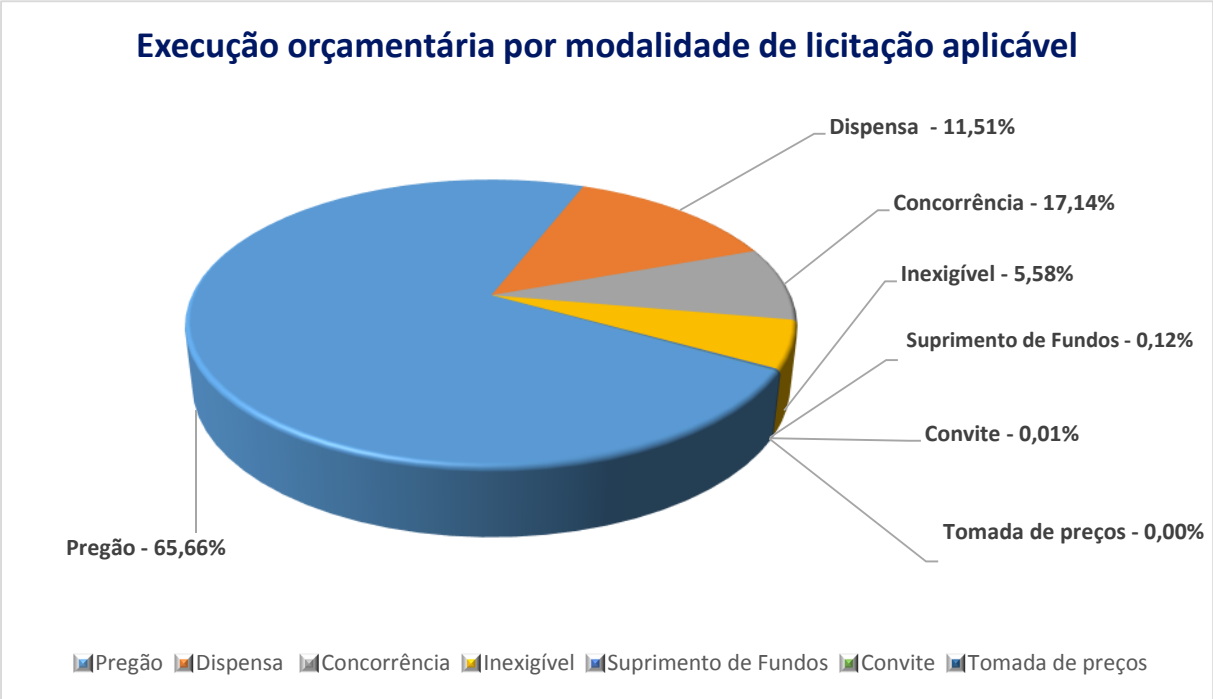
Nota 2: os valores do item Auxílios Financeiros são relativos às naturezas de despesa 08, 46, 48, 49 e 93, nas modalidades de aplicação 90 e 91.

Nota 3: os valores referentes a Outras Despesas são obtidos pela diminuição do saldo de Outros Custeios com Material de Consumo, Serviços de Terceiros e Auxílios Financeiros.

A seguir, informações detalhadas sobre os procedimentos licitatórios liquidados no período.

Procedimentos licitatórios liquidados no exercício de 2015

Modalidade	Total 2015 (R$)
Dispensa	25.678.463,04
Convite	12.222,00
Tomada de preços	0,00
Concorrência	38.243.669,86
Pregão	146.513.836,88
Inexigível	12.441.427,06
Suprimento de Fundos	263.245,76
TOTAL	**223.152.864,60**



Fonte: Tesouro Gerencial. Consulta em 8/1/2016

Responsabilidade pelo Conteúdo

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)

Secretaria-Geral de Administração (Segedam)

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)

Secretaria-Geral Adjunta da Presidência (Adgepres)

Secretaria de Comunicação

Núcleo de Criação e Editoração

Projeto gráfico, Diagramação e Capa

Núcleo de Criação e Editoração

Endereço

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Sede Sala 174
70.042-900 Brasília - DF
(61) 3316-5338

www.tcu.gov.br

Ouvidoria do TCU

0800 644 1500

ouvidoria@tcu.gov.br

Créditos (Imagens):

Capa - Lourdes Amaral

Págs. 7 e 13 - Bruno Spada

Missão do TCU

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Visão do TCU

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

www.tcu.gov.br