

FISCOBRAS

20 ANOS





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)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

Fiscobras 20 anos

Brasília, 2016

Apresentação do presidente do TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU), com o propósito de divulgar trabalhos relevantes de sua área de atuação, não poderia deixar de levar ao conhecimento da sociedade a publicação ora apresentada “Fiscobras 20 anos”, a qual demonstra a evolução história das fiscalizações de obras públicas desde o início da década de 1990.

O Fiscobras, que consiste na sistematização das auditorias da espécie realizadas pelo TCU a partir de demandas do Congresso Nacional, é um exemplo bem-sucedido de como as instituições do Estado podem e devem trabalhar em parceria e cooperação, em favor da maior efetividade de suas ações e do bem comum.

A fiscalização de obras tem recebido, cada vez mais, prioridade nas atividades do TCU. Para bem cumprir essa importante tarefa, o Tribunal tem buscado evoluir constantemente, seja com ajustes na organização funcional de sua estrutura, seja com o emprego de métodos e tecnologias inovadoras em seus trabalhos.

A consequência natural desse aprimoramento são os impactos positivos na gestão das obras públicas e os resultados alcançados, em termos de retorno financeiro para a sociedade, com a atuação da Corte de Contas, no âmbito do Fiscobras, como bem contextualizados neste livro.

Como partícipe dessa história, registro que, logo no ano seguinte ao que cheguei para compor o Colegiado de Ministros desta Casa, fui sorteado relator do Fiscobras 2008. Na sequência, fui igualmente contemplado para mais duas relatorias, no caso, as dos Fiscobras 2009 e 2012.

Encadear essa série de trabalhos permitiu-me perceber a melhoria que ocorreu nessa sistemática, especialmente com o aperfeiçoamento da metodologia de seleção dos empreendimentos a serem auditados e dos métodos e das técnicas de fiscalização, maximizando os resultados com economia de esforços e de tempo, ao focalizar as áreas com maior risco de danos ao erário, com a incorporação de questões ambientais e de acessibilidade, entre outras. Foram realizadas, também, auditorias destinadas à aferição da qualidade das obras públicas recém-concluídas, em incremento ao ciclo de fiscalizações já habitualmente desenvolvidas por esta Corte de Contas.

Portanto, o Tribunal deve estar sempre atento aos aprimoramentos que se façam necessários na sua área de atuação. Como visto na memória ora registada, no seguimento de fiscalização de obras, essa evolução é marcante, especialmente, com o emprego de novas técnicas e modernas tecnologias nas auditorias da espécie. E não poderia ser diferente, porquanto as expectativas de todos em relação ao que o TCU faz são crescentes a cada ano.

São exemplos de inovação que poderão ser adotados nas fiscalizações de obras públicas a aplicação de métodos de análises, o cruzamento e a mineração de dados, o emprego de recursos de geotecnologias e de realidade virtual, os quais poderão trazer ganhos significativos para a eficiência e a efetividade das auditorias de obras, entre outros benefícios decorrentes da atuação do Tribunal.

A partir da análise dos dados constantes dos orçamentos de obras fornecidos pelas unidades jurisdicionadas e de outras bases já disponíveis no Laboratório de Informações para o Controle Externo (LabContas), o TCU poderá desenvolver rotinas de auditoria contínua e construir modelos preditivos capazes de indicar, com base em cálculos estatísticos, níveis de riscos relacionados a possíveis ocorrências de fraude, sobrepreço ou insucesso na execução de cada empreendimento.

O Tribunal tem buscado também utilizar informações geográficas, imagens de satélite e tecnologias associadas em suas fiscalizações. Nesse sentido, implantou o Projeto Geocontrole, o qual tem por propósito identificar as melhores ferramentas de geotecnologias que poderão auxiliar a Corte de Contas no exercício do controle externo. Após os testes-pilotos iniciais, já foi possível vislumbrar diversas vantagens da aplicação

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Fiscobras : 20 anos / Tribunal de Contas da União. – Brasília :
TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016.

208 p. : il.

1. Obras públicas. 2. Fiscobras. I. Título.

Apresentação do vice-presidente e relator do Fiscobras 2016

de geotecnologias nas atividades de controle, tais como: aumento da capacidade de fiscalização; ampliação da abrangência espacial e temporal; redução dos custos com deslocamento; atuação tempestiva em atividades críticas; e aprimoramento do planejamento dos trabalhos.

A construção de aplicações fundamentadas em realidade virtual permitirá obter representações tridimensionais das edificações e demais intervenções com elevado grau de detalhe. A partir desses modelos, utilizando-se de recursos de realidade aumentada, os auditores poderão percorrer virtualmente toda a extensão da obra, inspecionando visualmente as questões de maior interesse, entre outros aspectos importantes.

Com o lançamento desta publicação, espero que a sociedade tome consciência de tão relevante atividade desenvolvida pelo TCU no exercício de suas competências constitucionais, visando a examinar a legalidade e a economicidade da contratação e da execução de empreendimentos de infraestrutura, principalmente, a efetividade dos controles realizados pela União na aplicação dos recursos federais empregados em obras públicas, no interesse do cidadão.

Aroldo Cedraz de Oliveira
Presidente do TCU

Um país que almeja estar no seleto grupo das grandes potências mundiais precisa aplicar corretamente seus recursos em áreas estratégicas. A infraestrutura, sem dúvida alguma, está entre os setores prioritários para a alavancagem do desenvolvimento nacional.

Para que a efetiva aplicação dos recursos nessas áreas seja materializada, é fundamental que todos os órgãos e as entidades públicas desempenhem a contento o papel constitucional que lhes foi delegado.

Com essa preocupação, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União (TCU) desenvolveram, há vinte anos, por meio de comandos inseridos nas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, uma efetiva metodologia para o controle de gastos nas contratações de obras públicas denominada Fiscobras.

Por meio dessa metodologia, o TCU realiza um conjunto robusto de fiscalizações anuais com o objetivo de avaliar, sob o aspecto técnico, a qualidade dos processos de execução dos principais empreendimentos em andamento no país e determinar, quando necessária, a adoção de medidas corretivas tempestivas pelos responsáveis. Ato contínuo, ao final de cada exercício, encaminha à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) a relação das obras que não tiveram as irregularidades saneadas.

Por sua vez, o Congresso Nacional, com base nas informações recebidas, delibera durante a votação da Lei Orçamentária Anual a necessidade de bloquear recursos públicos para obras com indícios de irregularidades graves até que os órgãos e as entidades adotem as devidas medidas de ajuste.

Os resultados obtidos nesses anos foram excelentes. Os relatórios encaminhados ao Congresso Nacional demonstram economias obtidas na ordem de bilhões de reais a cada ano, além do fato de os gestores se esmerarem em adotar prontamente as ações cabíveis para a correção das falhas identificadas no curso das fiscalizações.

Na condição de Ministro do TCU, participei de dez edições do Fiscobras, tendo a honra de ter atuado como relator em duas oportunidades. A qualidade dos seguidos trabalhos me deixa otimista em redigir a apresentação desta publicação, que retrata a consolidação das consolidações de todas as edições do Fiscobras e deixa clara a evolução do TCU na área de auditoria de obras, assim como os benefícios auferidos decorrentes de sua atuação.

Ao longo destes vinte anos, centenas de servidores e autoridades desta Casa fizeram a história do Fiscobras. Registrá-la, sem distorções, mantendo a integridade dos fatos e dos acontecimentos, foi um grande desafio na condução deste livro.

Tenho a convicção de que o objetivo foi alcançado com louvor.

Raimundo Carreiro
Vice-Presidente do TCU
Relator do Fiscobras 2016

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	10
2.	ORIGEM DO FISCOBRAS	12
2.1.	Obras inacabadas	13
2.1.1.	Solicitação da Câmara dos Deputados	13
2.1.2.	Solicitação do Senado Federal	15
2.2.	Obras com indícios de irregularidades	19
2.2.1.	1995 – Solicitação do Congresso Nacional	21
2.2.2.	1996 – Solicitação do Congresso Nacional	22
3.	OS VINTE ANOS DO FISCOBRAS	24
3.1.	Fiscobras 1997	25
3.1.1.	LDO 1998: obras com indícios de irregularidades	25
3.1.2.	Seleção das obras	26
3.1.3.	Diretriz básica das fiscalizações	26
3.1.4.	Levantamento de auditoria	26
3.1.5.	Formulário eletrônico: acompanhamento de obras prioritárias	27
3.1.6.	Ilegalidades em alterações contratuais	27
3.1.7.	Fiscobras 1997 em números	28
3.2.	Fiscobras 1998	31
3.2.1.	Conceito de irregularidade	31
3.2.2.	Sistema Fiscobras	32
3.2.3.	Irregularidades na execução orçamentária e financeira	33
3.2.4.	Fiscobras 1998 em números	33
3.3.	Fiscobras 1999	37
3.3.1.	Sistema de Informações de Obras Públicas (Siob)	37
3.3.2.	Programa de capacitação em auditorias de obras públicas	37
3.3.3.	Subdivisão do conceito de irregularidade: IG × OI	38
3.3.4.	Questões ambientais	39
3.3.5.	Fiscobras 1999 em números	39
3.4.	Fiscobras 2000	45
3.4.1.	Nova metodologia de seleção de obras	45
3.4.2.	LDO 2001: detalhamento das informações requeridas	46
3.4.3.	Lei Orçamentária como mecanismo de controle	47
3.4.4.	Fiscobras 2000 em números	47
3.5.	Fiscobras 2001	49
3.5.1.	Criação da Secob	49
3.5.2.	Obras de maior complexidade	49
3.5.3.	Manual Fiscobras 2001	50
3.5.4.	Transparência	50
3.5.5.	Tempestividade	50
3.5.6.	Benefícios esperados	50
3.5.7.	Fiscobras 2001 em números	52
3.6.	Fiscobras 2002	55
3.6.1.	Projeto Reforme	55
3.6.2.	Curso de especialização em auditorias de obras públicas	55
3.6.3.	Fiscobras <i>web</i>	56

3.6.4.	LDO 2003: indícios de irregularidades graves são aqueles que recomendam a paralisação da obra	56	3.15.5.	LDO 2012: pIGP e instância responsável pela classificação das irregularidades	111
3.6.5.	Irregularidades de maior complexidade	56	3.15.6.	Estrutura de fiscalização de obras em 2011	112
3.6.6.	Fiscobras 2002 em números	57	3.15.7.	Fiscobras 2011 em números	113
3.7.	Fiscobras 2003	59	3.16.	Fiscobras 2012	119
3.7.1.	Subdivisão do conceito de irregularidade grave: IGP × IGC	59	3.16.1.	Auditorias de qualidade	119
3.7.2.	Fiscobras 2003 em números	60	3.16.2.	Fiscalizações temáticas	120
3.8.	Fiscobras 2004	63	3.16.3.	Acessibilidade	121
3.8.1.	Fiscobras tradicional × Reforme	63	3.16.4.	Estrutura de fiscalização de obras em 2012	121
3.8.2.	Fiscobras 2004 em números	64	3.16.5.	Fiscobras 2012 em números	122
3.9.	Fiscobras 2005	67	3.17.	Fiscobras 2013	131
3.9.1.	Concurso público com foco na área de auditoria de obras	67	3.17.1.	Criação da Coinfra	131
3.9.2.	LDO 2006: prazos processuais e manifestação prévia do órgão	67	3.17.2.	Auditorias de qualidade	131
3.9.3.	Fiscobras 2005 em números	68	3.17.3.	Acompanhamento de concessões	132
3.10.	Fiscobras 2006	75	3.17.4.	Avaliação de governança	132
3.10.1.	Obras da Infraero	75	3.17.5.	Estrutura de fiscalização de obras em 2013	133
3.10.2.	Criação do COI/CMO do Congresso Nacional	76	3.17.6.	Fiscobras 2013 em números	134
3.10.3.	Fiscobras 2006 em números	76	3.18.	Fiscobras 2014	137
3.11.	Fiscobras 2007	79	3.18.1.	Fiscalizações temáticas	137
3.11.1.	Fiscobras 2007 em números	79	3.18.2.	Estrutura de fiscalização de obras em 2014	139
3.12.	Fiscobras 2008	83	3.18.3.	Fiscobras 2014 em números	140
3.12.1.	Fiscalis Obras	83	3.19.	Fiscobras 2015	147
3.12.2.	Retenção cautelar de pagamentos	84	3.19.1.	Criação das Seinfra	147
3.12.3.	Fiscobras 2008 em números	85	3.19.2.	Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) e análise de risco	147
3.12.4.	Ganho de qualidade nas fiscalizações	85	3.19.3.	Análise de riscos em obras rodoviárias	148
3.13.	Fiscobras 2009	93	3.19.4.	Estrutura de fiscalização de obras em 2015	148
3.13.1.	Criação do Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (Siob)	93	3.19.5.	Fiscobras 2015 em números	149
3.13.2.	Incremento da fiscalização de aspectos ambientais	93	3.20.	Fiscobras 2016	153
3.13.3.	LDO 2010: audiências públicas	93	3.20.1.	Seleção Fiscobras	153
3.13.4.	LDO 2010: restrição do conceito de IGP – materialidade relativa	94	3.20.2.	Novo Fiscalis Obra	154
3.13.5.	LDO 2010: apresentação de garantias para evitar o bloqueio da obra	95	3.20.3.	Criação da Seinfra Operações	154
3.13.6.	LDO 2010: novas informações a serem prestadas pelo TCU	95	3.20.4.	Rito processual do Fiscobras	155
3.13.7.	LDO 2010: redução do prazo de apreciação dos processos com IGP	95	3.20.5.	Estrutura de fiscalização de obras em 2016	156
3.13.8.	Fiscobras 2009 em números	95	3.20.6.	Fiscobras 2016 em números	157
3.13.9.	Instâncias decisórias acerca da inclusão das obras no quadro-bloqueio da LOA	96	4.	IMPACTOS E BENEFÍCIOS DO FISCOBRAS	166
3.14.	Fiscobras 2010	101	4.1.	Benefícios financeiros do Fiscobras	167
3.14.1.	Criação de novas Secobs e centralização das fiscalizações de obras	101	4.2.	Expectativa de controle e efeito multiplicador das fiscalizações	167
3.14.2.	Roteiro de auditoria de obras públicas	101	4.3.	Melhoria da gestão pública	168
3.14.3.	Fiscalização de orientação centralizada (FOC)	102	4.4.	Sistemas referenciais de preço	169
3.14.4.	Análise da viabilidade técnica e econômica dos empreendimentos	102	4.5.	Subsídio à atuação de comissões parlamentares	171
3.14.5.	LDO 2011: ampliação do prazo para que o TCU encaminhe as informações ao Congresso Nacional	102	4.6.	Produção e disseminação de conhecimentos	171
3.14.6.	Estrutura de fiscalização de obras em 2010	102	4.7.	Jurisprudência	174
3.14.7.	Fiscobras 2010 em números	103	4.8.	Exemplos de benefícios financeiros em fiscalizações de obras	178
3.15.	Fiscobras 2011	109	5.	DESAFIOS E PERSPECTIVAS	200
3.15.1.	Evolução do escopo das fiscalizações	109	5.1.	Abertura e análise de dados	202
3.15.2.	Fiscalizações temáticas	109	5.2.	Geocontrole	203
3.15.3.	Uso de tecnologia nas fiscalizações de obras	110	5.3.	Sociedade de propósito específico (SPE)	205
3.15.4.	LDO 2012: incorporação dos conceitos de indícios de irregularidades graves adotados pelo TCU	110	5.4.	O TCU em constante desenvolvimento	206

1. INTRODUÇÃO

O plano anual de fiscalizações de obras públicas do TCU, denominado Fiscobras, teve sua origem nos anos de 1995 e 1996, com a missão de subsidiar o Poder Legislativo na apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) do governo federal.

O plano de fiscalização do Fiscobras consiste na seleção de obras públicas realizada com base em critérios de materialidade de recursos envolvidos, localização geográfica e relevância social, incluindo-se projetos, editais e empreendimentos em execução. Essa sistemática se propõe a verificar a regularidade da aplicação dos recursos orçamentários, apontar as irregularidades mais relevantes, mitigar possíveis prejuízos e propor medidas corretivas.

Considerando as informações sobre obras com indícios de irregularidades graves encaminhadas pelo TCU, o Congresso Nacional avalia quais empreendimentos devem receber ou não dotações orçamentárias, de forma a evitar, por consequência, desvios e prejuízos significativos ao erário.

Ao longo dos últimos vinte anos, o Tribunal passou por constante aperfeiçoamento da sua estrutura interna, dos seus métodos e procedimentos, do desenvolvimento e utilização de recursos tecnológicos, com aumento significativo de *expertise* em auditoria de obras.

Recentemente, o plano anual de fiscalização de obras do TCU passou a contemplar outras análises de assuntos relacionados à área de infraestrutura do país, a exemplo de auditorias de qualidade, de concessões públicas e de governança.

A atuação do TCU tem contribuído para evitar o desperdício da ordem de bilhões de reais por meio de ações de controle no âmbito de obras públicas. Além disso, o Fiscobras induz o aprimoramento da gestão pública em benefício da sociedade.

No esteio de sua vigésima edição, vislumbrou-se a oportunidade de resgatar a memória do Fiscobras e apresentar um relato histórico dos ciclos de fiscalização realizados pelo TCU.

A produção deste livro utilizou como principal fonte de informação os processos e documentos sob a guarda do TCU, especialmente os relatórios de consolidação dos Fiscobras. De forma complementar, foram coletados relatos pessoais de auditores que fizeram parte da história das fiscalizações de obras. Sob o título “Palavra do auditor”, os depoimentos revelam casos, dificuldades e desafios enfrentados, curiosidades e situações vivenciadas pelos auditores de obras do TCU.

À guisa de reflexão, o capítulo final desta publicação trata dos desafios e das perspectivas da atuação do TCU para os próximos planos de fiscalização de obras, com o propósito de melhor cumprir as atribuições que lhes foram conferidas pela legislação e atender de forma satisfatória aos anseios do cidadão.

2. ORIGEM DO FISCOBRAS

A origem do Fiscobras está associada a uma intensa cooperação entre o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União, em especial a partir de 1995.

A realização de fiscalizações e levantamento de informações acerca de obras inacabadas e obras com indícios de irregularidades foi o embrião da atuação do Tribunal no controle da aplicação dos recursos orçamentários em empreendimento públicos no âmbito de suas competências estabelecidas no art. 71 da Constituição Federal de 1988.

Conforme se verifica nos tópicos seguintes, essa atuação foi relacionada a solicitações do Congresso Nacional, que induziu o TCU a se estruturar para o atendimento a essas demandas. A partir daí, verificou-se o constante aperfeiçoamento das áreas envolvidas do Tribunal, com vistas a apresentar melhores resultados em benefício da sociedade.

2.1. OBRAS INACABADAS

Um dos grandes problemas enfrentados pelo Brasil na área de infraestrutura ao longo da sua história diz respeito às obras inacabadas. Trata-se de uma pauta constante na vida política do país.

O abandono de uma obra pública pelo governo causa um duplo prejuízo à sociedade. Além dos desperdícios dos recursos já aplicados no empreendimento, a população deixa de usufruir dos benefícios que o investimento lhe traria.

No início dos anos 1990, o TCU já enfrentara tal questão e alertou¹ o Congresso Nacional acerca do prejuízo causado aos cofres públicos em função da liberação de recursos orçamentários para novos empreendimentos, em detrimento da conclusão de obras já iniciadas e posteriormente paralisadas.

Preocupados com o grave problema das obras inacabadas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal demandaram auditorias e informações acerca do assunto ao TCU.

2.1.1. SOLICITAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS²

Em 1995, a Câmara dos Deputados enviou requerimento³ ao TCU para que a Corte de Contas encaminhasse informações quanto à existência de obras públicas inacabadas na Região Nordeste (figura 1, pág. 14).

De antemão, é preciso ressaltar que as questões relativas a fiscalizações de obras e serviços de engenharia sempre foram um tema de grande desafio ao TCU. O panorama era especialmente desafiador à época, se levada em consideração a ausência de uma estrutura especializada em fiscalização de obras públicas no âmbito do Tribunal.

1. Item 4.2 da Decisão nº 66/1995-TCU-Plenário.

2. Processo TC nº 006.674/1995-0 (TCU).

3. Ofício nº 34, de 27 de abril de 1995 (Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados).

Figura 1. Ofício nº 34, de 27 de abril de 1995



Fonte: Câmara dos Deputados

Figura 2. Relatório nº 2, de 1995



Fonte: Comissão Temporária do Senado Federal

No curso dos trabalhos, o ministro-relator Carlos Átila Álvares da Silva adotou o seguinte entendimento quanto ao conceito de obra pública:

Obra Pública é aquela que se destina a atender objetivo ou utilidade de interesse geral da comunidade, contratada por órgão ou entidade pública, da administração direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, executada sob sua responsabilidade, custeada com recursos públicos, sejam orçamentários (correntes ou de capital), sejam recursos de outra natureza, porém, de que a administração é gestora e depositária (por exemplo, recursos do FGTS, FAT e similares).

Para atender ao requerimento da Câmara dos Deputados, o TCU levantou informações existentes em processos relativos às auditorias até então realizadas pelo próprio Tribunal. Posteriormente, executou ações de fiscalização complementares, de forma a obter os dados necessários ao atendimento da solicitação em apreço.

O TCU identificou 503 obras inacabadas na Região Nordeste. Nesse universo, tinham sido investidos o montante aproximado de R\$ 1 bilhão, e os recursos necessários para a conclusão das respectivas obras foram estimados em R\$ 2,17 bilhões.

Assinalou o TCU na ocasião que a irregularidade maior consistia na falta de planejamento adequado, sem a previsão de recursos suficientes para assegurar o pagamento total da obra, com inobservância do que determinavam a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações).

Diante das irregularidades constatadas, o TCU determinou⁴ a instauração de tomadas de contas especiais⁵ pelas autoridades administrativas competentes, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano em relação às obras paralisadas, inacabadas ou inexistentes.

2.1.2. SOLICITAÇÃO DO SENADO FEDERAL⁶

No mesmo ano de 1995, o Senado Federal criou uma Comissão Temporária destinada a “investigar as obras não concluídas custeadas pela União, e examinar sua situação”.

O relatório final da Comissão Temporária⁷ apresentou um quadro lamentável acerca das obras inacabadas (figura 2, pág 14).

Durante mais de dois meses, percorrendo quase trinta mil quilômetros e cerca de cem horas de voo, a Comissão pôde vislumbrar o quadro caótico retratado pelas mais de duas mil obras inacabadas em todo o País, constituindo, por assim dizer, um verdadeiro “mapa do desperdício”, que afronta o bom senso e os mínimos princípios éticos.

Ao depararmos com a estrutura de que seria um hospital, uma escola, uma ponte ou outro bem público qualquer, os primeiros sentimentos que nos assaltam são de espanto e indignação. Espanto pela magnitude do desperdício e indignação pela indiferença e irresponsabilidade com que esse problema vem sendo tratado ao longo do tempo pelas autoridades públicas, principalmente pela não alocação dos recursos orçamentários necessários à sua conclusão, enquanto outras obras são iniciadas (grifos nossos) (figura 4, pág. 17).

A figura 5 (pág. 18), extraída do mesmo relatório da Comissão Temporária do Senado Federal, apresenta um mapa de desperdício de recursos públicos decorrente do abandono de obras públicas no país.

A Comissão Temporária quantificou o montante de recursos que o Brasil desperdiçara nessas obras. Conforme consta do Relatório nº 2, o cálculo foi realizado por meio de artifícios matemáticos, em razão da ausência de informações por parte das autoridades responsáveis e das constantes mudanças da moeda, ocorridas antes de 1994. Estimou-se que, em 1.213 das 2.214 obras inacabadas cadastradas pela Comissão, foram aplicados mais de R\$ 10,17 bilhões, em valores da época. Faz parte do relatório final o seguinte relato:

Tivemos oportunidade de testemunhar, nas mais de cem obras vistoriadas, quanto dinheiro o Brasil já desperdiçou – ou em projetos megalômanos, ou em milhares de pequenas obras iniciadas – não em função do real interesse da sociedade, mas de grupos que visam exclusivamente aos interesses particulares, ou mesmo, em obras efetivamente necessárias à população, mas que não puderam ser concluídas por falta de recursos orçamentários.

Encontramos obras inacabadas de todas as idades e em diversos estágios de abandono. A Ferrovia Transnordestina, por exemplo, deve ser considerada a obra inacabada mais antiga do País, pois sua construção teve início ainda no Império e continua inconclusa, a desafiar administrações e gerações.

Após inspeções e discussões com autoridades estaduais e bancadas do Senado Federal, a Comissão elaborou uma lista com as principais obras paralisadas em cada unidade da federação, para fins de apreciação do Projeto da Lei Orçamentária da União de 1996. Além disso, teceu considerações, entre as quais:

- ◆ A principal causa da paralisação das obras públicas decorria da desordem das finanças públicas vivida pelo País nos últimos anos. Com a ausência da lei complementar sobre finanças públicas prevista no § 9º do art. 165 da Constituição de 1988⁸, o tema era tratado de maneira precária por meio das Leis de Diretrizes Orçamentárias;
- ◆ O processo de elaboração do Orçamento Geral da União era caótico, sem uma clara definição das prioridades nacionais de longo prazo, o que levava à descontinuidade dos programas e à pulverização dos poucos recursos disponíveis;

6. Processo TC nº 018.210/1995-3 (TCU).

7. Relatório nº 2, de 1995, da Comissão Temporária do Senado Federal, criada por meio do Requerimento nº 651, de 1995, destinada a investigar as obras não concluídas custeadas pela União, e examinar sua situação.

8. A despeito da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que trouxe avanços nas questões referentes a finanças públicas, verifica-se que não houve aprovação, até o momento, de Lei Complementar de que trata § 9º, art. 165 da Constituição Federal de 1988. No tocante à matéria, tramita, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009 (Lei da Qualidade Fiscal – Agenda Brasil 2015), o qual estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências, além de revogar a Lei nº 4.320, de 1964.

CURIOSIDADE

A matéria jornalística abaixo, extraída do TC 014.916/1995-9 (TCU), expôs o quadro caótico acerca das obras inacabadas do Nordeste.

Figura 3. Matéria jornalística acerca das obras inacabadas do Nordeste



Figura 4. Obras Inacabadas

Obra: Hospital Geral de Maceió (AL)



Iniciada em 1989, a obra encontrava-se paralisada desde 1993, com cerca de 20,5% dos serviços executados. Os recursos necessários à conclusão do hospital estavam orçados em R\$ 23.848.200,00.

Obra: Prédio da Justiça Estadual, em Manaus (AM)



Iniciada em 1975 e paralisada em 1976, a obra se encontrava paralisada há quase vinte anos. Os recursos necessários à sua conclusão estavam estimados em R\$ 16.500.000,00.

Obra: Pronto Socorro de Venda Nova (MG)



A obra foi iniciada em 17 de julho de 1990 e paralisada pela última vez em julho de 1995, com cerca de 27,5% dos serviços executados. Foram aplicados R\$ 8.042.017,00, necessitando-se de mais R\$ 21.154.700,00 para sua conclusão.

Obra: Hospital Geral e Infantil de Vila Velha (ES)



A construção do hospital teve início em agosto de 1990 e foi paralisada em junho de 1991, com 40% do total executado. Os recursos necessários à sua conclusão estavam estimados em R\$ 8.000.000,00.

Obra: Ponte sobre o Rio Parnaíba, entre Teresina (PI) e Timon (AM)



A "Ponte da Amizade" foi iniciada em janeiro de 1988 e paralisada em dezembro de 1991, tendo sido concluída a infraestrutura e parte da mesoestrutura, correspondente a cerca de 58%, com um gasto de cerca de R\$ 13.000.000,00. Foi estimado em R\$ 10.000.000,00 o orçamento para sua conclusão.

Obra: Usina termelétrica de Jacuí (RS)



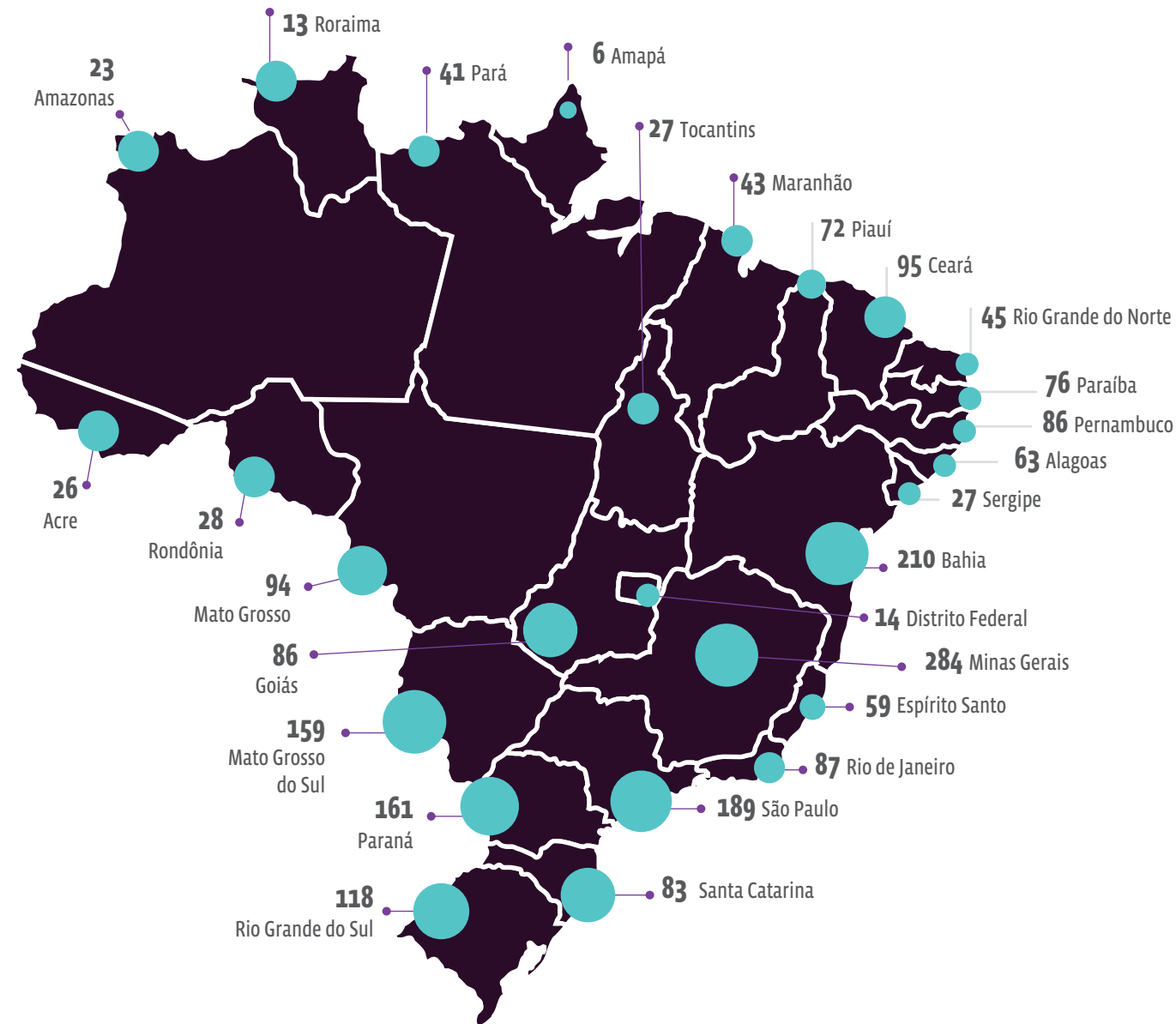
A obra teve início em setembro de 1985 e foi paralisada em novembro de 1991, estando já concluídos 40%, correspondentes à aplicação de US\$ 420,5 milhões, dos US\$ 689,5 milhões previstos. Os equipamentos encontram-se estocados na obra, gerando um custo anual de guarda e manutenção da ordem de US\$ 630 mil.

Fonte: Relatório nº 2, de 1995, da Comissão Temporária do Senado Federal, criada por meio do Requerimento nº 651, de 1995, destinada a investigar as obras não concluídas custeadas pela União, e examinar sua situação

Figura 5. O mapa do abandono no país do desperdício

“O MAPA DO ABANDONO NO PAÍS DO DESPÉRDÍCIO.”

Extraída do relatório da Comissão Temporária do Senado Federal



“Obra cara é obra parada. Uma obra paralisada penaliza a população duplamente: pela ausência da obra e pelos recursos já aplicados, sem falar na riqueza que se deixa de produzir, em prejuízo do desenvolvimento econômico e social do País.”

Presidente
Senador Carlos Wilson

“Diante de tudo que foi constatado pela Comissão, torna-se imprescindível que se crie uma nova mentalidade e mecanismos que acabem com o vício de iniciar obras, sem que se ofereçam meios para a sua conclusão.”

Relator
Senador Casildo Maldaner

- ◆ O Congresso Nacional não aproveitava os resultados das auditorias realizadas pelo TCU, perdendo-se excelentes oportunidades de aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão da *res publica*⁹;
- ◆ Observância de uma grande disparidade nos preços médios das obras e serviços contratados nos últimos anos, não raro muito elevados e superfaturados, decorrente da falta de controle dos órgãos do Estado.

9. *Res publica* é uma expressão latina que significa “coisa do povo” ou “coisa pública”. É a origem da palavra “república”.

Ao final dos trabalhos, a Comissão realizou uma série de recomendações.

No campo normativo e legal:

- ◆ Aprovação de legislação disciplinadora da alocação de recursos orçamentários para execução de obras e serviços de engenharia.

Ao Poder Executivo:

- ◆ Instituição e manutenção de um Cadastro Geral de Obras Públicas custeadas com recursos da União, conforme, inclusive, já solicitado pelo Tribunal de Contas da União¹⁰.

10. Item 8.4 da Decisão nº 227/1995-TCU-1ª Câmara

Ao Tribunal de Contas da União:

- ◆ **Realização imediata de auditorias nas obras paralisadas indicadas como prioritárias, que ainda não tenham sido objeto de inspeção pelo Tribunal;**
- ◆ **Estabelecimento de um programa permanente de auditorias em obras e serviços de engenharia, com a instituição de equipes ou unidade técnica especializada nessa área.**

Quanto à solicitação de realização de auditorias, o TCU determinou a elaboração de um programa especial de fiscalizações nas obras indicadas como prioritárias pela referida Comissão e encaminhou, ao Senado Federal, demonstrativo dos resultados alcançados¹¹.

Em relação à segunda recomendação, determinou¹² à Secretaria de Auditoria e Inspeções (Saudi) que especializasse uma de suas divisões técnicas em obras e serviços de engenharia.

A especialização de uma divisão técnica em obras e serviços de engenharia, em 1995, pode ser considerada a origem dos procedimentos de fiscalização de obras, da forma como são hoje executados pelo Tribunal de Contas da União (figura 6, pág. 20).

11. Aviso nº 741-GP/TCU, de 9 de julho de 1996.

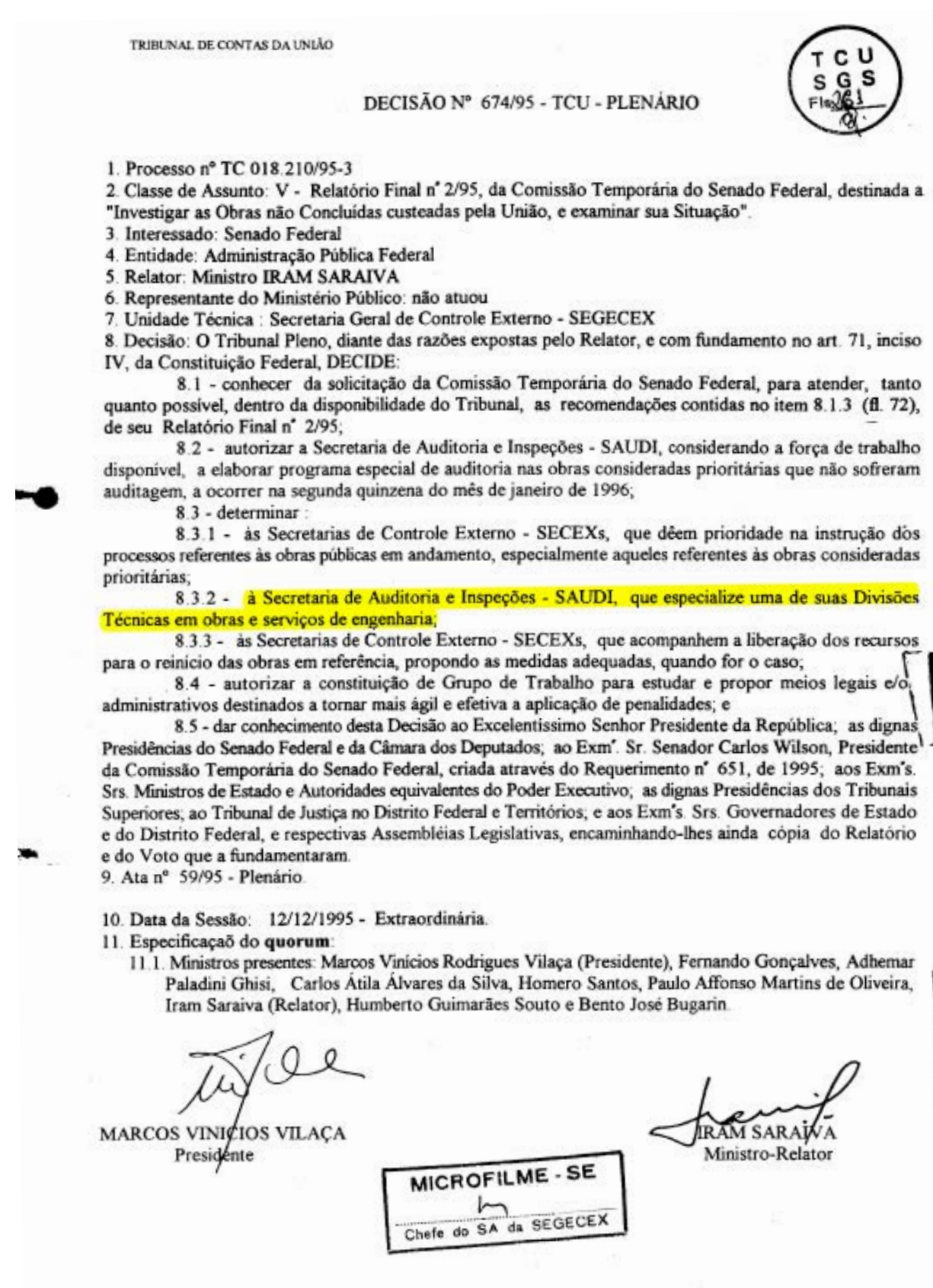
12. Decisão 674/1995-TCU-Plenário.

2.2. OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

A partir de 1995, o Congresso Nacional passou a demandar ao TCU informações acerca de obras com indícios de irregularidades. Nos anos de 1995 e 1996, as solicitações foram formalizadas por meio de requerimentos do Congresso Nacional e diziam respeito a levantamento de informações de obras já fiscalizadas pelo TCU.

Do exercício seguinte em diante, essas demandas se incorporaram às sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias. Porém, além do levantamento de informações preexistentes no âmbito do TCU, a lei também determinava a realização de novas fiscalizações de obras públicas, em conformidade com os parâmetros previstos na LDO.

Figura 6. Decisão nº 674, de 1995



Fonte: TCU (1995). Obras com indícios de irregularidades

Figura 7. Ofício nº 073/1995-CMPOPF



Fonte: TCU

A interação entre o Congresso Nacional e o TCU, no que diz respeito à troca de informações sobre obras com irregularidades, deu origem à instituição do chamado quadro-bloqueio da LOA, instrumento de controle preventivo com a finalidade de resguardar os cofres públicos.

Quadro-bloqueio da LOA

Lista de obras com indícios de irregularidades que justificam a paralisação preventiva da execução física, financeira e orçamentária desses empreendimentos.

2.2.1. 1995 - SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL¹³

Em setembro de 1995, o Congresso Nacional solicitou¹⁴ ao TCU informações acerca da existência de obras com irregularidades apuradas pelo Tribunal. Tal iniciativa foi considerada imprescindível à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 1996, e visou a alocação mais racional dos recursos públicos (figura 7).

Diante da demanda legislativa, o TCU levantou as informações requeridas e encaminhou o Relatório de Obras Irregulares¹⁵ ao Congresso Nacional em outubro do mesmo ano. Ao todo, foram identificadas 471 obras e investimentos com irregularidades. Desse total, 133 constavam do Projeto de Lei Orçamentária para 1996.

13. Processo TC nº 014.916/1995-9 (TCU).

14. Ofício nº 073/1995-CMPOPF, de 27 de setembro de 1995, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

15. O Relatório de Obras Irregulares foi encaminhado ao Congresso Nacional por meio do Aviso nº 755-GP/TCU, de 19 de outubro de 1995.

Vale registrar que a urgência requerida para a realização dos levantamentos e a consolidação dos trabalhos restringiu o aprofundamento de aspectos relativos às obras e aos investimentos constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 1996, a exemplo da análise da conveniência e oportunidade de alocação dos recursos orçamentários, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

De posse do rol de obras irregulares com proposta de dotação orçamentária, o Congresso Nacional oficiou os órgãos responsáveis para se manifestarem a respeito dos apontamentos do TCU e, assim, poder discutir e decidir a respeito da conveniência de se manter, retirar ou reduzir os recursos previstos na Lei Orçamentária do exercício seguinte.

Em razão do êxito da iniciativa e da colaboração efetiva do TCU no processo de aprovação da Lei Orçamentária Anual referente ao exercício 1996 (LOA 1996), tratativas preliminares entre o Congresso Nacional e o Tribunal indicaram que esse tipo de solicitação viria a ser realizada nos anos vindouros, tomando-se, assim, uma tradição.

16. Processos nº TC 003.139/1996-4; 014.715/1996-1 e 015.957/1996-9 (TCU).

17. Ofício nº P-219/1996-CMPOPE, de 11 de setembro de 1996, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

18. Decisão 817/1996-TCU-Plenário.

19. Programa de trabalho é um conceito orçamentário que pode variar de um ano para o outro. De forma geral, ele retrata a programação orçamentária do Estado e responde a uma série de perguntas, como o órgão responsável e o objetivo da implementação de determinada política pública.

20. Lei nº 9.438, de 26 de fevereiro de 1997 (LOA 1997):
"Art. 5º [...]"

§ 1º A execução orçamentária das dotações consignadas nos subprojetos e subatividades constantes do quadro II, que integra esta Lei, relativos a obras e serviços sobre os quais existem irregularidades indicadas em processos já apreciados pelo Tribunal de Contas da União, fica condicionada à adoção de medidas saneadoras das irregularidades, que serão comunicadas ao Congresso Nacional."

2.2.2. 1996 – SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL¹⁶

Conforme previsto, o Congresso Nacional igualmente requereu¹⁷ ao TCU, em 1996, informações acerca dos resultados de inspeções e auditorias efetuadas pela Corte em subprojetos e subatividades presentes na proposta orçamentária para o exercício de 1997.

Em relação ao ano anterior, foi possível perceber um aperfeiçoamento no nível de detalhamento das informações requeridas pelo Congresso Nacional, como a identificação da classificação funcional-programática da LOA nos processos de obras em que o TCU viesse a instaurar. Assim esclareceu a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização:

Não estamos sugerindo que o TCU abandone ou modifique nenhuma de suas práticas habituais e correntes, mas que tão-somente acrescente informação que, para o Congresso Nacional, é extremamente valiosa e que, apesar de sua simplicidade, amplia significativamente o poder de compreensão e a ação do Poder Legislativo no acompanhamento das obras sobre as quais existam notícias de irregularidades.

Em atendimento ao requerimento, o TCU levantou as informações existentes nas respectivas unidades técnicas e encaminhou¹⁸ ao Congresso Nacional a relação dos programas de trabalho¹⁹ com apontamentos de falhas e irregularidades.

O trabalho realizado pelo TCU em 1996 fundamentou a instituição do quadro-bloqueio da LOA 1997²⁰, o primeiro na história das Leis Orçamentárias Anuais do governo federal (Quadro II da Lei nº 9.438, de 26 de fevereiro de 1997).

Figura 8. QUADRO II DA LEI Nº 9.438, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1997 (LOA 1997)

LEI DO ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA 1997 LEI Nº 9.438, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1997

Quadro II

Subprojetos/Subatividades com Irregularidades apontadas em decisões do Tribunal de Contas da União

Programa de Trabalho	Título	Valor
06030001510170015	Construção da Casa de Detenção em Porto Velho - RO	1.350.000
06030001510170028	Construção do Setor "C" do Centro de Internamento e Reeducação do DF	1.350.000
06030001510170223	Construção, Ampliação e Reforma do Sistema Penitenciário - PA	500.000
09051026332570001	Usina Hidrelétrica Manso	17.413.635
16089054254290020	Const. de Ponte Rodoviária na BR-158 sobre o Rio Parana-Div MS/SP e acesso Ferrov. a Sta Fé do Sul	123.200.000
16088053712040163	BR-494/MG - São João Del Rei - Morro do Ferro	3.000.000
16088053712040185	BR-101/RN - Natal - Touros	5.185.000
16088053912050017	BR-101/PE - Divisa PB/PE - Divisa PE/AL	2.600.000
16088053912050129	BR-393/RJ - Divisa MG/RJ - Volta Redonda - Entroncamento BR-116	720.000
16088053912051311	BR-226/RN - Natal - Divisa RN/CE	3.500.000
16091057212120003	Implantação do Sistema de Fortaleza - METROFOR	22.700.000
16090056351030049	Melhoramentos do Porto de Natal	8.100.000
04054007712350030	Ampliação do Projeto de Irrigação Jacarecica em Itabalana - SE	7.022.667
04054007712580001	Perímetro de Irrigação Baixo Açú - RN (segunda etapa)	6.572.414
04054007712450007	Perímetro de Irrigação Ituba	763.425
04054007712480003	Perímetro de Irrigação Barreiras	24.819.978
04054007712490003	Perímetro de Irrigação Formoso "H"	19.333.897
04054007712560001	Perímetro de Irrigação Baixo Acarau	39.365.000
04054007712570001	Perímetro de Irrigação Tabuleiro de Russas	44.835.000
04054007712380095	Perímetro de Irrigação Poço Redondo em Santana da Mangueira - PB	4.800.000
04054029712670032	Açude Paula Pessoa - CE	50.000

Fonte: TCU

3. OS VINTE ANOS DO FISCOBRAS

A memória dos vinte anos do Fiscobras, aqui registrada com fatos, acontecimentos, números e relatos de auditores do TCU, evidencia a evolução do Tribunal em termos de estrutura interna, metodologia e uso de novas tecnologias no controle de obras públicas.

3.1. FISCOBRAS 1997

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Humberto Guimarães Souto

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Auditoria e Inspeções (Saudi)

CONSOLIDAÇÃO: Decisão 625/1997-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 9.473, de 22 de Julho de 1997 (LDO 1998)

LOA IMPACTADA: Lei nº 9.598, de 30 de dezembro de 1997 (LOA 1998)

3.1.1. LDO 1998: OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES

A Lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997 (LDO 1998), foi a primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias a tratar das fiscalizações de obras a cargo do TCU. Essa é a razão pela qual o plano de auditoria de obras do Tribunal referente ao exercício de 1997 é considerado o primeiro da série histórica do Fiscobras, muito embora o termo “Fiscobras” tenha surgido pela primeira vez apenas em 1998, conforme será abordado no próximo capítulo. Em 1997, o termo utilizado para os trabalhos era “Acompanhamento de obras prioritárias”.

O texto da LDO 1998 que abordou o tema de obras com indícios de irregularidades se resumia a um artigo e dois incisos, bem diferente da legislação atual que, após diversas inovações, passou a contar com um capítulo inteiro dedicado ao tema.

Art. 69. O Tribunal de Contas da União enviará à comissão mista permanente prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal, até 30 de setembro de 1997:

I – relação das obras em execução com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, nas quais tenham sido identificados indícios de irregularidades em sua gestão, ainda que os processos se encontrem em tramitação, incluídas ou não na proposta orçamentária, indicando a classificação institucional e funcional-programática do subprojeto ou subatividade correspondente, o órgão executante, a localização da obra, os indícios verificados e outros dados julgados relevantes para sua apreciação, pela comissão;

II – informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subprojetos mais relevantes, constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, selecionados, especialmente, de acordo com critérios que levem em consideração o valor liquidado no exercício de 1996 e o autorizado em 1997, a regionalização do gasto, sem prejuízo das solicitações do Congresso Nacional.

Qual a demanda do Congresso Nacional?

- ◆ Inciso I: informações sobre obras com indícios de irregularidades já fiscalizadas pelo TCU;
- ◆ Inciso II: realização de novas fiscalizações em obras públicas.

Qual o objetivo precípuo?

- ◆ Auxiliar o Congresso Nacional na aprovação da Lei Orçamentária Anual.

3.1.2. SELEÇÃO DAS OBRAS

Na segunda quinzena de julho de 1997, quando a LDO 1998 estava para ser publicada, o TCU deu início ao planejamento dos trabalhos de seleção das obras a serem fiscalizadas.

De forma resumida, a metodologia de seleção de obras contou com as seguintes fases:

FASE 1: Identificação dos programas de trabalho relacionados às obras constantes do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social referente à LOA²¹ de 1997;

FASE 2: Expurgo dos programas de trabalho “guarda-chuva”²² ou inexpressivos;

FASE 3: Agrupamento por tipos de obra;

FASE 4: Aplicação de critérios de seleção de obras (materialidade, regionalização/estadualização dos gastos, demandas prévias do Congresso Nacional e execução orçamentária de exercícios anteriores).

SELEÇÃO PARCIAL: 69 obras.

FASE COMPLEMENTAR: Inclusão de programas de trabalho constantes do quadro bloqueio da LOA 1997, com o objetivo de verificar o estágio de execução das respectivas obras e confrontar com as medidas adotadas pelo Executivo em relação às irregularidades apontadas pelo TCU.

SELEÇÃO FINAL: 96 obras (dotação orçamentária de R\$ 2,2 bilhões, o que representou cerca de 28% da dotação na área de obras).

À época, o então presidente do TCU, ministro Homero Santos, ressaltou a importância de se estabelecer “**mecanismos que permitam, a qualquer tempo, prestar informações sobre o andamento e a regularidade das obras e serviços com dotações consignadas nos Orçamentos da União, a fim de que o sistema de controle funcione de maneira concomitante à aprovação, liberação e acompanhamento das verbas no custeio de tais empreendimentos**”.

3.1.3. DIRETRIZ BÁSICA DAS FISCALIZAÇÕES

Ressalto que a diretriz básica deste trabalho deverá ser apurar o estágio e a evolução de cada obra, devendo, caso constatados indícios de irregularidades, ser constituído processo específico a ser encaminhado ao Relator de cada lista de unidade jurisdicionada.

(Relator do Fiscobras 1997, Ministro Humberto Guimarães Souto)

3.1.4. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA²³

Os trabalhos de auditoria levados a efeito para o Fiscobras eram classificados como levantamentos de auditorias, principalmente por serem executados em prazos curtos e constarem de procedimentos mais expeditos que aqueles de uma auditoria convencional.

Figura 9. Formulário de acompanhamento de obras prioritárias

Fonte: TC 009.810/1997-8

Dependendo dos indícios levantados, a equipe poderia propor uma auditoria propriamente dita, com o objetivo de aprofundar a investigação dos indícios apontados.

3.1.5. FORMULÁRIO ELETRÔNICO: ACOMPANHAMENTO DE OBRAS PRIORITÁRIAS

Para a realização dos levantamentos de auditoria, foi desenvolvido, em banco de dados Microsoft Access, formulário eletrônico para a coleta e armazenagem das informações obtidas nas 96 fiscalizações realizadas no âmbito do Fiscobras 1997. Esse arquivo, gravado em disquete, foi encaminhado às unidades técnicas estaduais do TCU por meio de malote, junto de um roteiro de verificação, que consistia em uma versão simplificada de procedimento de auditoria na área de obras (figura 9).

Em complemento a essas informações, foi elaborado também relatório fotográfico para cada obra fiscalizada.

3.1.6. ILEGALIDADES EM ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

Em 1997, o TCU estava ainda no início do processo de aprendizado e desenvolvimento de *expertise* na área de fiscalização de obras públicas. Os indícios de irregularidades mais recorrentes do Fiscobras 1997 não possuíam relação direta com questões de obras e serviços de engenharia. Diziam respeito a ilegalidades em alterações contratuais:

21. A LOA compreende o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento.

22. Programas de trabalho do tipo “guarda-chuva” são genéricos, não sendo possível identificar, de forma específica e detalhada, a ação governamental e/ou o local em que será aplicado o recurso público.

23. Conceito de levantamento de auditoria formalizado no Manual Fiscobras 2001.

- ◆ aditamento de valores contratuais em percentuais superiores aos permitidos;
- ◆ prorrogação de prazos contratuais acima dos limites autorizados;
- ◆ sub-rogação de contratos sem amparo legal.

3.1.7. FISCOBRAS 1997 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- ◆ Período de execução das fiscalizações: agosto de 1997;
- ◆ Número de auditores envolvidos: 192.

Resultado das fiscalizações

LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA (INCISO II DO ARTIGO 69 DA LDO 1998):

- ◆ R\$ 2,2 bilhões em dotações orçamentárias fiscalizadas;
- ◆ 96 obras fiscalizadas;
- ◆ 53 obras com indícios de falhas e/ou irregularidades (55,2%).

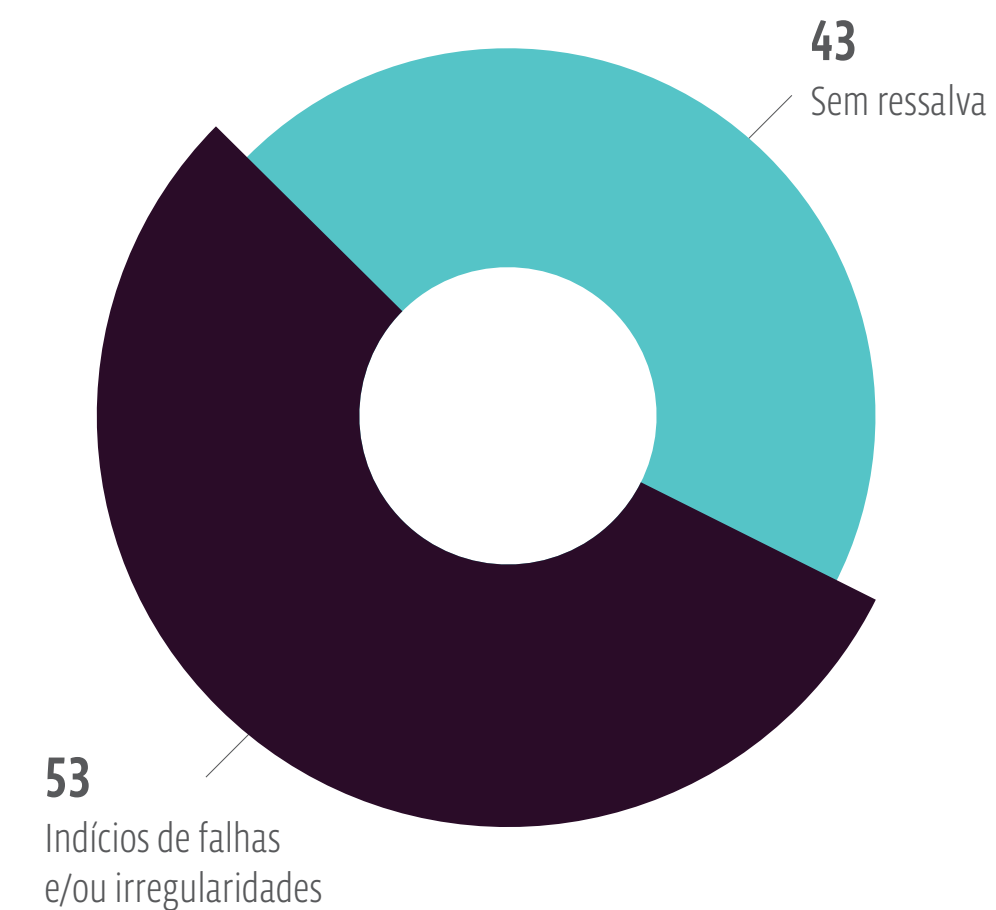
LEVANTAMENTO DE PROCESSOS (INCISO I DO ARTIGO 69 DA LDO 1998):

- ◆ 224 processos de obras autuados anteriormente ao Fiscobras 1997, em trâmite ou julgados no TCU, e que possuem indícios e/ou constatações de irregularidades.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE

21

Gráfico 1. Quantidade de obras com indícios de falhas e/ou irregularidades no Fiscobras 1997



Fonte: Fiscobras 1997



3.2. FISCOBRAS 1998

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Humberto Guimarães Souto

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Auditoria e Inspeções (Saudi)

CONSOLIDAÇÃO: Decisão 659/1998-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 9.692, de 27 de julho de 1998 (LDO 1999)

LOA IMPACTADA: Lei nº 9.789, de 23 de fevereiro de 1999 (LOA 1999)

3.2.1. CONCEITO DE IRREGULARIDADE

A Lei nº 9.692, de 27 de julho de 1998 (LDO 1999), reproduziu a incumbência conferida pela LDO 1998 ao TCU, a quem caberia encaminhar ao Congresso Nacional informações sobre obras com irregularidades. Houve apenas uma pequena alteração de redação, o que tomou o conceito de irregularidade mais objetivo.

O inciso I do art. 79 da LDO 1999 inovou ao trazer uma das hipóteses de irregularidade prevista no art. 16 da Lei Orgânica do TCU²⁴. A alteração de texto da LDO 1999 em relação à legislação anterior está destacada no quadro abaixo.

24. Lei Orgânica do TCU, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992:

Art. 16. As contas serão julgadas:[...]

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:[...]
 b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

Quadro 1. Comparativo LDO 1998 x LDO 1999

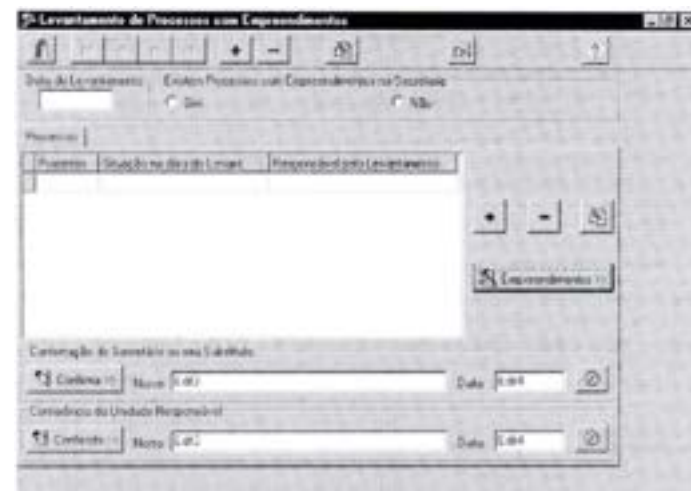
LDO 1998 (ART. 69)	LDO 1999 (ART. 79)
I – relação das obras em execução com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, nas quais tenham sido identificados indícios de irregularidades em sua gestão, ainda que os processos se encontrem em tramitação , incluídas ou não na proposta orçamentária, indicando a classificação institucional e funcional-programática do subprojeto ou subatividade correspondente, o órgão executante, a localização da obra, os indícios verificados e outros dados julgados relevantes para sua apreciação, pela comissão; <i>(grifos nossos)</i>	I – relação das obras em execução com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, nas quais tenham sido identificados indícios de atos praticados com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial , incluídas ou não na proposta orçamentária, indicando a classificação institucional e funcional-programática do subprojeto ou subatividade correspondente, o órgão executor, a localização da obra, os indícios verificados e outros dados julgados relevantes para sua apreciação, pela comissão; <i>(grifos nossos)</i>

Figura 10. Sistema de Fiscalização de Obras Públicas - Fiscobras



Fonte: TC 005.690/1998-6

Figura 11. Inciso I, art. 79 da LDO 1999



Fonte: TC 005.690/1998-6

Figura 12. Inciso II, art. 79 da LDO 1999



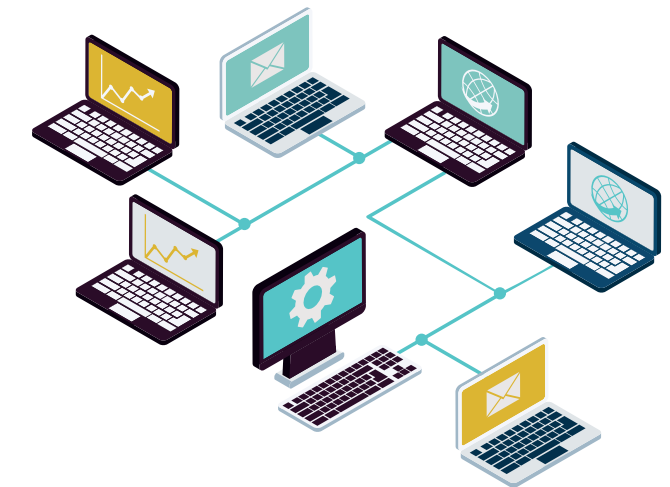
Fonte: TC 005.690/1998-6

Figura 13. Meios de disponibilização das informações coletadas

FISCOBRAS 1997



FISCOBRAS 1998



25. Citação e audiência são medidas processuais que têm, como objetivo, sanear o processo, nos casos em que o Tribunal constata ocorrências que podem ensejar condenação ao pagamento de débito ou imputação de multa ao responsável, conforme prescreve a Lei Orgânica do TCU.

Cabe lembrar que, ao constatar indícios de irregularidades, o TCU realiza a citação ou audiência²⁵ do responsável antes do julgamento das contas, em respeito ao princípio do contraditório e ampla defesa.

A partir da nova redação da LDO 1999, o TCU definiu como irregulares as obras cujos atos ou fatos administrativos davam margem à determinação de audiência ou citação, nos termos da sua Lei Orgânica.

3.2.2. SISTEMA FISCOBRAS

O ano de 1998 foi marcado pelo desenvolvimento do Sistema de Fiscalização de Obras Públicas, batizado de Fiscobras, marca que até hoje caracteriza o plano anual de fiscalização de obras do TCU.

Em comparação ao Fiscobras anterior, o Tribunal buscou imprimir maior eficiência e objetividade aos trabalhos, por meio do aperfeiçoamento das ferramentas utilizadas nas fiscalizações. Com esse objetivo, foi desenvolvido novo sistema informatizado, elaborado nos moldes da experiência do ano anterior, porém com as adaptações necessárias a torná-lo mais claro, objetivo e de fácil utilização. Esse sistema foi batizado de Sistema de Fiscalização de Obras Públicas – Fiscobras (figuras 10, 11 e 12).

Além disso, o Sistema Fiscobras foi disponibilizado na Rede do TCU, de forma a permitir que todas as unidades técnicas envolvidas pudessem prestar as informações necessárias ao atendimento da LDO de forma mais ágil e mais precisa. Em vez da troca de disquetes por meio de malote ou correio, necessária no exercício anterior, mas pouco eficiente, as informações passaram a ser disponibilizadas em tempo real, à medida que os auditores incluíam os dados das fiscalizações no sistema (figura 13).

Para cada uma das obras selecionadas, foram levantadas informações relativas ao seu projeto básico, à sua execução física, financeira e orçamentária, aos principais contratos e respectivos termos aditivos, além de um relatório fotográfico. As irregularidades ou impropriedades constatadas eram detalhadas em item específico do relatório.

3.2.3. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Estando ainda o TCU em processo de amadurecimento nas questões de maior complexidade relativas a obras públicas, os indícios de irregularidades mais recorrentes no Fiscobras 1998 também não possuíam vínculo específico com a engenharia. As principais constatações estavam relacionadas à execução orçamentária e financeira:

- ♦ utilização de programas de trabalho distintos para o mesmo objeto;
- ♦ utilização de programas de trabalho para finalidades distintas do objeto;
- ♦ especificação imprecisa de programas de trabalho;
- ♦ existência desnecessária de programas de trabalho;
- ♦ mudança aleatória do código do programa de trabalho ao longo do tempo;
- ♦ execução financeira sem o devido empenho²⁶ e sem correlação com o sistema orçamentário.

3.2.4. FISCOBRAS 1998 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- ♦ Período de planejamento, execução e consolidação das fiscalizações: 45 dias nos meses de agosto e setembro;
- ♦ Número de auditores envolvidos: mais de 200.

26. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 52 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964).

Resultado das fiscalizações

LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA (INCISO II DO ARTIGO 79 DA LDO 1999):

- ◆ R\$ 1,97 bilhão em dotações orçamentárias fiscalizadas;
- ◆ 110 obras fiscalizadas, um acréscimo de 15% em relação ao Fiscobras anterior;
- ◆ 59 obras com indícios de falhas e/ou irregularidades (53,6%), sendo:
 - ♣ 23 obras com irregularidades graves (20,9%);
 - ♣ 12 obras com outras irregularidades (10,9%);
 - ♣ 24 obras com falhas/impropriedades (21,8%).

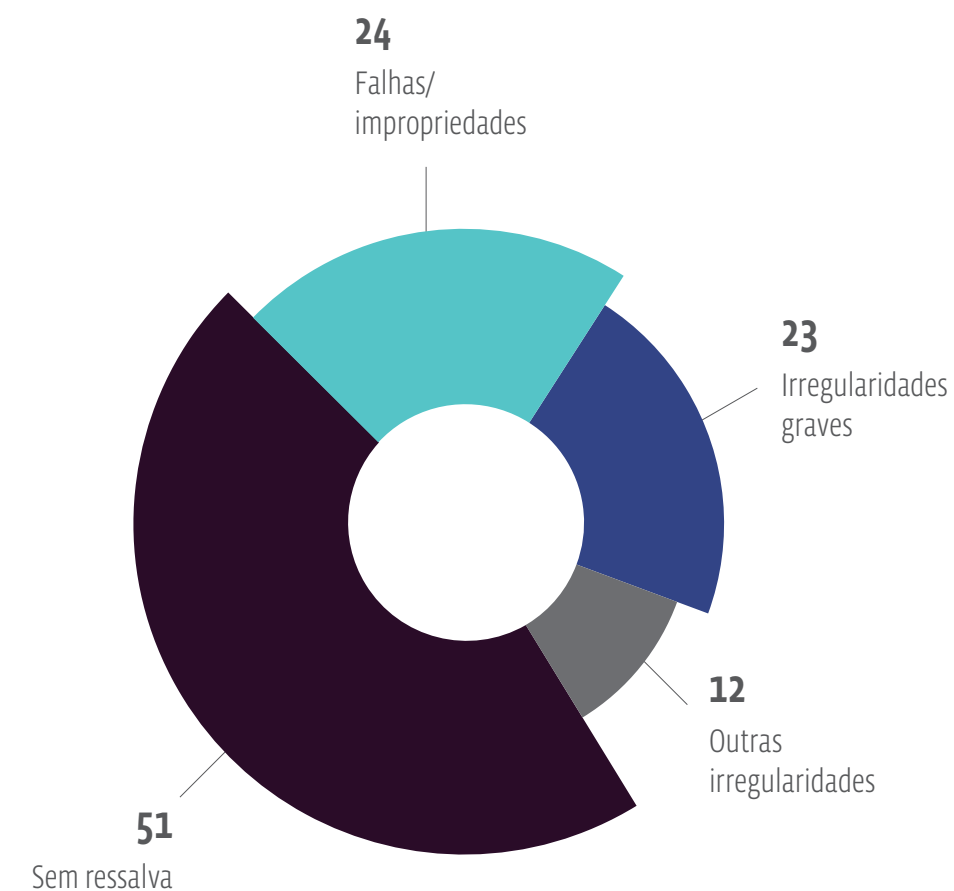
LEVANTAMENTO DE PROCESSOS (INCISO I DO ARTIGO 79 DA LDO 1999):

- ◆ 205 programas de trabalho com indícios de irregularidades distribuídos em 155 processos, dos quais 88 em fase de citação, 39 em fase de audiência e 28 já julgados como irregulares.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE

18

Gráfico 2. Quantidade de obras com indícios de falhas e/ou irregularidades no Fiscobras 1998



CURIOSIDADE

Além da consolidação geral dos dados e informações levantados nas fiscalizações, foi providenciada também a edição de um relatório com informações sintéticas e a gravação dos respectivos relatórios analíticos em um *compact disc*, com a finalidade de facilitar as consultas a serem empreendidas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.



3.3. FISCOBRAS 1999

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Guilherme Palmeira

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Auditoria e Inspeções (Saudi)

CONSOLIDAÇÃO: Decisão 682/1999-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999 (LDO 2000)

LOA IMPACTADA: Lei nº 9.969, de 11 de maio de 2000 (LOA 2000)

3.3.1. SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS (Siob)

O Siob foi a primeira tentativa do TCU de formar um banco de dados informatizado, com base em informações prestadas pelos responsáveis por obras em andamento, em especial quanto à situação física, financeira e contratual.

Tratou-se de uma experiência-piloto mediante a remessa de disquetes contendo o programa intitulado Siob e o respectivo manual de preenchimento, por intermédio do controle interno, a um total de 81 unidades orçamentárias²⁷ distintas, que respondiam, em conjunto, por um montante de 687 diferentes obras.

Os dados disponibilizados pelo Siob foram cruzados com informações da Lei Orçamentária Anual, para fins de seleção das obras a serem fiscalizadas no âmbito do Fiscobras 1999.

3.3.2. PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO EM AUDITORIAS DE OBRAS PÚBLICAS

Antes do início das fiscalizações, o TCU ofertou o primeiro programa de capacitação em auditoria de obras públicas para os servidores da Casa. Realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC)²⁸ em coordenação com a Saudi, o curso foi estruturado em quatro etapas, com o objetivo de capacitar os servidores de acordo com as especificidades das obras a serem fiscalizadas:

1. Introdução à Auditoria de Obras Públicas;
2. Obras Rodoviárias;
3. Obras Hidráulicas;
4. Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi).

27. "Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias", segundo o art. 14 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

28. O Instituto Serzedello Corrêa (ISC), previsto na Lei Orgânica do TCU (art. 88 da Lei nº 8.443/92) e instituído pela Resolução-TCU nº 19, de 9 de novembro de 1994, é unidade de apoio estratégico do TCU, subordinada à Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), que tem por finalidade propor políticas e diretrizes de seleção externa de servidores, educação corporativa, gestão do conhecimento organizacional e gestão documental, bem como coordenar as ações delas decorrentes, segundo o art. 19 da Resolução-TCU nº 253, de 21 de dezembro de 2012.

3.3.3. SUBDIVISÃO DO CONCEITO DE IRREGULARIDADE: IG x OI

A Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999 (LDO 2000), foi a primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias a trazer a expressão “**indícios de irregularidades graves**”:

Art. 92. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista Permanente prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, até 30 dias após o encaminhamento da proposta orçamentária pelo Poder Executivo:

*I – relação das obras em execução com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, nas quais tenham sido identificados **indícios de irregularidades graves** ou de danos ao erário, incluídas ou não na proposta orçamentária, devendo, nesses casos, serem indicados a classificação institucional, funcional e programática correspondente, o órgão executor, a localização da obra, os indícios verificados e as providências adotadas nos processos;*
II – informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subtítulos mais relevantes, constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, selecionados, especialmente, de acordo com critérios que levem em consideração o valor liquidado no exercício de 1998 e o fixado em 1999, a regionalização do gasto, sem prejuízo das solicitações do Congresso Nacional.

§ 1º A lei orçamentária anual poderá contemplar subtítulos relativos a obras mencionadas no inciso I deste artigo com execução orçamentária suspensa até a adoção de medidas saneadoras pelo órgão responsável, sujeitas à apreciação do Congresso Nacional e da Comissão referida no caput deste artigo.

§ 2º O Tribunal encaminhará à Comissão referida no caput deste artigo, sempre que necessário, relatórios de atualização das informações constantes da relação mencionada no inciso I deste artigo. (grifos nossos)

Para fins de aplicação da nova terminologia nas fiscalizações de obras públicas, o TCU regulamentou e distinguiu os conceitos de indícios de irregularidades graves e indícios de outras irregularidades.

INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES: quando a conclusão do relatório tiver ensejado proposta e/ou decisão pela audiência ou citação dos responsáveis, bem como aqueles que tenham sido objeto de proposta e/ou deliberação do Tribunal pela aplicação de multa ou imputação de débito aos responsáveis.

INDÍCIOS DE OUTRAS IRREGULARIDADES: a constatação que, não sendo suficientemente grave para ser enquadrada na situação anterior, demande a determinação de medidas corretivas imediatas.

FALHAS E IMPROPRIEDADES: outras constatações consideradas de natureza formal.

3.3.4. QUESTÕES AMBIENTAIS

Com o propósito de inserir questões ambientais no âmbito das fiscalizações, foram acrescentadas, no Sistema Fiscobras, indagações referentes à necessidade de os empreendimentos contemplarem Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

3.3.5. FISCOBRAS 1999 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- ◆ Período de planejamento, execução e consolidação das fiscalizações: 45 dias nos meses de agosto e setembro;
- ◆ Número de auditores envolvidos: mais de 200.

Resultado das fiscalizações

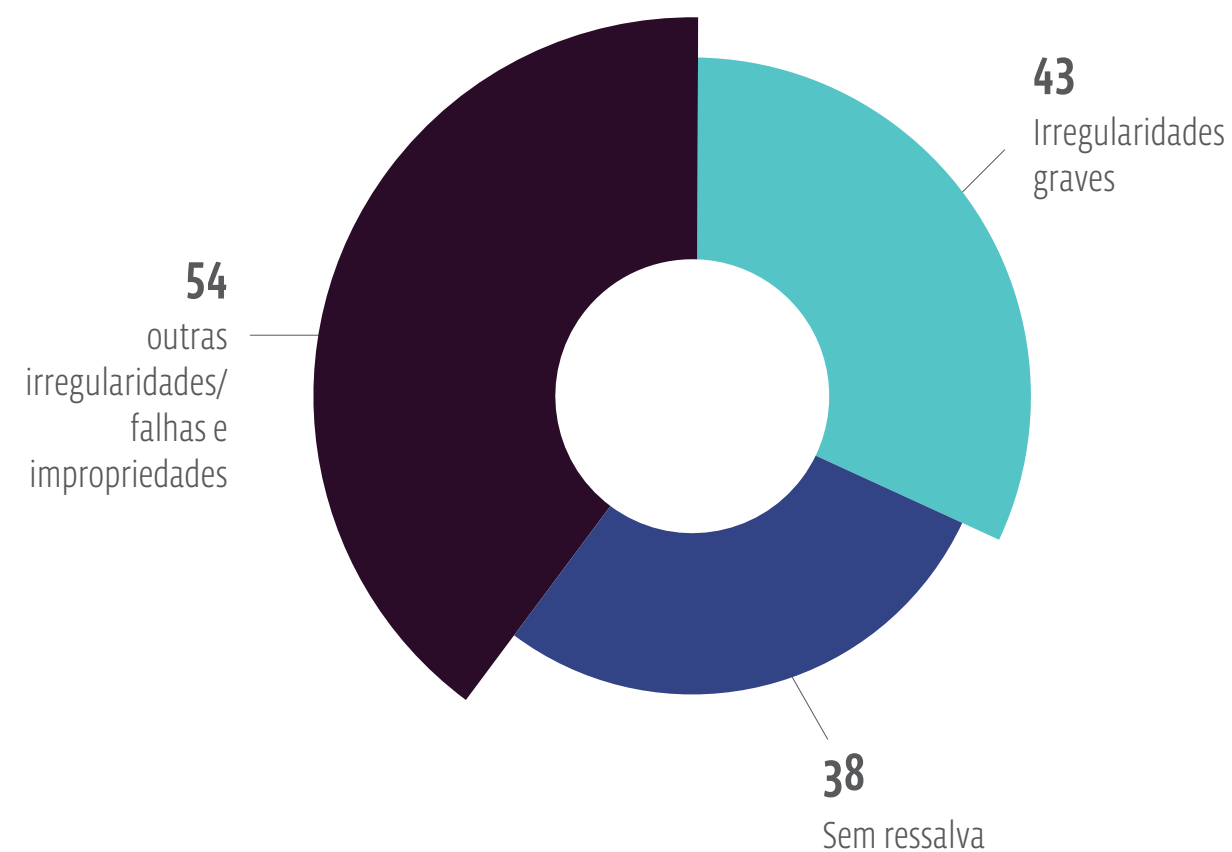
LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA (INCISO II DO ARTIGO 92 DA LDO 2000):

- ◆ R\$ 1,75 bilhão em dotações orçamentárias fiscalizadas;
- ◆ 135 obras fiscalizadas, um acréscimo de 20% em relação ao exercício de 1998, e de 38% comparativamente a 1997:
 - ♣ 43 obras com irregularidades graves (32%);
 - ♣ 54 obras com outras irregularidades/falhas e impropriedades (40%);
 - ♣ 38 obras sem ressalvas (28%).

LEVANTAMENTO DE PROCESSOS (INCISO I DO ARTIGO 92 DA LDO 2000):

- ◆ 164 programas de trabalho com indícios de irregularidades distribuídos em 127 processos, dos quais 57 em fase de citação, 51 em fase de audiência e 19 julgados como irregulares.

Gráfico 3. Quantidade de obras com indícios irregularidades no Fiscobras 1999



Avaliação dos trabalhos

No relatório de consolidação, o Tribunal deixou consignado, por meio da Decisão 682/1999-TCU-Plenário, que, **“em termos gerais, o desenvolvimento do trabalho resultou satisfatório quanto ao cumprimento dos seus objetivos, proporcionando um bom volume de informações para análise do Tribunal e do Congresso Nacional, ressaltando-se que a utilização do Sistema Fiscobras apresentou-se novamente adequada ao intento, permitindo um melhor nível de eficiência por parte de todas as Unidades Técnicas envolvidas”**.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE **27**

PALAVRA DO AUDITOR O CASO TRT-SP

Por André Luiz Mendes

O memorável caso Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região - São Paulo (TRT-SP), concernente à construção do fórum trabalhista de São Paulo, é um marco na história do controle de obras públicas no Brasil, a ponto de muitos acharem, equivocadamente, ter sido ele o responsável pelo surgimento do Fiscobras.

O aludido caso ganhou repercussão nacional apenas em 1999, por ocasião da CPI do Judiciário, ou seja, dois anos depois da estreia do Fiscobras. Porém, foi esse escândalo que atraiu a atenção da sociedade para aquela nova sistemática de fiscalização de obras públicas. Prova disso é que, entre 1997 e 1999, a imprensa praticamente ignorava o momento da entrega da lista de obras irregulares ao Congresso, que a partir de 2000 passou a receber destaque nos jornais.

A fiscalização do fórum trabalhista teve início no fim de 1992, quando a Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex-SP) detectou a realização de uma licitação *sui generis* (para usar a expressão adotada à época pelo saudoso colega Paulo de Tarso, da extinta Saudi, em seu depoimento à CPI) para “aquisição de um imóvel pronto ou para entrega futura”.

Em 1996, numa primeira decisão sobre o caso, o TCU determinou que o contrato fosse adequado aos ditames da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (naquela fase, não existia sequer um contrato de fato, mas apenas um compromisso de compra e venda firmado em cartório). Registre-se também que, até aquele momento, não se tinha apontado sobrepreço no empreendimento, pois uma análise comparativa de preço de venda de mercado realizada pela Caixa Econômica Federal (CEF) apurou diferença de apenas 10%.

Em 1998, a obra foi selecionada no âmbito do Fiscobras, em razão dos vultosos recursos financeiros a ela destinados no Orçamento Geral da União (OGU). Quase simultaneamente, ingressou no TCU uma denúncia da PGR-SP (encaminhada pela procuradora Maria Luíza Duarte, a meu ver a não reconhecida heroína do episódio) de que a decisão de 1996 não havia sido cumprida e de que a obra estava quase totalmente paga, quando muito ainda faltava para concluí-la.

Em maio de 1999, ao apreciar o relatório Fiscobras da Secex-SP, o Tribunal decidiu citar os responsáveis pelo débito de R\$ 57 milhões, correspondentes à diferença entre as medições pagas (98%) e a efetiva execução física da obra, estimada pela unidade técnica

estadual em 64%. Na mesma sessão, o ministro Adilson Mota questionou o fato de que ninguém havia aferido se o valor do empreendimento era de fato compatível com o de mercado. Propôs – o que foi acolhido pelo relator, o ministro Ademar Ghisi – que a área especializada do TCU (o Serviço de Obras e Meio Ambiente, da Saudi) fizesse essa avaliação em inspeção, no prazo de 30 dias.

Ocorre que o referido Serviço contava, na ocasião, com um engenheiro civil (eu), uma arquiteta e uma bióloga. Ou seja, a “área especializada do TCU” a que o ministro se referia só poderia ser... eu.

Para realizar o trabalho, pleiteei que compusessem a equipe de inspeção um engenheiro experiente da Segedam²⁹ e um engenheiro da CEF que tivesse pleno domínio do Sinapi. Foram designados, respectivamente, Júlio César Guimarães e Sidmar (cujo apelido, na CEF, era “Sidnapi”). Registre-se que a competência e o comprometimento de ambos os profissionais foram cruciais para a conclusão do trabalho em prazo tão exíguo. Para que se tenha uma ideia, o projeto possuía 1.400 pranchas, e o orçamento, mais de mil itens.

Passamos dez dias em São Paulo, quando juntamos os elementos necessários para quantificar todos os serviços realizados, e retornamos a Brasília. Enquanto eu elaborava o relatório, em minha residência, Júlio e Sidmar refaziam o orçamento da obra na CEF. Naquela época, não se falava no Tribunal em metodologias de análise de preços, curva ABC, nada disso. Porém, em essência, adotamos o mesmo fundamento da curva ABC: os preços dos itens menos relevantes, correspondentes a cerca de 10% do valor total, foram tomados da própria planilha da empresa contratada. Para os demais, os quantitativos foram aferidos e os preços coletados do Sinapi ou em pesquisa de mercado.

O resultado final da reorçamentação mostrou o que já esperávamos: o superfaturamento era bem superior aos R\$ 57 milhões da citação. Haviam sido pagos R\$ 232 milhões, e o custo de reprodução da obra (terreno incluído) era de R\$ 62,5 milhões.

Cientes de que nossa conclusão poderia causar incredulidade, inserimos no relatório uma avaliação expedita a partir do que chamamos de “imóvel paradigma”. Tratava-se da Torre Norte do Centro Empresarial Nações Unidas, em São Paulo, de propriedade da Funcef.

Esse prédio correspondia a uma vez e meia o TRT-SP, tanto em área construída quanto em número de pavimentos, e possuía padrão de acabamento nitidamente superior. Como ele estava 95% executado, obtivemos aquele que seria muitíssimo próximo do seu custo real e aplicamos o mesmo valor por m² à obra do TRT-SP. Depois de avaliarmos

o percentual de execução do fórum em 60%, concluímos que seu custo de reprodução, por esse método, seria de aproximadamente R\$ 60 milhões (terreno incluído), o que demonstrou a confiabilidade de nosso orçamento, com pequena diferença a favor do contratado, como era de se esperar.

Ficamos convencidos de que a aferição do orçamento por esse método comparativo foi fundamental para o pleno convencimento de nossos “clientes” quanto à robustez do trabalho.

Em julho de 1999, o Plenário novamente apreciou o caso, quando então novas citações foram expedidas, dessa vez pelos multicitados R\$ 169,5 milhões. Registre-se que esse valor vem sendo restituído aos cofres públicos, em decorrência de acordo firmado entre a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Grupo OK.

Não poderia deixar de consignar que, a partir desse caso, a auditoria de obras públicas ganhou novo destaque no âmbito do controle. Seus processos passaram a ter tramitação prioritária no TCU, e foi efetivamente criada uma unidade especializada, a Secob, no raiar de 2001, início da gestão do ministro Humberto Souto.

Esse caso, contado em detalhes, daria um livro. O espaço não nos permitiu contar interessantes histórias de bastidores. Algumas delas, de forma resumida, seriam:

- ◆ Sidmar, ao final da primeira visita à obra, virou-se para mim e disse: “Você não acha que deveríamos pedir proteção policial? Estamos correndo risco de vida!”;
- ◆ em 2000, no último dia do prazo legal para entrega dos relatórios do Fiscobras ao Congresso, no início da tarde, nosso colega Galhano supervisionava a impressão dos volumes de relatórios quando uma pilha imensa de folhas foi ao chão, o que demandou que fosse tudo reordenado (as folhas não tinham numeração sequencial);
- ◆ quem digitou todo o relatório foi minha esposa, pois eu lhe disse que, a menos que me ajudasse a terminar o trabalho no prazo, não poderíamos sair de férias, para as quais as passagens aéreas já estavam compradas, e o hotel, reservado, no início de julho; e
- ◆ soubemos de alguém que atuou no empreendimento que, de cada quatro dólares pagos pelo contratante, apenas um era destinado à obra.

O trabalho do TRT-SP foi emblemático, ainda é lembrado e mencionado no TCU, e certamente marcou minha carreira de auditor no Tribunal.



3.4. FISCOBRAS 2000

FICHA TÉCNICA:

RELATOR: Ministro Benjamin Zymler

UNIDADE COORDENADORA: Coordenadoria de Fiscalização e Controle (Cofis)

CONSOLIDAÇÃO: Decisão 790/2000-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000 (LDO 2001)

LOA IMPACTADA: Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001 (LOA 2001)

3.4.1. NOVA METODOLOGIA DE SELEÇÃO DE OBRAS

A metodologia de seleção utilizada nos exercícios de 1997, 1998 e 1999, embora tenha possibilitado fiscalizar 341 obras ao longo desses três anos, findou por esgotar os programas de trabalho disponíveis para seleção em algumas unidades federadas, considerando empreendimentos com valor previsto acima de R\$ 500.000,00. Esse cenário demandou, ao TCU, a realização de estudos para o desenvolvimento de nova metodologia de seleção de obras.

Em comparação com os exercícios de 1997, 1998 e 1999, a metodologia de seleção referente ao Fiscobras 2000 inovou em dois aspectos principais:

- ◆ expansão do rol de obras a serem selecionadas e fiscalizadas, com a inclusão de empreendimentos previstos no **Orçamento de Investimentos das Estatais**, em complemento aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; e
- ◆ realização de um **Planejamento Plurianual de Fiscalização** de obras, com ajustes anuais, em consonância com o Plano Plurianual para o período 2000/2003³⁰, que passou a ser a referência principal para a seleção das fiscalizações.

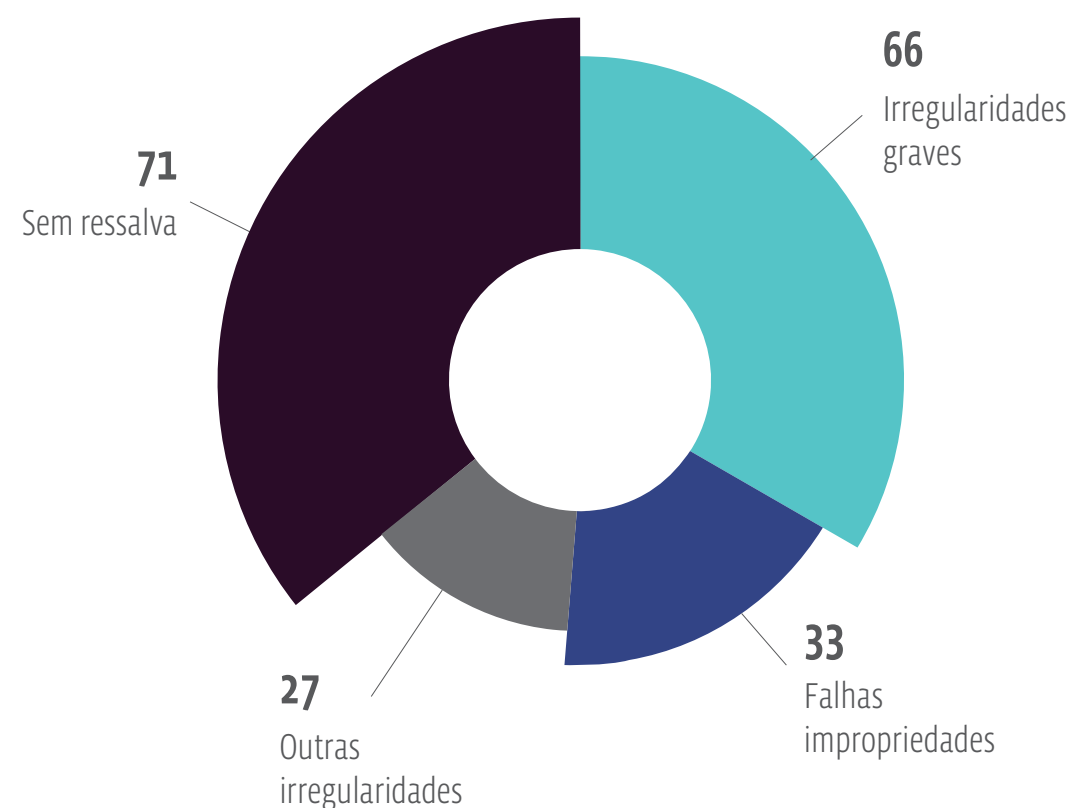
Traços característicos e consequências da nova metodologia:

- ◆ possibilidade de implementação de fiscalizações de caráter temático;
- ◆ acompanhamento das obras mais relevantes para o governo federal;
- ◆ ampliação das obras passíveis de serem fiscalizadas;
- ◆ ampliação do período previsto para a realização das fiscalizações.

Com a aplicação dessa nova metodologia, o TCU selecionou 517 ações constantes do Plano Plurianual até então vigente, que se revelaram adequadas à fiscalização no quadriênio 2000/2003.

30. Lei nº 9.989, de 24 de julho de 2000, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003.

Gráfico 4. Quantidade de obras com indícios de falhas e/ou irregularidades no Fiscobras 2000



3.4.2. LDO 2001: DETALHAMENTO DAS INFORMAÇÕES REQUERIDAS

Ao final do período previsto para a execução das fiscalizações, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2001, Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, entrou em vigência. A referida LDO reafirmou a incumbência imposta ao TCU de auxiliar o Congresso Nacional na atividade de alocação de recursos orçamentários em obras realizadas com recursos federais. Entretanto, inovou ao especificar as informações requeridas ao Tribunal:

Art. 86. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista Permanente prevista no art. 166, §1º, da Constituição, até 30 dias após o encaminhamento da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, informações recentes sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive em meio magnético.

§ 1º Das informações referidas no caput constarão, para cada obra fiscalizada:

- I – a classificação institucional, funcional e programática, atualizada conforme o constante na proposta orçamentária para 2001;
- II – sua localização e especificação, com as etapas, os subtrechos ou as parcelas e seus respectivos contratos, conforme o caso, nos quais foram identificadas irregularidades;
- III – a classificação dos eventuais indícios de irregularidades identificados, de acordo com sua gravidade;
- IV – as providências já adotadas pelo Tribunal quanto às irregularidades;
- V – o percentual de execução físico-financeira;
- VI – a estimativa do valor necessário para conclusão;
- VII – outros dados considerados relevantes pelo Tribunal. (grifos nossos)

Com os trabalhos já em fase de finalização no momento da publicação da LDO 2001, o TCU realizou, em regime de urgência, diligências e inspeções a fim de complementar as informações até então coletadas e registradas no Fiscobras. Cabe lembrar que as LDOs anteriores exigiam apenas que fossem indicadas as obras com seus respectivos códigos orçamentários (funcionais e programáticos) para as quais houvesse processos autuados com indícios de irregularidades.

3.4.3. LEI ORÇAMENTÁRIA COMO MECANISMO DE CONTROLE

Na proposta de deliberação referente à consolidação do Fiscobras 2000, o relator, ministro Benjamin Zymler, ressaltou a relevância da atuação do TCU no processo de aprovação da Lei Orçamentária Anual, por meio do envio de informações sobre a execução de obras ao Congresso Nacional. Anotou, ainda, que as LOAs têm vedado a utilização de recursos públicos nas obras em que se tenham verificado indícios de irregularidades graves.

Acerca do tema, destacou o ministro-relator:

Um dos mecanismos preventivos da ocorrência de dano ao erário – provavelmente o mais eficaz de todos – é a restrição orçamentária, que impede o processamento das diversas fases da despesa pública.

3.4.4. FISCOBRAS 2000 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- ◆ Período de execução das fiscalizações: junho a julho de 2000.

Resultado das fiscalizações

LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA (ARTIGO 86 DA LDO 2001, § 1º AO § 4º):

- ◆ R\$ 4,29 bilhões em dotações orçamentárias fiscalizadas;
- ◆ 197 obras fiscalizadas, aumento de 46% em relação ao Fiscobras anterior:
 - ♣ 66 obras com irregularidades graves (33,5%);
 - ♣ 27 obras com outras irregularidades (13,7%);
 - ♣ 33 obras com falhas/impropriedades (16,8%);
 - ♣ 71 obras sem ressalvas (36%).

LEVANTAMENTO DE PROCESSOS (ARTIGO 86 DA LDO 2001, § 5º):

- ◆ 124 obras com indícios de irregularidades constantes em processos que tramitavam no TCU.

CURIOSIDADE

A LDO 2001, publicada em julho de 2000, sinalizou ao TCU quanto à necessidade de incrementar o universo de objetos fiscalizados, de forma a crescer o número de obras em 20% em relação ao exercício anterior. Porém, a seleção realizada de forma antecipada, no início do exercício, resultou em 197 obras fiscalizadas, um aumento de 46% em relação ao quantitativo de levantamentos de auditorias do Fiscobras anterior. Portanto, o Tribunal mais que dobrou a meta estabelecida pela LDO 2001.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE **57**



3.5. FISCOBRAS 2001

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Benjamin Zymler

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob)

CONSOLIDAÇÃO: Decisão 767/2001-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001 (LDO 2002)

LOA IMPACTADA: Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002 (LOA 2002)

3.5.1. CRIAÇÃO DA SECOP

Em 1995, conforme já relatado no capítulo “Origem do Fiscobras”, o TCU especializou uma das divisões técnicas da antiga Secretaria de Auditoria e Inspeções (Saudi) na área de obras e serviços de engenharia. Em 2001, o Tribunal foi além e criou uma secretaria especializada em fiscalizações de obras públicas, dando início a um novo ciclo de desenvolvimento e aquisição de *expertise*.

Com a criação da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob)³¹, ampliou-se a estrutura de coordenação e acompanhamento das auditorias de obras. Mais do que isso, essa medida fomentou a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento de instrumentos que elevassem a qualidade das fiscalizações, como, por exemplo, roteiros de auditoria por tipos de obras, manuais específicos de procedimentos e indicadores técnicos de custos de obras.

31. Portaria Segecex nº 2, de 24 de janeiro de 2001.

3.5.2. OBRAS DE MAIOR COMPLEXIDADE

Com a introdução do Orçamento de Investimento das Estatais no escopo do Fiscobras, o TCU selecionou 15 obras relacionadas a projetos especiais, de maior complexidade e para os quais não contava com a experiência necessária de fiscalização. Para esse tipo de obra, o Tribunal julgou ser mais adequado fazer um levantamento preliminar de informações e um estudo de viabilidade de execução de fiscalização.

Esses projetos especiais foram classificados em três grupos: desenvolvimento de campos petrolíferos, unidades de refinarias de petróleo e usinas termonucleares. De acordo com o Relatório Preliminar dos Projetos Especiais elaborado pelo TCU:

Cada um desses projetos envolve o desenvolvimento de grandes plantas industriais (que abrangem projetos de engenharias civil, mecânica, elétrica, química, hidráulica e nuclear), com esquemas de financiamentos modernos e complexos, dezenas de licitações e contratos internacionais, com contabilização diferenciada da usual, sistemas securitários de custos elevados, e fortes implicações ambientais.

Esse relatório preliminar, além de apontar a situação geral das quinze obras, criou expectativa de importantes informações a serem obtidas por ocasião dos trabalhos de fiscalização, proposto para 2002.

3.5.3. MANUAL FISCOBRAS 2001

O Manual do Fiscobras 2001³² foi elaborado com a finalidade de sistematizar as orientações às unidades técnicas do Tribunal quanto aos relatórios de fiscalização, abordando também a navegação no sistema, conceitos e critérios de preenchimento dos diversos campos.

Dividiu-se em três capítulos: **“Introdução”**, na qual se abordavam os objetivos do sistema, suas características e sua linguagem; **“Roteiro de navegação”**, em que se indicava o equipamento necessário à operação e se detalhava a navegação propriamente dita, bem como a emissão dos relatórios; e **“Conteúdo das telas”**, no qual se comentavam conceitos, critérios de preenchimento e principais verificações de conformidade, tela a tela.

Treinamento

Com duração de quatro semanas (um dia por unidade, em todos os estados e na sede), foi realizado treinamento específico, com o objetivo básico de sedimentar os conceitos e critérios de preenchimento do sistema Fiscobras.

3.5.4. TRANSPARÊNCIA

A partir de 2001, o TCU passou a disponibilizar, em sua página na internet, informações referentes às obras com irregularidades graves, com atualização mensal sobre o andamento dos respectivos processos no Tribunal, em consonância com a Lei Orçamentária Anual de 2001³³.

3.5.5. TEMPESTIVIDADE

A LDO 2002³⁴ inovou na questão da tempestividade em que as informações de obras com irregularidades graves deveriam ser encaminhadas ao Congresso Nacional. Se antes o TCU era instado a encaminhar essas informações somente no segundo semestre, de forma consolidada, a nova legislação passou a exigir, adicionalmente, sua comunicação no prazo de quinze dias depois de cada constatação de irregularidade grave.

3.5.6. BENEFÍCIOS ESPERADOS

Uma das inovações no Sistema Fiscobras em 2001 resultou na inclusão do campo “Benefícios esperados” no relatório de fiscalização, para o registro de eventual economia do erário em função do levantamento de auditoria realizado pelo TCU na respectiva obra.

Figura 14. Obra: duplicação da adutora do São Francisco em Sergipe



Fonte: Anexo II – Tomo I do TC 001.212/2001-5

Tratou-se de um “projeto-piloto” para testar e avaliar uma forma de sistematizar e armazenar informações que possibilitasse mensurar os efeitos das fiscalizações realizadas pelo Tribunal. Tais informações não sofreram verificação de consistência, tendo sido reservadas para análises posteriores, e foram destinadas para uso interno do Tribunal, não fazendo parte do conjunto de informações encaminhadas ao Congresso Nacional.

De forma geral, os registros trataram de diferenças financeiras geradas por reajustamentos indevidos e indícios de sobrepreço, ocorrendo também referências a correções de projetos, desvios orçamentários e questões ambientais.

Quanto aos benefícios esperados nos levantamentos de auditoria em 2001, destacaram-se os trabalhos da Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe (Secex-SE). As falhas identificadas pelas respectivas equipes de auditoria, previamente discutidas com os gestores, os levaram à iniciativa de promover ajustes em projetos ou contratos, o que resultou em redução de custos da ordem de R\$ 20 milhões, antes mesmo do pronunciamento do TCU.

A título de exemplo, é possível citar o levantamento de auditoria referente à obra Duplicação da Adutora do São Francisco no Estado de Sergipe. Durante a fiscalização, as impropriedades de natureza econômica foram saneadas, gerando economia de cerca de R\$ 8 milhões.

32. Aprovado pela Portaria Segecex nº 15, de 23 de março de 2001.

33. Art. 14, § 5º, da Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001.

34. Art. 83, § 8º, da Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001.

3.5.7. FISCOBRAS 2001 EM NÚMEROS

Resultados das fiscalizações

LEVANTAMENTOS DE AUDITORIAS (ARTIGO 83 DA LDO 2002, § 1º AO § 3º):

- ◆ R\$ 7,51 bilhões em dotações orçamentárias fiscalizadas;
- ◆ 304 obras fiscalizadas, aumento de 54% em relação ao Fiscobras anterior:
 - ♣ 121 obras com irregularidades graves (39,8%);
 - ♣ 89 obras com outras irregularidades/falhas (29,3%);
 - ♣ 94 obras sem ressalvas (30,9%).
- ◆ 15 levantamentos preliminares de obras relacionadas a “projetos especiais”.

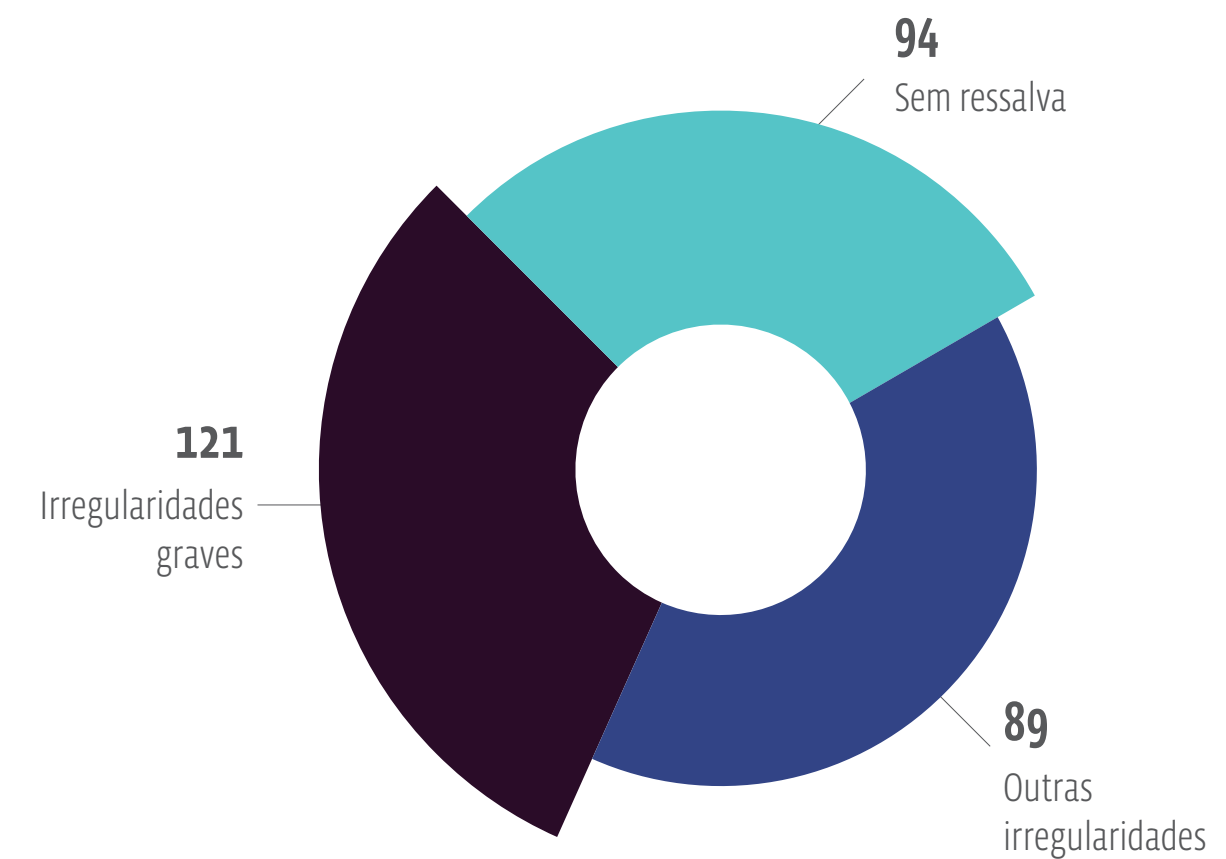
LEVANTAMENTO DE PROCESSOS³⁵ (ARTIGO 83 DA LDO 2002, § 4º):

- ◆ 22 obras constantes em processos que tramitavam no TCU.

35. Para cadastramento dessas informações, foram consideradas obras com valores superiores a R\$ 2 milhões. O estabelecimento desse corte de materialidade foi a causa principal para a redução do número de levantamentos de processos informados em relação ao Fiscobras 2000, que foi de 124.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE **127**

Gráfico 5. Quantidade de obras com indícios de irregularidades no Fiscobras 2001





3.6. FISCOBRAS 2002

FICHA TÉCNICA

RELATOR: Ministro-substituto Lincoln Magalhães da Rocha

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob)

CONSOLIDAÇÃO: Decisão 1.239/2002-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002 (LDO 2003)

LOA IMPACTADA: Lei nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003 (LOA 2003)

3.6.1. PROJETO REFORME

Em paralelo ao planejamento e execução do Fiscobras 2002, o TCU deu início ao desenvolvimento do Projeto Reformulação da Metodologia de Acompanhamento e Seleção de Obras para Fiscalização (Reforme).

O objetivo principal era estabelecer uma moderna metodologia de acompanhamento, análise e seleção a distância, via sistemas governamentais, em especial em relação às informações sobre licitações e contratos de obras registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), do governo federal.

A partir do cruzamento dessas informações com outras disponíveis em sistemas governamentais, seria possível estabelecer um grau de risco a uma determinada obra. Assim, os empreendimentos com maiores potencialidades de apresentar indícios de irregularidades seriam fiscalizados *in loco*, enquanto aqueles de menor risco seriam acompanhados por meio de uma rotina de controle preestabelecida, a distância.

3.6.2. CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM AUDITORIAS DE OBRAS PÚBLICAS

Com vistas ao aprimoramento das fiscalizações, o TCU, em parceria com a Universidade de Brasília (UnB), realizou o primeiro Curso de Especialização em Auditorias de Obras Públicas, com um total aproximado de 415 horas/aula.

Iniciado ainda no final de 2001, o curso foi ministrado a servidores do TCU em Brasília, e resultou também na elaboração de roteiros de auditoria para os tipos de obras públicas mais recorrentes.

3.6.3. FISCOBRAS WEB

Em 2002, o TCU realizou modificações profundas no Sistema Fiscobras, as quais demandaram o desenvolvimento de um sistema inteiramente novo.

As alterações visaram, em especial, à melhoria da interface do sistema com o usuário e a migração do banco de dados de obras a um sistema estruturado para aplicação em *web*, de forma a possibilitar a publicação de dados na internet e na intranet do TCU.

Além disso, o desenho do novo Fiscobras *web* tornou viável sua integração com outros sistemas corporativos do TCU e com bancos de dados governamentais, também disponíveis no Tribunal.

Com o advento do novo sistema, o Manual do Fiscobras 2001 foi reescrito e contemplou os novos aspectos operacionais abrangidos pelo sistema, com orientações aos usuários sobre como dar entrada nos dados e como navegar pelas telas. Em complemento à disponibilização do novo Manual do Fiscobras, o Tribunal realizou treinamento com 190 servidores usuários do sistema.

3.6.4. LDO 2003: INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES SÃO AQUELES QUE RECOMENDAM A PARALISAÇÃO DA OBRA

No exercício de 2001, o TCU constituiu um grupo de trabalho com representantes das secretarias de controle externo (um de cada região) para propor aprimoramentos na sistemática do Fiscobras.

Uma das propostas, incorporada à LDO de 2003, foi a de criar o conceito de “indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação”. Tal proposição se fez necessária em razão de o Congresso Nacional ter adotado, como padrão, a decisão de incluir, no quadro-bloqueio da LOA, as obras com indícios de irregularidades graves indicadas pelo TCU. O entendimento do Tribunal, mantido até os dias de hoje, era de que a paralisação de obra seria medida extrema, e que não são todos os indícios de irregularidades graves que ensejam o bloqueio físico, financeiro e orçamentário do empreendimento.

Assim, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2003³⁶ inovou ao trazer um novo conceito de indício de irregularidade grave, definida no art. 86, § 2º:

§ 2º Os indícios de irregularidades graves, para os fins deste artigo, são **aqueles que tornem recomendável a paralisação cautelar da obra ou serviço**, e que, sendo materialmente relevantes, tenham a potencialidade de, entre outros efeitos:

I – ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros;

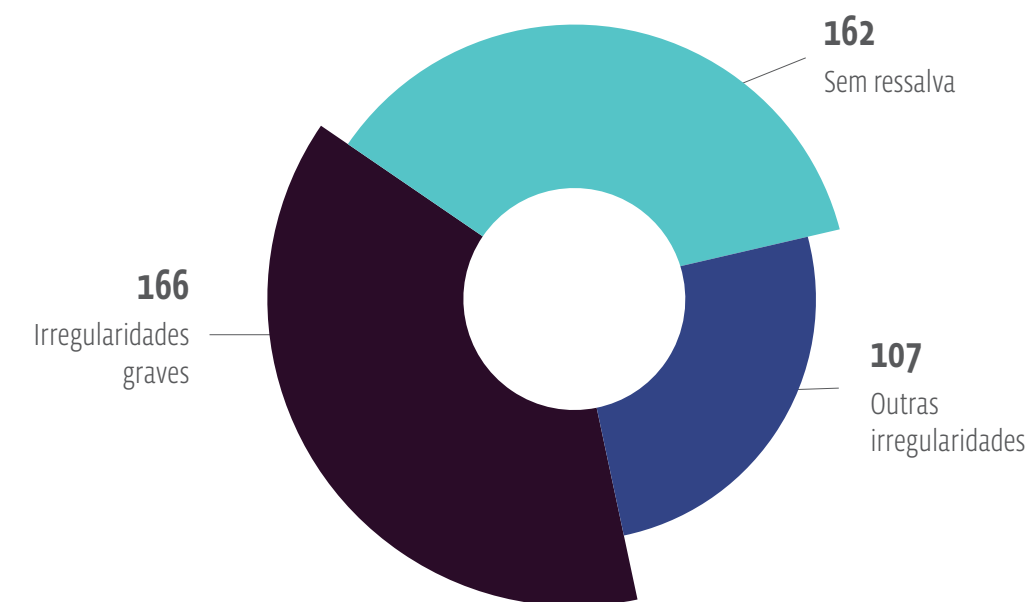
II – ensejar nulidade do procedimento licitatório ou de contrato. (grifos nossos)

3.6.5. IRREGULARIDADES DE MAIOR COMPLEXIDADE

A partir de 2002, os indícios de irregularidades referentes ao projeto e ao preço de obras públicas se tornaram recorrentes nas fiscalizações realizadas pelo TCU.

Desse fato não é permitido inferir que, até 2001, os contratos de obras públicas estavam isentos dessas irregularidades. Pelo contrário, é razoável admitir que sempre existiram. Entretanto, é possível relacionar essas constatações à *expertise* adquirida até então pelo TCU, que passou a ter maior domínio das questões relacionadas a obras e serviços de engenharia, em regra de maior complexidade técnica e analítica.

Gráfico 6. Quantidade de obras com indícios de falhas e/ou irregularidades no Fiscobras 2002



3.6.6. FISCOBRAS 2002 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- ◆ Período de execução das fiscalizações: março a julho de 2002.

Resultado das fiscalizações

LEVANTAMENTOS DE AUDITORIA (ART. 87 DA LDO 2003, § 1º E § 2º):

- ◆ 435 obras fiscalizadas³⁷:
 - ♣ 166 obras com irregularidades graves (38,2%);
 - ♣ 107 obras com outras irregularidades/falhas, impropriedades (24,6%);
 - ♣ 162 obras sem ressalvas (37,2%).

LEVANTAMENTO DE PROCESSOS (ART. 87, § 3º DA LDO 2003):

- ◆ 14 obras públicas com indícios de irregularidades graves³⁸.

37. Os Levantamentos de Auditoria foram classificados de acordo com o indício de irregularidade de maior gravidade constatado na fiscalização (irregularidade grave > outras irregularidades > falhas e impropriedades).

38. Para cadastramento dessas informações, foram consideradas obras com valores superiores a R\$ 2 milhões.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE

66

36. Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002.



3.7. FISCOBRAS 2003

FICHA TÉCNICA

RELATOR: Ministro-substituto Lincoln Magalhães da Rocha

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob)

CONSOLIDAÇÃO: Decisão 1.440/2003-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003 (LDO 2004)

LOA IMPACTADA: Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004 (LOA 2004)

3.7.1. SUBDIVISÃO DO CONCEITO DE IRREGULARIDADE GRAVE: IGP x IGC

- ◆ **IGP:** Indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação
- ◆ **IGC:** Indícios de irregularidades graves com recomendação de continuidade

Conforme abordado no capítulo anterior, a LDO 2003³⁹ restringiu o conceito de indícios de irregularidades graves estabelecido internamente pelo TCU em 1999:

Decisão 682/1999-TCU-Plenário (Indícios de irregularidades graves ensejam audiência/citação)

*Os indícios de irregularidades graves foram considerados aqueles casos em que a conclusão dos relatórios tenha **ensejado proposta e/ou decisão pela audiência ou citação dos responsáveis**, bem como aqueles que sejam objeto de proposta e/ou deliberação do Tribunal pela aplicação de multa ou imputação de débito aos responsáveis. (grifos nossos)*

Art. 86, § 2º da LDO 2003 (Indícios de irregularidades graves ensejam audiência/citação e recomendam a paralisação da obra)

*§ 2º Os indícios de irregularidades graves, para os fins deste artigo, são aqueles que tornem **recomendável a paralisação cautelar da obra ou serviço, e que, sendo materialmente relevantes**, tenham a potencialidade de, entre outros efeitos:*

I – ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros;

II – ensejar nulidade do procedimento licitatório ou de contrato. (grifos nossos)

Em razão desse conflito, o TCU subdividiu⁴⁰ o conceito de indícios de irregularidades graves em duas categorias, uma que recomendava a paralisação e outra, a continuidade

^{39.} Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002.

^{40.} Item 9.2 do Acórdão 174/2003-TCU-Plenário.

Quadro 2. Conceito de irregularidade grave: IGP x IGC

SITUAÇÃO ATÉ 2002	SITUAÇÃO EM 2003*
Irregularidades graves: geram citação ou audiência dos responsáveis	Irregularidades graves – Categoria “P”: geram citação ou audiência dos responsáveis e recomendam a paralisação cautelar da obra ou serviço
	Irregularidades graves – Categoria “C”: embora gerem citação ou audiência dos responsáveis, não recomendam a paralisação da obra ou serviço
Outras irregularidades: geram determinação de medidas corretivas imediatas	Outras irregularidades: geram determinação de medidas corretivas imediatas ou visando a orientar procedimentos futuros
Falhas/impropriedades: geram determinação de medidas visando a orientar procedimentos futuros	
Sem ressalvas: sem indícios de irregularidades	Sem ressalvas: sem indícios de irregularidades

Fonte: TCU

*Item 9.2 do Acórdão 171/2003-TCU-Plenário

da execução da obra. De forma complementar, incorporou o conceito de falhas/impropriedades à categoria de outras irregularidades.

O quadro 2 ilustra as alterações ocorridas.

3.7.2. FISCOBRAS 2003 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- ◆ Período de execução das fiscalizações: março a julho de 2003;
- ◆ Número de auditores envolvidos: cerca de 350;
- ◆ Cerca de 170 auditores treinados (foco nas inovações trazidas pela LDO).

Resultado das fiscalizações

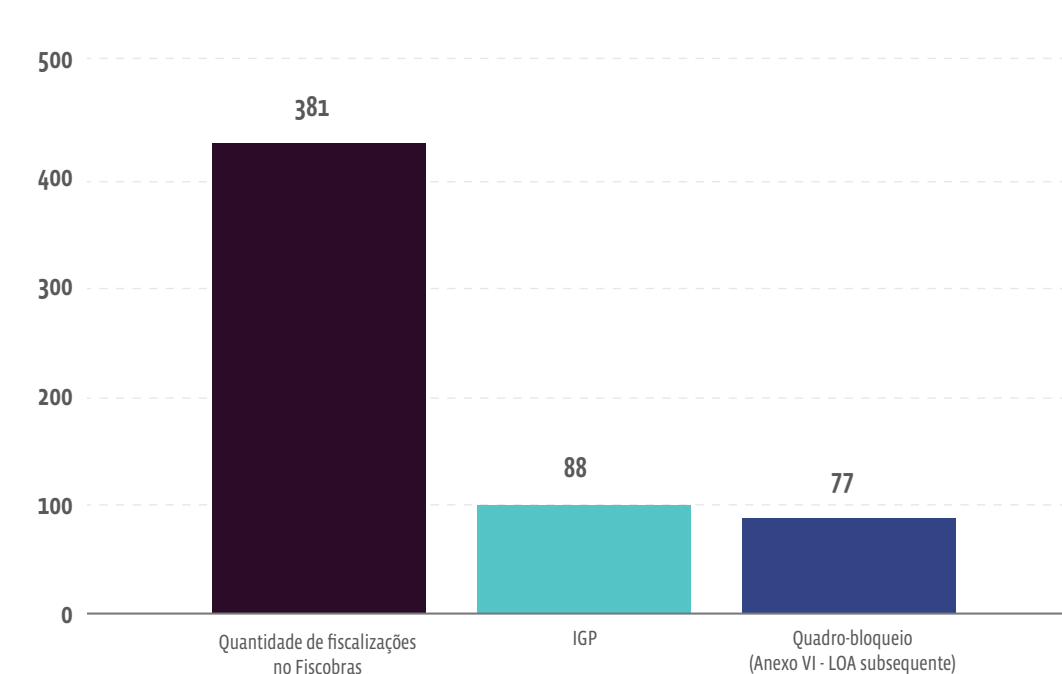
FISCOBRAS TRADICIONAL (ART. 94 DA LDO 2004, § 1º E § 2º):

- ◆ 381 levantamentos de auditoria⁴¹:
 - ♣ 88 obras com irregularidades graves – P (IGP) (23,1%);
 - ♣ 81 obras com irregularidades graves – C (IGC) (21,2%);
 - ♣ 105 obras com outras irregularidades (27,6%);
 - ♣ 107 obras sem ressalvas (28,1%).

Projeto Reforme (Fiscobras II):

- ◆ 40 fiscalizações-piloto.

41. Os levantamentos de auditoria foram classificados de acordo com o indício de irregularidade de maior gravidade constatado na fiscalização (irregularidade grave > outras irregularidades > falhas e impropriedades).

Gráfico 7. Quantidade de fiscalizações x IGP x Obras no quadro-bloqueio da LOA do ano subsequente

Fonte: TCU

Levantamento de processos (Art. 94, § 3º, da LDO 2004):

- ◆ 6 obras públicas com indícios de irregularidades graves⁴².

De acordo com o relatório consolidado do Fiscobras 2003, as unidades técnicas estaduais de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul registraram a ocorrência de economias imediatas na ordem de R\$ 34,7 milhões relativas à supressão de contratos desnecessários e à realização de licitação em separado de obras civis e sistemas. Tais ganhos decorreram das medidas saneadoras adotadas pelos gestores ainda durante a fiscalização, em função dos apontamentos realizados pelas equipes de auditoria do TCU.

42. Para cadastramento dessas informações, foram consideradas obras com valores superiores a R\$ 2 milhões.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE **77**



Eu estou alterando na

3.8. FISCOBRAS 2004

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Guilherme Palmeira

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob)

CONSOLIDAÇÃO: Decisão 1.408/2004-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO 2005)

LOA IMPACTADA: Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005 (LOA 2005)

3.8.1. FISCOBRAS TRADICIONAL × REFORME

Os levantamentos de auditoria no âmbito do Fiscobras 2004 foram selecionados por meio de duas metodologias distintas.

A seleção do primeiro grupo seguiu a metodologia tradicional adotada pelo TCU desde 1997, com fundamento na LDO vigente e com foco nos programas de trabalho de obras constantes na LOA.

No segundo grupo, pelo método Reforme, foram pré-selecionados 148 contratos cadastrados no sistema Siasg, os quais foram acompanhados a distância. Ao longo do período do Fiscobras 2004, os dados desses contratos foram atualizados mensalmente para que as unidades técnicas do TCU indicassem aquelas a serem fiscalizadas *in loco*. Ao todo, cerca de um terço dos 148 contratos foram selecionados para serem fiscalizados diretamente no local.

É importante observar que as boas práticas de seleção de auditoria sugerem que se deve levar em consideração, entre outros fatores, o risco e a probabilidade de se encontrar irregularidades no objeto fiscalizado. Nessa linha de raciocínio, o quadro 3 comparou o índice de detecção de irregularidades graves entre os dois modelos de seleção. Para comparar as fiscalizações de ambas as metodologias, foi necessário excluir da análise 75 fiscalizações referentes ao Fiscobras tradicional, de modo a expurgar informações que provocassem algum viés.

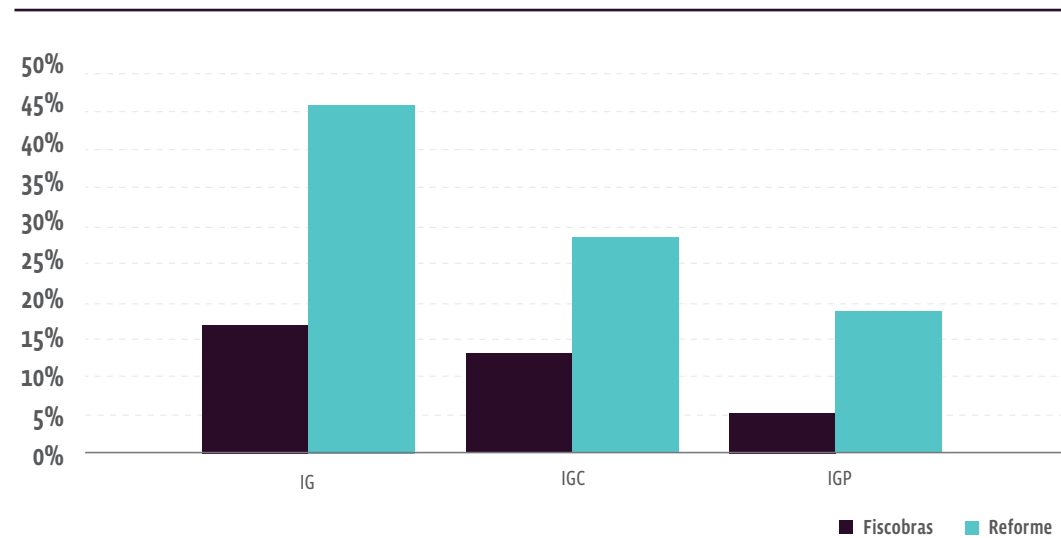
Como se percebe no quadro 3, o índice de detecção de irregularidades graves foi maior no grupo de fiscalizações selecionadas pelo Reforme. Foi possível inferir que as informações levantadas por esse método contribuíram no planejamento e na seleção das obras, e facilitou a orientação dos trabalhos de fiscalização no sentido de detecção de irregularidades. Assim, verifica-se que o simples fato de partir de uma base mais adequada de informações pode gerar uma relação de eficácia (risco/fiscalização) maior.

Quadro 3. Índice de detecção de indícios de irregularidades graves

MÉTODO	FISCOBRAS TRADICIONAL	REFORME
FISCALIZAÇÕES COMPARADAS	191	37
IGC (Q)	25	11
IGC (%)	13,1%	29,7%
IGP (Q)	8	7
IGP (%)	4,2%	18,9%
TOTAL IG (Q)	33	18
TOTAL IG (%)	17,3%	48,6%

Fonte: TCU

Gráfico 8. Índice de detecção de indícios de irregularidades graves



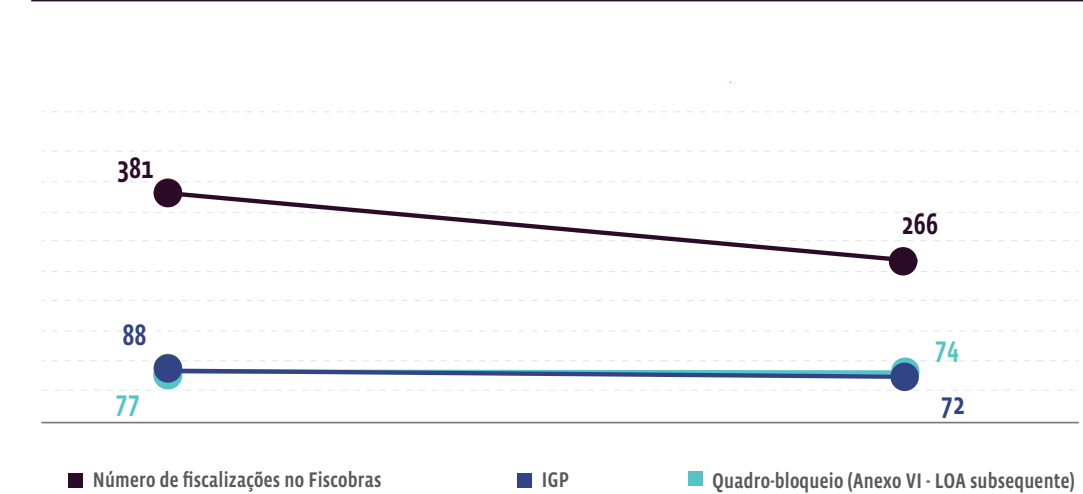
Fonte: TCU

3.8.2. FISCOBRAS 2004 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- ◆ Período de execução das fiscalizações: março a julho de 2004;
- ◆ Número de auditores envolvidos: cerca de 350;
- ◆ Contabilizado mais de 300 auditores treinados, com foco nas alterações de legislação, nas evoluções do sistema e na metodologia Reforme.

Gráfico 9. Histórico de fiscalizações X IGP X Obras no quadro-bloqueio da LOA do ano subsequente (2003 a 2004)



Fonte: TCU

Resultado das fiscalizações

FISCOBRAS TRADICIONAL (ART. 98 DA LDO 2005, § 1º E § 2º):

- ◆ 266 levantamentos de auditoria⁴³:
 - ♣ 72 obras com irregularidades graves – P (IGP) (27,1%);
 - ♣ 94 obras com irregularidades graves – C (IGC) (35,3%);
 - ♣ 28 obras com outras irregularidades (10,5%);
 - ♣ 72 obras sem ressalvas (27,1%).

Projeto Reforme (Fiscobras II):

- ◆ 148 contratos fiscalizados no âmbito do Projeto Reforme, sendo 37 vistoriados *in loco*.

LEVANTAMENTO DE PROCESSOS (ART. 98, § 3º, DA LDO 2005):

- ◆ 3 obras públicas com indícios de irregularidades graves – P (IGP)⁴⁴.

43. Os levantamentos de auditoria foram classificados de acordo com o índice de irregularidade de maior gravidade constatado na fiscalização (irregularidade grave > outras irregularidades > falhas e impropriedades).

44. Para cadastramento dessas informações, foram consideradas obras com valores superiores a R\$ 2 milhões.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE

74



3.9. FISCOBRAS 2005

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Valmir Campelo

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob)

CONSOLIDAÇÃO: Acórdão 1.469/2005-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005 (LDO 2006)

LOA IMPACTADA: Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006 (LOA 2006)

3.9.1. CONCURSO PÚBLICO COM FOCO NA ÁREA DE AUDITORIA DE OBRAS

No início de 2005, o TCU realizou o seu primeiro concurso público com foco na área de auditoria de obras, para o provimento de 25 novos servidores, com o objetivo de fortalecer ainda mais a Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União.

3.9.2. LDO 2006: PRAZOS PROCESSUAIS E MANIFESTAÇÃO PRÉVIA DO ÓRGÃO

O art. 102 da LDO 2006⁴⁵ acrescentou dispositivos ao rito processual do Fiscobras, principalmente em relação à fixação de prazos para o posicionamento do TCU acerca dos indícios de irregularidades graves:

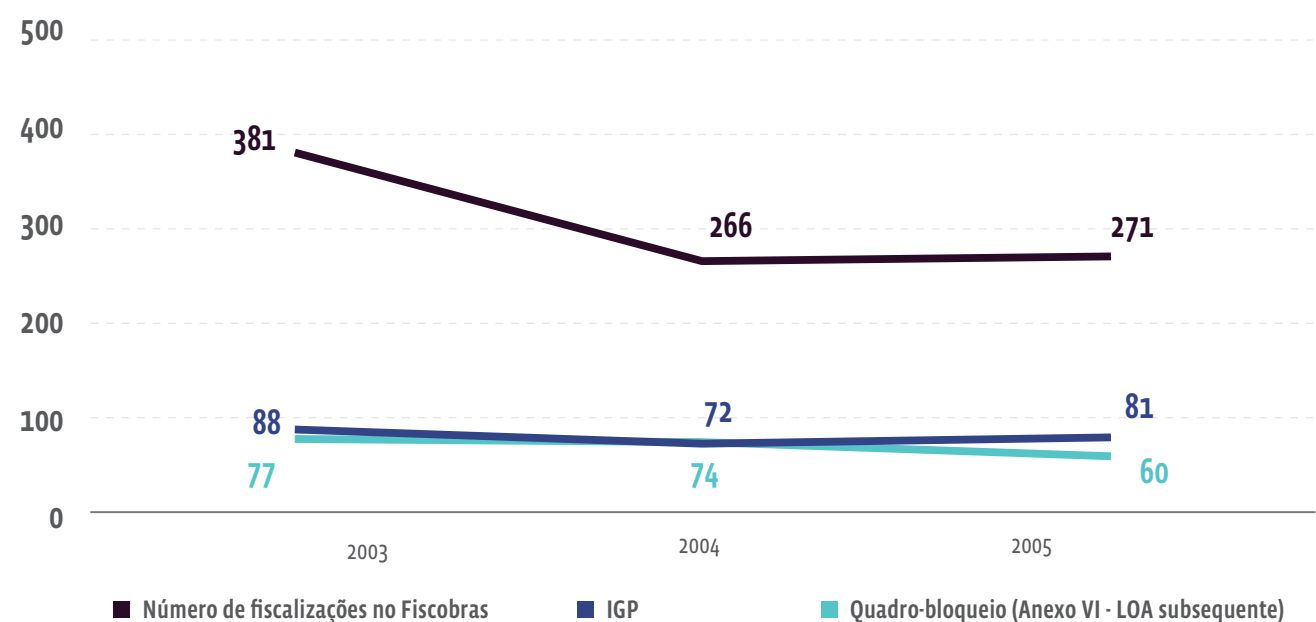
*§ 7º Os processos que tenham por objeto o exame de obras ou serviços nos quais foram constatados indícios de irregularidades graves serão instruídos e apreciados prioritariamente pelo Tribunal de Contas da União, com vistas a garantir **decisão** que indique, de forma expressa, se as irregularidades inicialmente apontadas foram confirmadas e se o empreendimento questionado poderá ter continuidade sem risco de prejuízos ao erário, **no prazo de até seis meses** contado da comunicação prevista no § 5º do art. 103 desta Lei.*

*§ 8º Caso o empreendimento não possa ter continuidade, a decisão mencionada no § 7º deste artigo deverá relacionar todas as **medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento das irregularidades graves.***

*§ 9º Após a apresentação das medidas corretivas pelo órgão ou entidade responsável, o Tribunal de Contas da União deverá se pronunciar sobre o efetivo cumprimento dos termos da decisão, **no prazo de até três meses.***

⁴⁵ Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005.

Gráfico 10. Histórico de fiscalizações x IGP x Obras no quadro-bloqueio da LOA do ano subsequente (2003 a 2005)



Fonte: TCU

§ 10. Na impossibilidade de cumprimento dos prazos estipulados nos §§ 7º e 9º deste artigo, o Tribunal de Contas da União deverá informar e justificar ao Congresso Nacional as motivações do atraso. (grifos nossos)

Outra novidade de grande relevância foi o inciso VII do § 1º do art. 103 da LDO 2006, que criou, ao TCU, obrigação expressa não contida nas LDOs anteriores:

Art. 103. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, até 30 (trinta) dias após o encaminhamento da proposta orçamentária, informações recentes sobre a execução física das obras que tenham sido objeto de fiscalização, inclusive na forma de banco de dados.

§ 1º Das informações referidas no caput deste artigo constarão, para cada obra fiscalizada, sem prejuízo de outros dados considerados relevantes pelo Tribunal:

[...]

VII – a manifestação prévia do órgão ou entidade fiscalizada e a correspondente avaliação preliminar do Tribunal de Contas da União. (grifos nossos)

3.9.3. FISCOBRAS 2005 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- ◆ Período de execução das fiscalizações: março a julho de 2005;
- ◆ Número de auditores envolvidos: cerca de 350.

Resultado das fiscalizações

FISCOBRAS TRADICIONAL (ART. 103 DA LDO 2006, § 1º E § 2º):

- ◆ 220 levantamentos de auditoria.

Projeto Reforme (Fiscobras II):

- ◆ 191 fiscalizações no âmbito do Projeto Reforme, sendo 47 levantamentos de auditoria *in loco* e 144 acompanhamentos a distância.

Outras fiscalizações de obras (OFO)

- ◆ 4 fiscalizações registradas no módulo OFO do Sistema Fiscobras.

Total de fiscalizações: 271⁴⁶:

- ◆ 81 obras com irregularidades graves – P (IGP) (29,9%);
- ◆ 87 obras com irregularidades graves – C (IGC) (32,1%);
- ◆ 38 obras com outras irregularidades (14,0%);
- ◆ 65 obras sem ressalvas (24,0%).

LEVANTAMENTO DE PROCESSOS (ART. 103, § 3º DA LDO 2006):

- ◆ 1 obra pública com indícios de irregularidades graves – P (IGP)⁴⁷.

Especial destaque foi dado às auditorias realizadas nos processos de contratação das obras da BR-101/Trecho Norte e da transposição do Rio São Francisco, que resultaram em redução de R\$ 500 milhões no valor previsto para as obras, em face das correções implementadas pelos gestores.

46. As fiscalizações foram classificadas de acordo com o índice de irregularidade de maior gravidade constatado na fiscalização (irregularidade grave > outras irregularidades > sem ressalvas): 220 do Fiscobras tradicional + 47 do Projeto Reforme + 4 OFO.

47. Para cadastramento dessas informações, foram consideradas obras com valores superiores a R\$ 2 milhões.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE

60

PALAVRA DO AUDITOR

DE MACAPÁ A OIAPOQUE: INCIDENTES DE UMA FISCALIZAÇÃO⁴⁸

48. Publicado no informativo União do TCU, Brasília (DF), ano XXVI, n. 181, de 5 de outubro de 2011.

Por Clemente Gomes de Sousa

Não pratico esportes radicais, mas confesso que não curto a vida meticulosamente planejada, estritamente correta, sem nenhum risco. Sempre permito um espaço, por menor que seja, para uma pitada de adrenalina, algo que possa acontecer de forma minimamente errada, uma aventurezinha que seja para ter o que contar à família e aos amigos.

Também nunca escondi que tenho medo de avião. Não chega a ser pânico – ainda bem. Mas não morro de paixão por viajar dentro de um deles. Sempre invento que farei a próxima viagem de carro ou de ônibus, mas para as grandes distâncias – Teresina-Brasília, por exemplo – termino me rendendo aos voos.

E descobri que esse medo tem uma relação – ora inversa, ora direta – com o tamanho da aeronave. A curva do meu medo é algo como uma parábola, com a concavidade voltada para cima, de sorte que se inicia em um ponto de máximo, quando o avião é muito pequeno; segue diminuindo em relação inversa a esse tamanho até atingir o menor nível para um porte médio (algo como 150 a 180 lugares); e inverte a tendência, voltando a crescer *ad infinitum* (relação direta) quanto maior for o *airplane*. Freud ainda não explicou, mas eu desconfio que essa dúbia relação de medo segundo o tamanho do avião tem a ver com uma noção que tenho de que os aviões muito pequenos aparentam intensa instabilidade quando em voo, e os muito grandes parecem mais propensos a partirem-se ao meio em razão dos seus enormes pesos.

Bobagens à parte, a verdade é que para fiscalizar as obras de construção da BR-156, não havia alternativa senão viajar de avião até o Oiapoque. A rodovia, de aproximadamente 600 km, já contava com cerca de 250 km asfaltados a partir de Macapá, mas naquele ano de 2005 as empreiteiras retomaram as obras na outra extremidade, na cidade de Oiapoque, e eram trechos dessa nova investida que deveriam ser visitados como parte do cumprimento ao plano de fiscalização de obras de 2005, do Tribunal de Contas da União.

Todos sabem que na região Amazônica chove demasiado. E na época desta minha narrativa não foi diferente, o que tornou a rodovia intransitável. Um juiz decretara interdição da via em nome das vidas dos humanos que por ali trafegavam. Então, que todos se

contentassem em viajar na única aeronave, um Brasília de 30 lugares fabricado pela Embraer, que, vindo de Belém e passando antes por Monte Dourado, às margens do Rio Jari, fazia a linha Macapá-Oiapoque-Macapá, dia sim, dia não, exceto sábado e domingo.

Iniciado o período de execução da fiscalização em uma segunda-feira, rumamos cedinho (eu e meu amigo Alberto Vitor Dias, a quem chamo de Alberto Fujimori) para o aeroporto de Macapá, de onde seguiríamos na companhia de engenheiros de uma empresa contratada para fazer a supervisão da obra. No mesmo voo, viajaram também pessoas de uma das empreiteiras. Tudo bem a princípio com a viagem, nada dramático como eu supunha em face de se tratar de um avião pequeno.

Já haviam me falado de constantes turbulências nas proximidades de Oiapoque, mas era considerado normal por ser uma região montanhosa. Exatamente nesse trecho, a aeronave ensaiou uma brusca redução de altura – algo como 300 a 500 metros – um susto, mas o episódio ainda era considerado normal, segundo me informavam companheiros com experiência naquele itinerário. Costumo dizer que medo não é nada racional, mas em pleno voo o melhor talvez seja tentar acreditar no otimismo dos companheiros. Chegamos a Oiapoque por volta das 11 horas. Que alívio!

Oiapoque é uma cidade que lembra os filmes de faroeste americanos, porém ostenta boa circulação de dinheiro, em função de garimpos e da proximidade da Guiana Francesa, um fenômeno que faz o custo de vida da cidade tornar-se muito alto para consumidores brasileiros, mas muito em conta para os franceses, que compram tudo que encontram ali, e atraente para pequenos empreendedores. A cidade mais próxima é *Saint George*, do outro lado do Rio Oiapoque – belo, por sinal – sobre o qual o governo brasileiro prometeu construir, em parceria com a França, uma ponte de integração franco-brasileira, sabe-se lá quando.

No mesmo dia da nossa chegada, depois do almoço, percorremos parte dos trechos da estrada e concluímos a visita na manhã de terça. À tarde, aproveitamos para fazer uma reunião com componentes dos conselhos municipais de saúde e da merenda escolar, uma atividade que na época era exigida pelo tribunal, sempre que nos deslocávamos em trabalho de fiscalização ou algo parecido. Na manhã de quarta, tínhamos o voo de volta a Macapá.

Nenhuma anormalidade, a não ser quando chegamos ao aeroporto de Oiapoque, por volta das 11 horas de quarta-feira, e fomos informados de que o avião – o único, já disse – estava em pane em Monte Dourado, no Pará. Portanto, se tudo corresse bem, somente na próxima sexta haveria voo Oiapoque-Macapá. Ou, se a sorte não nos fosse tão favorável, na próxima segunda. E no mesmo avião que no momento estava em pane, claro!

Ainda se ventilou a hipótese de pegarmos carona em um aviãozinho dos Correios que deveria seguir para Macapá à tarde, mas eu descartei a ideia de pronto, depois que me falaram da turbulência constante da pequena aeronave.

Mas a notícia da pane do Brasília soou como um misto de alívio (eu não teria mais que voar naquele dia) e preocupação, afinal estávamos na outra banda da terra, a centenas de quilômetros do que se convencionou chamar de civilização e as estradas estavam intrafegáveis.

Porém, não era bem assim. Dado que, para nossa sorte, havia três ou quatro dias que não chovia, nos disseram que poderíamos viajar por terra, desde que em veículo com tração nas quatro rodas. Simples. Considerando que éramos quatro – eu, o Alberto Fujimori e dois engenheiros da empresa supervisora das obras – ficaria fácil dividir o custo da viagem em uma camioneta cabine dupla e tração 4 × 4.

Logo encontramos alguém disposto a nos levar a Macapá por um valor em torno de R\$ 1.300,00, se não me falha a memória, que cuidou imediatamente de abastecer o carro e adotar outros cuidados necessários, enquanto almoçávamos. Daí, por volta das 13 ou 14 horas, iniciamos a viagem com uma tranquilidade relativa, quebrada apenas pelas várias crateras que existiam na estrada, capazes de engolir o carro inteiro, mas nada que desafiasse a capacidade do nosso veículo turbinado.

Entardecia em meio a uma estrada margeada por árvores gigantes. Lá por volta das 16 horas, um colega resolve indagar do motorista acerca daquela camioneta: quanto tempo de uso, se já havia tido algum problema mecânico, ao que o motorista respondeu que ainda não fizera gastos desse tipo, mas imaginava que a qualquer momento poderia ser surpreendido com “pedido de peças”.

Coincidência ou não, mal o motorista terminou de falar, alguma coisa arrebentou-se na parte da frente do carro, junto do motor, e não foi mais possível andar. Um simples exame revelou que havia arrebentado uma correia de transmissão, que tem influência sobre o sistema de direção e dos freios – creio que não era a famosa correia dentada.

Contudo, concluímos que a sorte pousara definitivamente no nosso caminho – para redução do grau de entropia e desventura – quando verificamos que havia no carro uma correia sobressalente de mesmas características.

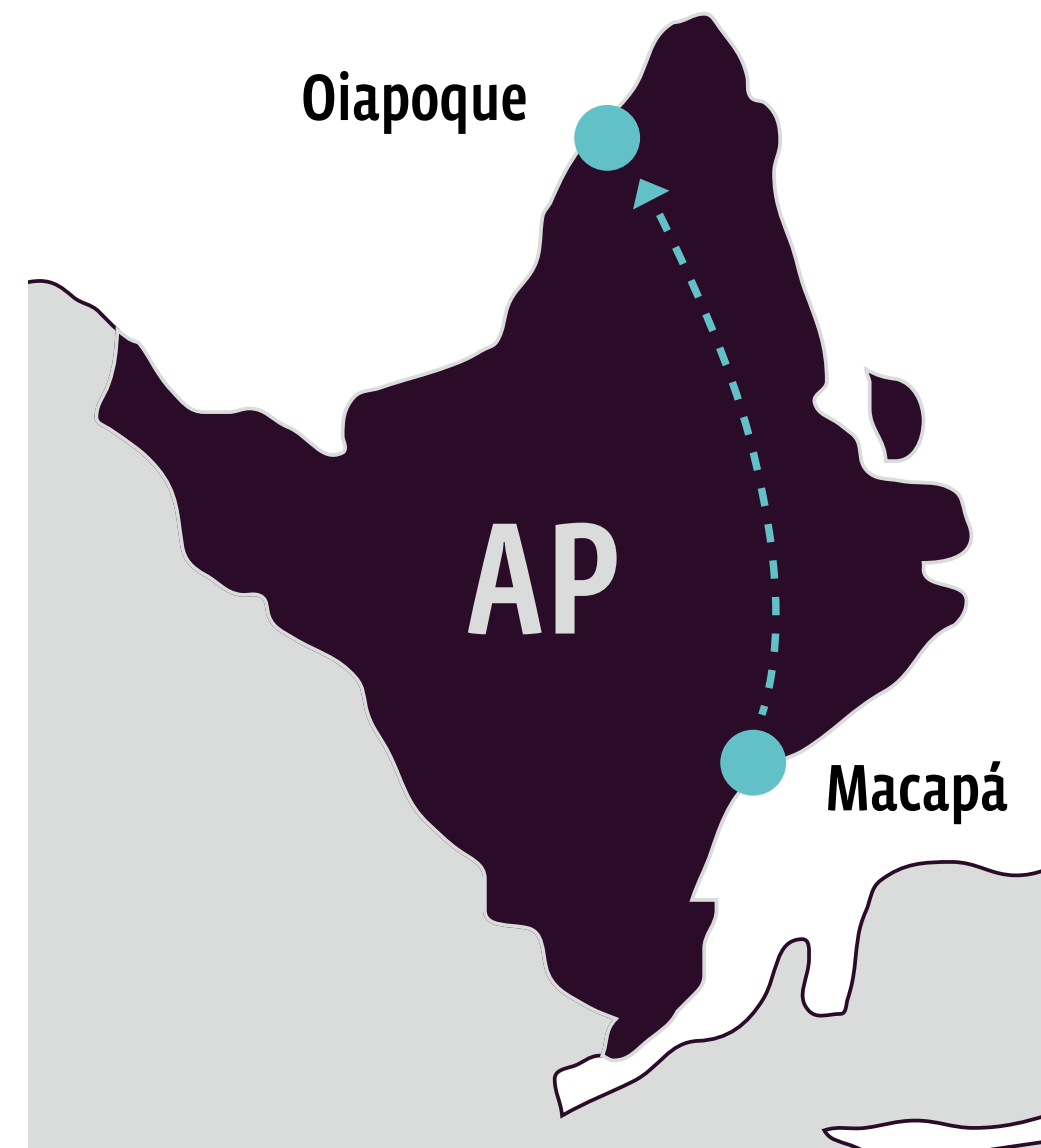
Então, restava apenas tentar consertar o defeito do carro. Esforço daqui, opinião de leigo dali, o fato é que nada havíamos conseguido quando já passava de 17 horas, ainda dia na maior parte do Brasil, mas praticamente noite naquele lugar ermo, de mata densa e árvores de mais de 30 metros de altura. Obviamente, se não conseguíssemos êxito no conserto do veículo, deveríamos passar a noite ali em uma estrada totalmente deserta, com tráfego interdito pela justiça, no mínimo em companhia de alguma onça. Na hora, lembrei que para quem gosta, aquela ocasião já seria uma boa aventura!

De uma legião de leigos, entrou em ação meu amigo Alberto, um mecânico em potencial. Depois de muito esforço e dispêndio de tempo, descobriu que para recolocar a correia de transmissão seria indispensável cortar outra, a responsável pela engrenagem do ar-condicionado. Nada mal, considerando que a condição climática a partir daquela hora era amena, o que nos permitiria viajar com os vidros abertos.

Com a força física de todos, conseguimos recolocar a correia e consertar o carro antes que escurecesse de vez. Seguimos então a viagem para chegar a Macapá por volta das cinco horas da manhã de quinta. Sem mais nenhum atropelo! E sem novas emoções!

Dias depois um colega me dizia que ao saber da nossa “prisão” no Oiapoque, imaginou que eu estaria aproveitando o meu afã por uma pequena dose de adrenalina.

Figura 15. Trajeto Macapá-Oiapoque





3.10. FISCOBRAS 2006

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Valmir Campelo

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob)

CONSOLIDAÇÃO: Acórdão 1.731/2006-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005 (LDO 2006)⁴⁹

LOA IMPACTADA: Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007 (LOA 2007)

3.10.1. OBRAS DA INFRAERO

Ao final de 2005, o TCU realizou diligências a algumas entidades com o objetivo de levantar uma relação inicial das possíveis obras com previsão de aplicação de recursos em 2006. Esse procedimento constituiu em inovação em relação aos anos anteriores, quando as seleções das obras se baseavam nos dados constantes da LOA.

Tal iniciativa decorreu da constatação de que as estimativas de aplicação de recursos de alguns órgãos e entidades não constavam do Orçamento Geral da União, como era o caso da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Com isso, elevados volumes de investimentos aplicados em obras ficavam à margem das fiscalizações exercidas pelo TCU e, conseqüentemente, do controle exercido pelo Poder Legislativo.

Cabe ressaltar que o Congresso Nacional se manifestara⁵⁰, no ano anterior, acerca da necessidade da inclusão dos recursos destinados a obras da Infraero no Orçamento de Investimento das Estatais:

Importa aqui ressaltar que, do orçamento de investimento da INFRAERO, não vêm constando os recursos destinados a investimento na infra-estrutura aeroportuária da União, o que está a merecer a devida atenção e correção pelo Congresso Nacional com vistas à observância do princípio da universalidade, pelo qual todas as receitas devem constar do orçamento.

Para o Fiscobras 2006, foram selecionados dez empreendimentos da Infraero que não constavam no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2006, cujos valores dos respectivos contratos superavam a marca de R\$ 250 milhões em cada obra, registrando-se, em um dos casos, a cifra de R\$ 1,5 bilhão.

49. O Fiscobras 2006 foi fundamentado na LDO 2006 em razão de a LDO 2007 ter entrado em vigência somente em dezembro de 2006.

50. Nota Técnica Conjunta nº 12, de 14 de outubro de 2005, das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado, elaborada para analisar o PLOA/2006.

51. O COI, na configuração atual, ou seja, de caráter permanente, foi criado pela Resolução 1/2006-CN. Antes disso, existia um comitê com basicamente as mesmas funções do COI, mas possuía caráter de assessoramento do relator geral da LOA.

3.10.2. CRIAÇÃO DO COI/CMO DO CONGRESSO NACIONAL⁵¹

Criado em 2006, o Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) é uma instância da Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional encarregada de examinar e avaliar a situação das obras com indícios de irregularidades graves, submetendo o resultado de seus trabalhos à deliberação do Plenário da CMO do Congresso Nacional.

A partir da 2009, a Lei de Diretrizes Orçamentárias passou a prever a possibilidade de realização de audiências públicas com vistas a subsidiar as deliberações acerca da inclusão ou exclusão de obras no quadro-bloqueio da LOA.

Desde então, o COI convida os responsáveis pelas obras com indícios de irregularidades graves apontadas pelo TCU para que cada gestor tenha a oportunidade de expor, pessoalmente ou por escrito, justificativas, esclarecimentos, ponderações e providências já adotadas para solucionar as pendências. Todos os gestores que buscam o Comitê são recebidos em reuniões técnicas sempre com a presença de representantes do TCU.

As reuniões buscam alternativas para a regularização das pendências e contribuem para o debate e para a transparência dos diversos indícios de irregularidades relatados, servindo, sobretudo, para qualificar e enriquecer as informações disponíveis aos parlamentares, de forma a subsidiá-los na convicção quanto à difícil decisão de paralisar ou não cada obra ou serviço com indício de irregularidade grave⁵².

3.10.3. FISCOBRAS 2006 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- ◆ Período de execução das fiscalizações: março a julho de 2006;
- ◆ Número de auditores envolvidos: cerca de 250;
- ◆ Fiscobras tradicional: 259 obras fiscalizadas⁵³ (R\$ 20,8 bilhões em dotações orçamentárias).

Resultado das fiscalizações⁵⁴

- ◆ Benefícios financeiros estimados das fiscalizações: R\$ 1 bilhão.
- ◆ Levantamento de processos⁵⁵: 2 obras públicas com IGP.

52. Relatório nº 2/2009, do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI)

53. Inclui 154 fiscalizações tradicionais do Fiscobras, 102 fiscalizações no Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas (PETSE) e três fiscalizações registradas no módulo OFO do Sistema Fiscobras (Outras Fiscalizações de Obras). Em razão da priorização de auditorias no PETSE, o TCU não realizou, em 2006, os acompanhamentos a distância, via Projeto Reforme.

54. Os dados referem-se à posição correspondente à data de fechamento do Relatório de Consolidação do Fiscobras 2006, em 8 de setembro de 2006.

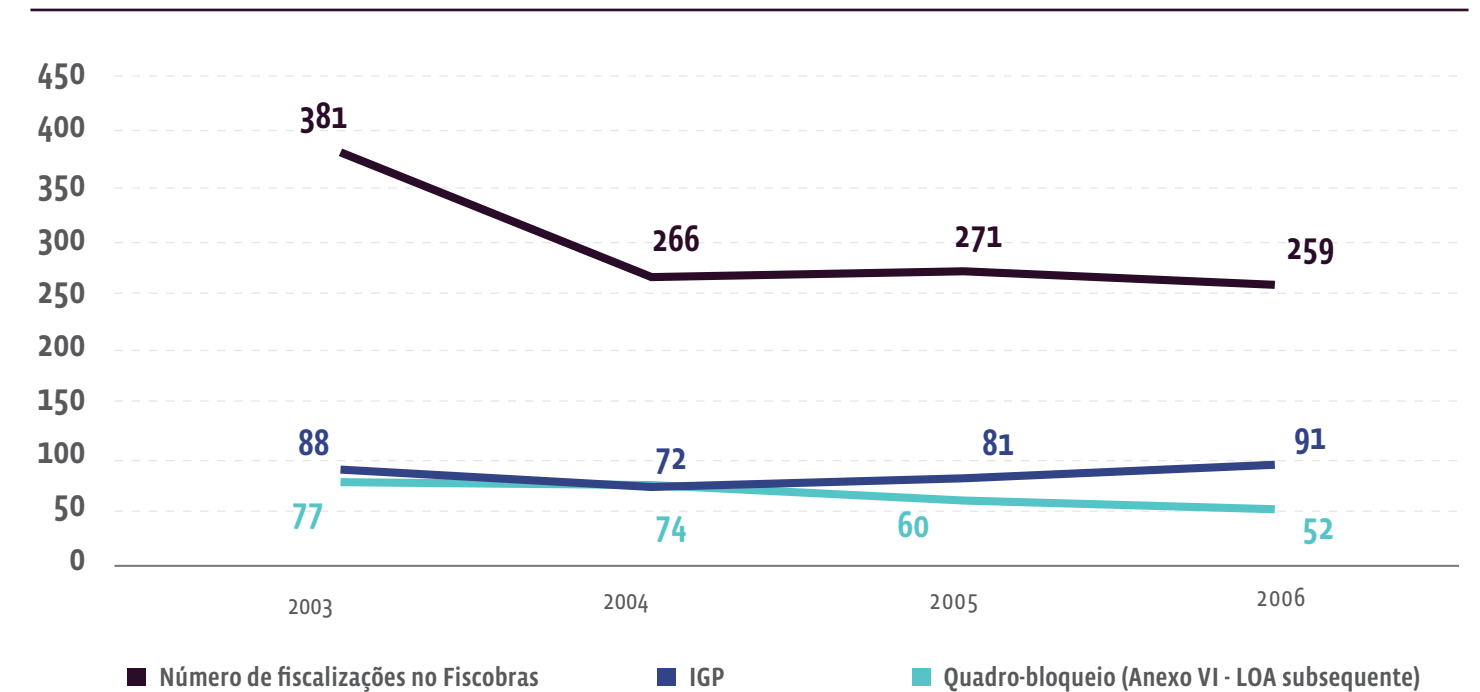
55. Art. 105, § 3º, da LDO 2007. Para cadastramento dessas informações, foram consideradas obras com valores superiores a R\$ 2 milhões.

Quadro 4. Classificação das obras fiscalizadas*

CLASSIFICAÇÃO	NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES	(%)
IGP	91	35,1%
IGC + OI	139	53,7%
SR	29	11,2%
TOTAL GERAL	259	100,0%

Fonte: TCU
*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: IGP > IGR > IGC > OI > SR.

Gráfico 11. Histórico de fiscalizações x IGP x Obras no quadro-bloqueio da LOA do ano subsequente (2003 a 2006)



Fonte: TCU

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE

52



3.11. FISCOBRAS 2007

FICHA TÉCNICA

RELATOR: Ministro Benjamin Zymler

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob)

CONSOLIDAÇÃO: Acórdão 1.953/2007-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007 (LDO 2008)

LOA IMPACTADA: Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008 (LOA 2008)

Obras do PAC

O lançamento do Plano de Aceleração de Crescimento (PAC) pelo governo federal, no início de 2007, impactou de maneira significativa a seleção das obras a serem fiscalizadas naquele ano, que foram priorizadas para serem objetos de auditorias em razão da sua elevada significância, materialidade e pelo fato de não haver previsão de contingenciamento dos recursos a serem nelas aplicados.

3.11.1. FISCOBRAS 2007 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- ◆ Período de execução das fiscalizações: março a julho de 2007;
- ◆ Número de auditores envolvidos: cerca de 250 auditores;
- ◆ Fiscobras tradicional: 231 obras fiscalizadas⁵⁶ (R\$ 23,9 bilhões em dotações orçamentárias);
- ◆ Acompanhamento⁵⁷: 243 fiscalizações via sistemas;
- ◆ Quatro inspeções com o objetivo de atender a decretos legislativos emitidos pelo Congresso Nacional.

Resultado das fiscalizações⁵⁸

- ◆ Benefícios financeiros estimados das fiscalizações: R\$ 950 milhões;
- ◆ Levantamento de processos⁵⁹: 1 obra pública com IGP.

56. Inclui 156 fiscalizações tradicionais do Fiscobras, 69 fiscalizações in loco em decorrência da seleção de obras fiscalizadas a distância e seis fiscalizações registradas no módulo OFO do Sistema Fiscobras (Outras Fiscalizações de Obras).

57. Na metodologia acompanhamento, de forma análoga ao Projeto Reforme, era feito inicialmente o acompanhamento a distância dos contratos referentes a um determinado número de empreendimentos cadastrados no Siafi e Siasg. Periodicamente, a Secob indicava os empreendimentos com maior tendência a apresentar indícios de irregularidades, por meio de cruzamento de dados dos dois sistemas. Essa indicação era comunicada às Secex, subsidiando a escolha para auditorias in loco.

58. Os dados referem-se à posição correspondente à data de fechamento do Relatório de Consolidação do Fiscobras 2007, em 28 de agosto de 2007.

59. Art. 102, § 3º, da LDO 2008. Para cadastramento dessas informações, foram consideradas obras com valores superiores a R\$ 2 milhões.

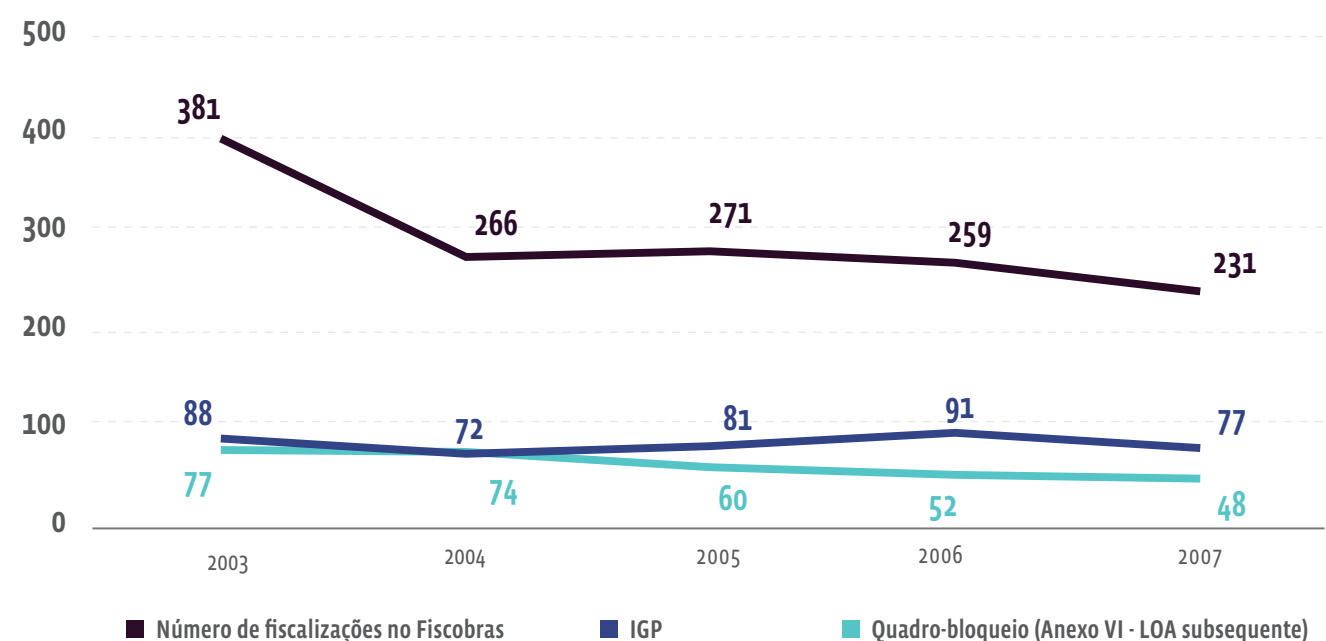
Quadro 5. Classificação das obras fiscalizadas*

CLASSIFICAÇÃO	NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES	(%)
IGP	77	33,3%
IGC + OI	101	43,7%
Indícios saneados	1	0,4%
SR	52	22,5%
TOTAL GERAL	231	100%

Fonte: TCU

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: IGP > IGR > IGC > OI > SR.

Gráfico 12. Histórico de fiscalizações x IGP x Obras no quadro-bloqueio da LOA do ano subsequente (2003 a 2007)



Fonte: TCU

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE

48



3.12. FISCOBRAS 2008

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Aroldo Cedraz

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob)

CONSOLIDAÇÃO: Acórdão 2.140/2008-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008 (LDO 2009)

LOA IMPACTADA: Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008 (LOA 2009)

3.12.1. FISCALIS OBRAS

No início de 2005, o TCU colocou em operação a primeira versão do Fiscalis Execução, sistema desenvolvido com o objetivo de informatizar e padronizar as auditorias de conformidade.

O Fiscalis Execução apresentava algumas vantagens em relação ao Sistema Fiscobras como, por exemplo:

- ◆ utilização das matrizes de planejamento, procedimentos, achados e responsabilização, e o uso de matrizes padrão, de modo a sistematizar o trabalho de auditoria;
- ◆ melhoria de qualidade do relatório eletrônico, elaborado nos padrões definidos pelo TCU;
- ◆ possibilidade de o auditor realizar trabalhos no modo *off-line* do sistema.

Entretanto, as fiscalizações de obras continuaram sendo realizadas por meio do Sistema Fiscobras, em razão das especificidades que as caracterizavam, muitas das quais requeridas pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Em 2007, o TCU deu início ao processo de integração do Fiscobras com o Fiscalis Execução, tendo sido realizadas adaptações, testes e fiscalizações-piloto necessárias à entrada em operação no exercício de 2008.

Assim, 2008 foi o ano da efetiva implantação do Sistema Fiscalis Execução Obras, resultado da integração do antigo Sistema Fiscobras, em operação até 2007, com o Sistema Fiscalis.

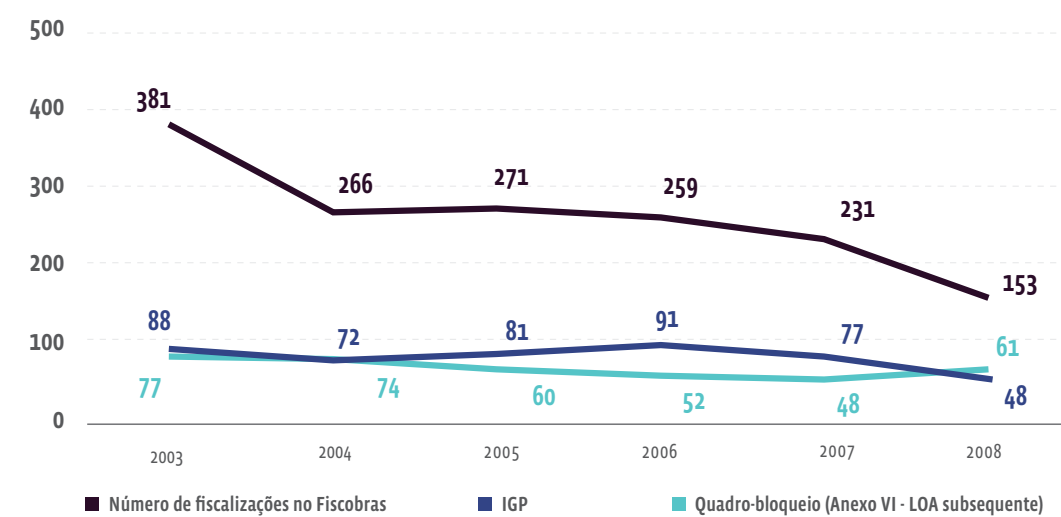
Quadro 6. Classificação das obras fiscalizadas*

CLASSIFICAÇÃO	NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES	(%)
IG - Recomendação de paralisação	48	31,4%
IG - Retenção cautelar	12	7,8%
IGC + OI	78	51%
SR	15	9,8%
TOTAL GERAL	153	100%

Fonte: TCU

* 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: IGP > IGR > IGC > OI > SR.

Gráfico 13. Histórico de fiscalizações x IGP x obras no quadro-bloqueio da LOA do ano subsequente (2003 a 2008)



Fonte: TCU

Com o objetivo de capacitar os auditores envolvidos nas fiscalizações de obras, o TCU promoveu o Curso Fiscalis Execução Obras *on-line*, em que foram treinados mais de 200 servidores das unidades técnicas dos estados e da sede.

3.12.2. RETENÇÃO CAUTELAR DE PAGAMENTOS

Em 2008, o TCU passou a adotar, quando cabível, a retenção cautelar de pagamentos em situações em que seria recomendável a paralisação do empreendimento. Nesses casos, o prosseguimento da obra era autorizado desde que houvesse retenção dos valores suficientes para compensar o possível dano ao erário. Com essa medida, o Tribunal procurava evitar que a interrupção atrasasse o ritmo de obras importantes para a sociedade, até a decisão de mérito dos indícios de irregularidades constatados.

Essa foi a origem da classificação do indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores, ou IGR⁶⁰, sendo aquele que, embora atendesse ao conceito de IGP, permiti-

60. A sigla IGR começou a ser utilizada pelo TCU a partir do Fiscobras 2009.

Quadro 7. Fiscobras 2007 x Fiscobras 2008

	FISCOBRAS 2007	FISCOBRAS 2008
Levantamentos de auditoria	235	153
Dotação orçamentária fiscalizada	R\$ 23,9 bilhões	R\$ 26 bilhões
Índice de IGPs	33%	39%
Benefícios financeiros estimados	R\$ 950 milhões	R\$ 2,8 bilhões

Fonte: TCU

tia a determinação de retenção de valores ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário como condição para a continuidade das execuções física, orçamentária e financeira da obra⁶¹.

Ao todo, 12 auditorias apresentaram achados graves com recomendação de retenção cautelar no âmbito do Fiscobras 2008.

3.12.3. FISCOBRAS 2008 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- ◆ Período de execução das fiscalizações: março a julho de 2008;
- ◆ Número de auditores envolvidos: mais de 200;
- ◆ Fiscobras tradicional: 153 obras fiscalizadas⁶² (R\$ 26 bilhões em dotações orçamentárias);
- ◆ Fiscalizações a distância: 255 fiscalizações via sistemas.

Resultado das fiscalizações⁶³

- ◆ Benefícios financeiros estimados das fiscalizações: R\$ 2,5 bilhões;
- ◆ Levantamento de processos⁶⁴: 6 obras públicas com IGP.

3.12.4. GANHO DE QUALIDADE NAS FISCALIZAÇÕES

O relator do Fiscobras 2008, ministro Aroldo Cedraz, destacou o ganho de qualidade das fiscalizações realizadas. Apesar da redução da quantidade de obras fiscalizadas em relação ao ano anterior, houve melhora nos números e resultados dos levantamentos de auditoria em relação ao exercício antecedente (quadro 7).

61. Subitem 9.5.1.2 do Acórdão 2.252/2009-TCU-Plenário.

62. Inclui quatro fiscalizações *in loco* em decorrência da seleção de obras fiscalizadas a distância.

63. Os dados referem-se à posição correspondente à data de fechamento do Relatório de Consolidação do Fiscobras 2008, em 25 de setembro de 2008.

64. Art. 97, § 3º, da LDO 2009. Para cadastramento dessas informações, foram consideradas obras com valores superiores a R\$ 2 milhões.

Registrou ainda, por meio do voto condutor do Acórdão 2.140/2008-TCU-Plenário, o qual consolidou o Fiscobras 2008:

Essa situação demonstra que o Tribunal vem aperfeiçoando a metodologia de seleção das obras, maximizando os resultados com economia de esforços. De fato, tem-se mostrado evidente que, ao focalizar as áreas que representam maior risco de dano ao erário, o Tribunal tem contribuído para uma expressiva economia de recursos, na medida em que provoca a correção tempestiva de irregularidades relacionadas principalmente a falhas de projetos e a preços elevados. (grifos nossos)

Elencou também outros dois fatores responsáveis por esse avanço:

- ♦ utilização integral do Sistema Fiscalis Execução Obras, que estimula as equipes a abordar questões de auditoria, cujas respostas implicam aprofundamento dos assuntos tratados;
- ♦ prazos de fiscalização mais extensos do que aqueles utilizados em exercícios anteriores, o que implicou maior tempo de exame dos documentos e propiciou maior nível de detalhamento na verificação dos aspectos executivos.

Por fim, há que ser considerado o fato de que, em 2008, a Secob coordenou e realizou, pela primeira vez desde sua criação, 19 fiscalizações. Até então, a Secob coordenava o Fiscobras em geral e acompanhava os respectivos trabalhos das demais unidades técnicas.

Essas 19 fiscalizações apresentaram benefícios estimados em R\$ 1,8 bilhão (64% do total do Fiscobras). A formação específica dos servidores dessa secretaria, sua maior experiência em auditoria de obras e a escolha de obras complexas e potencialmente problemáticas são fatores que contribuíram para esse resultado.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE **61**

PALAVRA DO AUDITOR

O TATU DESAVISADO

Por Rafael Di Bello

Essa história ocorreu na minha primeira fiscalização do Fiscobras, em 2008, poucos meses depois do meu ingresso no TCU. Eu acabara de vir da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), depois de uma passagem pela Agência Nacional de Águas (ANA) e pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), sempre trabalhando com o tema da geração de energia hidroelétrica.

Foi com muita alegria que recebi a designação para auditar a usina hidroelétrica (UHE) de Simplício, localizada na divisa entre RJ e MG. Com potência total instalada de 333 MW, a obra estava estimada em quase R\$ 1,5 bilhão. O trabalho foi coordenado pelo meu amigo Osvaldo Holanda e supervisionado pelo amigo André Baeta, profissionais de grande competência, que me orientaram de forma brilhante nesse primeiro trabalho.

O arranjo conhecido como “Simplício-Queda Única” é bastante curioso. A barragem é baixa, inundando uma área modesta, e abriga uma pequena central hidroelétrica (PCH) chamada Anta, que opera “a fio d’água” (sem acumulação de água), com potência instalada de 28 MW. A partir da barragem, é derivada a água que corre por uma série de canais, diques, reservatórios intermediários e grandes túneis (circuito hidráulico), paralelamente ao Rio Paraíba do Sul (margem esquerda), até chegar à casa de força da UHE Simplício (305 MW). Quase 30 km de percurso e queda de 115 metros.

A obra já havia sido auditada no ano anterior (Fiscobras 2007), tendo recebido classificação de IGP, devido ao sobrepreço significativo encontrado no contrato das obras civis (Consórcio Construtor formado por Odebrecht e Andrade Gutierrez). Por isso, em 2008 o foco se voltou para os demais contratos, alguns de grande materialidade, a exemplo da relocação da Ferrovia Centro Atlântica (FCA) e dos programas socioambientais, gastos acessórios, porém milionários.

Deparando-me com uma infinidade de contratos, percebi que uma das mais difíceis tarefas de uma auditoria é adequar seu escopo ao tempo disponível para realizá-la, o que significa fazer escolhas. Abre-se mão de ampliar excessivamente a amostra de contratos analisados, para focar em objetos de maior materialidade, risco e relevância.

No caso da ferrovia, orçada inicialmente em R\$ 64 milhões, e posteriormente elevada para R\$ 93 milhões, o edital de concorrência revelava a falta de detalhamento de quantitativos e preços. Apesar disso, foi apontado sobrepreço superior a R\$ 15 milhões.

Lembro que identificamos também um pregão para “gerenciamento ambiental” de quase R\$ 50 milhões. Além da modalidade indevida de licitação, vimos restrição à com-

Figura 16. Perfuração precisa com o uso de “jumbo” para colocação dos explosivos no túnel



Fonte: TCU

petitividade, pois a mesma empresa que havia realizado o Projeto Básico Ambiental (PBA) foi contratada para executar, e por um preço acima do orçamento base do pregão.

Durante a visita às obras, me surpreendeu a escavação dos túneis, o maior deles com 6 km de extensão (seção aproximada de 15 x 16 metros). Eram cinco “jumbos” na obra, equipamentos que locavam precisamente os furos para implantar os explosivos. Se minha memória não falha, ao menos três desses grandes equipamentos vieram de outros países (Suécia, China e Equador). A grandiosa obra estreou, em 2013, um dos episódios da série “Megaconstruções”, do canal Discovery Channel.

Durante a fase de execução, foi identificado um aditivo “estranho” no contrato do projeto ambiental. No valor de R\$ 156 mil, a justificativa do aditivo era a de que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) havia exigido uma operação de “resgate de fauna” nas imediações do túnel 3 (emboque, desemboque e duas janelas), concomitantemente à supressão vegetal (limpeza da área).

A equipe de auditoria entendeu que não se poderia acrescentar uma atividade executiva (resgate de fauna) a um contrato de projeto, pois caracterizaria contratação direta (fuga à licitação). Contudo, considerando a baixa representatividade do aditivo frente ao valor do projeto ambiental (0,5%), a equipe optou por determinar que o

Figura 17. Soltura do “tatu desavisado”



Fonte: arquivo Furnas

gestor não fizesse mais esse tipo de aditivo no futuro. Como eu disse, tínhamos que focar nos demais contratos milionários.

Mas uma coisa não me saía da cabeça: porque fazer um “resgate de fauna” em área seca? (sim, os túneis foram escavados a seco). Da minha experiência profissional, o resgate de animais ocorria apenas durante o enchimento do lago de uma barragem. Com a subida da água, são formadas ilhas, e os animais morrem afogados. Pensei: sendo a seco (sem ilhas), será que a imensa maioria dos animais não foge com a chegada das máquinas? Não bastaria o desmatamento em velocidade baixa, para dar tempo aos animais fugirem? Comecei a pensar que os R\$ 156 mil poderiam ter sido pagos por serviço não executado.

Segundo o gestor, o resgate envolveu 12 profissionais, além de gastos com montagem de “centro provisório de triagem de animais”, veículos, diárias e passagens. Contudo, durante a visita a campo, nada disso foi visualizado. Em dúvida quanto à efetiva execução do serviço, solicitei cópia do relatório final. Verifiquei que algum serviço foi realizado, mas o resultado foi curioso.

Folheando as centenas de páginas do robusto relatório, fui me deparando com algumas poucas fotos de animais. Todos mortos. Uma aranha esmagada aqui, uma cobra cortada ao meio acolá. Pensei: “Ora, a ideia era resgatar animais vivos, não?”

Ao chegar ao final do relatório, a surpresa: o gasto de R\$ 156 mil teve como resultado o impressionante resgate de... um único tatu! Felizmente, vivo. E aí foram várias fotos da “cerimônia de soltura do tatu”.

Ao mostrar o relatório para o supervisor da auditoria, veio o comentário: “É... pelo visto todos os animais deram no pé quando os biólogos chegaram... exceto o pobre do tatu desavisado... mas que falta de solidariedade dos outros bichos, hein?”. A risada foi geral. E a partir daí, volta e meia alguém lembrava do “tatu desavisado”, especialmente quando se deparava com uma exigência ambiental, digamos, “exagerada”. Embora a exigência ambiental não fosse ilegal, não há como negar um baita desperdício de recursos públicos.

Figura 18. Região de escavação do túnel 3: desmatamento a seco



Figura 19. Contenção de talude na região da casa de força de Simplício



Fonte: TCU

Voltando à visita às obras, em 2008, ao chegar à região da casa de força, observei uma grande obra de contenção no talude (tratamento geotécnico em solo/rocha), que eu não havia percebido no projeto básico.

Lembrei que, se por um lado (i) as obras do circuito hidráulico eram executadas sob regime de “empreitada a preço unitário”, na qual os riscos de variação dos quantitativos são arcados pelo contratante (Furnas), por outro lado (ii) tanto a barragem de Anta quanto essa região da casa de força eram executadas sob o regime de “empreitada a preço global”. Ou seja, a casa de força deveria ser por “preço certo e total”, conforme definição da lei, preço este que já embutia um valor adicional para cobrir riscos e contingências.

Lembro nitidamente de ter questionado o fiscal da obra se aquele serviço estava sendo objeto de algum pedido de aditivo contratual pela empreiteira, ao que ele prontamente respondeu: “Fique tranquilo que aquele tratamento na rocha está no preço global, e nada a mais será cobrado de Furnas”. Até porque, o consórcio de empreiteiras era “parceiro” de Furnas antes da licitação da concessão do aproveitamento hidroelétrico, de modo que participou dos estudos desde a época das análises de viabilidade técnica e econômica. Todos os riscos haveriam de ter sido mapeados e precificados à época.

Pois bem. No Fiscobras 2010 voltei a participar da fiscalização da Simplício, dessa vez como supervisor. Novas irregularidades graves foram identificadas, de modo que o empreendimento fazia jus ao carinhoso apelido de “Suplício”.

O empreendimento observava uma escalada de preços, especialmente em função das graves deficiências do projeto básico de engenharia, de modo que já se atingia R\$ 2,2 bilhões (sendo que apenas as obras civis subiram de quase R\$ 800 milhões para 1,2 bilhão). Essa constatação indicava a perda da viabilidade econômica do negócio, conforme estudo original.

Mas o pior de tudo é que a auditoria identificou um pagamento de R\$ 40 milhões justamente para atender aos pedidos da construtora nas parcelas executadas sob preço global. Ao solicitar as justificativas, a principal delas era que os aditivos visavam a recompor o “equilíbrio” financeiro devido às “surpresas” geológicas e geotécnicas. Ou seja, a estatal fez justamente aquilo que o fiscal disse que não iria fazer: cedeu aos apelos dos empreiteiros.

O processo de 2010 ainda está aberto, dada a complexidade do caso. Após diversas “idas e vindas”, naturais em face do respeito ao contraditório e à ampla defesa, espera-se que em breve o TCU possa fazer o julgamento de mérito.

Independentemente do julgamento final, ao menos quanto ao excesso de pagamentos nos aditivos na parte a “preço global” uma coisa é certa: ao contrário do pobre “tatu desavisado”, o gestor foi, sim, devidamente avisado.



3.13. FISCOBRAS 2009

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Aroldo Cedraz

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob)

CONSOLIDAÇÃO: Acórdão 2.252/2009-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009 (LDO 2010)

LOA IMPACTADA: Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010 (LOA 2010)

3.13.1. CRIAÇÃO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÃO SOBRE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS (SIob)⁶⁵

Em 2009, foi criado o Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (Siob) com o objetivo de modernizar o gerenciamento de informações acerca das fiscalizações e dos processos de obras públicas. Entre as diversas atribuições, o Siob era responsável por:

- ◆ manter a base de dados com informações relacionadas às obras públicas;
- ◆ propor, anualmente, a adoção de critérios de materialidade, relevância e risco para a seleção de obras a serem fiscalizadas no âmbito do Fiscobras; e
- ◆ atender às demandas geradas por técnicos da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

3.13.2. INCREMENTO DA FISCALIZAÇÃO DE ASPECTOS AMBIENTAIS

Em 1999, o TCU inseriu as primeiras questões ambientais no âmbito das fiscalizações de obras. Para o Fiscobras 2009, o Tribunal determinou que os aspectos ambientais relativos a obras fossem analisados em maior profundidade.

Assim, foram acrescentados, ao roteiro das fiscalizações de obras, tópicos relacionados às exigências e condicionantes do licenciamento ambiental e respectivo Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), de forma a permitir uma melhor avaliação da observância à legislação ambiental nas fiscalizações realizadas.

3.13.3. LDO 2010: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A LDO 2010 inovou ao prever a possibilidade de o Congresso Nacional realizar audiências públicas como subsídio para as deliberações acerca da inclusão ou exclusão de obras no quadro-bloqueio.

65. O Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (Siob) não se confunde com o Sistema de Informações de Obras Públicas desenvolvido em 1999 que, na época, também foi batizado de Siob.

LDO 2009 (LEI Nº 11.768, DE 14 DE AGOSTO DE 2008)	LDO 2010 (LEI Nº 12.017, DE 12 DE AGOSTO DE 2009)
<p>Art. 96 § 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] IV – indícios de irregularidades graves, os atos e fatos que recomendem a suspensão cautelar das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, convênio ou instrumento congêneres, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço, que sendo materialmente relevantes enquadrem-se em alguma das seguintes situações, entre outras: a) tenham potencialidade de ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros; b) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; c) configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a administração pública. (<i>grifos nossos</i>)</p>	<p>Art. 94 § 1º Para os efeitos desta Lei, entendem-se por: [...] IV – indícios de irregularidades graves, os atos e fatos que, sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, tendo potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e enquadrando-se em pelo menos uma das condições seguintes, recomendem o bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, convênio ou instrumento congêneres, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço: a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou b) configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a administração pública. (<i>grifos nossos</i>)</p>

Fonte: TCU

Tratou-se de medida importante ao induzir a ampla discussão entre os atores envolvidos (gestores públicos, empresas contratadas, TCU, sociedade civil, etc.), de forma a favorecer a correção das irregularidades em momento anterior à inclusão da obra no quadro-bloqueio da LOA.

Percebeu-se, depois dessa iniciativa, redução das obras com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP), em razão, principalmente, das medidas corretivas adotadas pelos gestores de forma tempestiva. Consequentemente, a diminuição das obras incluídas no quadro-bloqueio da LOA demonstra o sucesso da sistemática do Fiscobras, e não o seu esgotamento, como pode transparecer em uma análise superficial. Cabe lembrar que o objetivo da LDO e do Fiscobras não é paralisar o empreendimento, mas evitar o desvio de recursos públicos em obras com irregularidades.

3.13.4. LDO 2010: RESTRIÇÃO DO CONCEITO DE IGP – MATERIALIDADE RELATIVA

A LDO 2010 restringiu mais uma vez o conceito de IGP ao estabelecer que a materialidade relevante inerente aos indícios de irregularidades graves deveria ser relativa ao valor total contratado. A legislação anterior previa a necessidade da relevância material, mas não fazia qualquer menção ao valor do contrato. Portanto, de acordo com a nova LDO, a existência de indício de irregularidade que resultasse em um dano significativo, em valores absolutos, não era suficiente para justificar a recomendação de inclusão da obra no quadro-bloqueio (quadro 8).

Convém registrar que a restrição de tais comandos legais balizava a análise da pertinência de o TCU recomendar o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária da obra fiscalizada. Não limitava, porém, a atuação do Tribunal em consonância com a Constituição Federal de 1988 e com a sua Lei Orgânica, de forma a avaliar a existência de sobrepreços em obras e adotar as medidas necessárias ao resguardo dos cofres públicos, qualquer que fosse o percentual do potencial prejuízo em relação ao contrato.

3.13.5. LDO 2010: APRESENTAÇÃO DE GARANTIAS PARA EVITAR O BLOQUEIO DA OBRA

O art. 94, § 2º, da LDO 2010 inovou ao possibilitar a apresentação de garantias com o objetivo de evitar a inclusão da obra no quadro-bloqueio da LOA, desde que suficiente para reparar integralmente os prejuízos potenciais ao erário:

§ 2º Não constarão do Anexo a que se refere o § 2º do art. 9º desta Lei e não estarão sujeitos a bloqueio da execução os casos para os quais tenham sido apresentadas garantias suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário, nos termos da legislação pertinente.

3.13.6. LDO 2010: NOVAS INFORMAÇÕES A SEREM PRESTADAS PELO TCU

Com relação às informações a serem prestadas pelo TCU sobre as fiscalizações de obras, novas exigências foram introduzidas por meio da LDO 2010:

- ◆ especificação obrigatória do objeto (contrato, convênio ou edital) relativo à etapa, parcela ou subtrecho no qual fora identificado indícios de irregularidade grave. Suprimiu-se, assim, o entendimento de que, na ausência de tais dados, o bloqueio recairia sobre todo o subtítulo;
- ◆ estimativa do valor potencial do prejuízo ao erário;
- ◆ conteúdo das eventuais alegações de defesa apresentadas e sua apreciação; e
- ◆ eventuais garantias apresentadas para evitar o bloqueio da obra.

3.13.7. LDO 2010: REDUÇÃO DO PRAZO DE APRECIÇÃO DOS PROCESSOS COM IGP

A LDO 2010 reduziu de seis para quatro meses o prazo concedido ao TCU para decidir, *“de forma expressa, se as irregularidades inicialmente apontadas foram confirmadas e se o empreendimento questionado poderia ter continuidade sem risco de prejuízos significativos ao erário”*. Impôs-se, assim, uma redução significativa do tempo disponível para a deliberação do Tribunal.

3.13.8. FISCOBRAS 2009 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- ◆ Período de execução das fiscalizações: março a agosto de 2009⁶⁶;
- ◆ Número de auditores envolvidos: 301;
- ◆ HDF (homem × dia × fiscalização): 11.413;
- ◆ Fiscobras tradicional: 219 obras fiscalizadas⁶⁷ (R\$ 35,5 bilhões em dotações orçamentárias).

Resultado das fiscalizações⁶⁸

- ◆ Benefícios financeiros estimados das fiscalizações: R\$ 1,3 bilhão;
- ◆ Quantidade de achados de auditoria: 2.118 achados de auditoria,

CURIOSIDADE

A proporção de obras do PAC nas quais o TCU identificou indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação ficou em 0,5% do total de empreendimentos compreendidos nesse programa, se for considerado o total de 2.446 das obras do PAC conhecidas.

Esse dado afastou a presunção constante nas críticas dirigidas ao TCU de que a atuação do Tribunal trazia entraves ao andamento do PAC.

66. Início e fim das portarias de fiscalização.

67. Inclui oito fiscalizações em decorrência da seleção de editais de obras públicas realizada com base em acompanhamento a distância via sistemas ComprasNet, Siasg e Siafi.

68. Os dados referem-se à posição correspondente à data de fechamento do Relatório de Consolidação do Fiscobras 2009, em 23 de setembro de 2009.

Quadro 9. Classificação das obras fiscalizadas*

CLASSIFICAÇÃO	NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES	(%)
IGP nova (Fiscobras atual)	18	8,2%
IGP (exercícios anteriores e não saneados)	23	10,5%
IGR	22	10,0%
IGC	86	39,3%
Outras irregularidades	35	16,0%
Sem Ressalva	35	16,0%
TOTAL GERAL	219	100,0%

Fonte: TCU
 *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: IGP > IGR > IGC > OI > SR.

com grande incidência de indícios de irregularidades relacionados aos pontos centrais da Lei nº 8.666/93 (o procedimento licitatório e a formalização do contrato) e ao orçamento da obra (planilha orçamentária e sobrepreço/superfaturamento).

- ◆ Levantamento de processos⁶⁹: 3 obras públicas com IGP e 1 obra com IGR.

3.13.9. INSTÂNCIAS DECISÓRIAS ACERCA DA INCLUSÃO DAS OBRAS NO QUADRO-BLOQUEIO DA LOA

A função de cada instância decisória acerca da inclusão das obras no quadro-bloqueio da LOA pôde ser melhor visualizada no âmbito do Fiscobras 2009, em razão do veto presidencial à inclusão das obras da Petrobras no quadro-bloqueio da LOA 2010⁷⁰.

Em 2009, o TCU constatou, nos termos da LDO vigente, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação nas seguintes obras da Petrobras:

- ◆ RNEST – Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE);
- ◆ Repar – Modernização e adequação da produção – Refinaria Presidente Getúlio Vargas (PR); e
- ◆ Obras no porto de Barra do Riacho (ES).

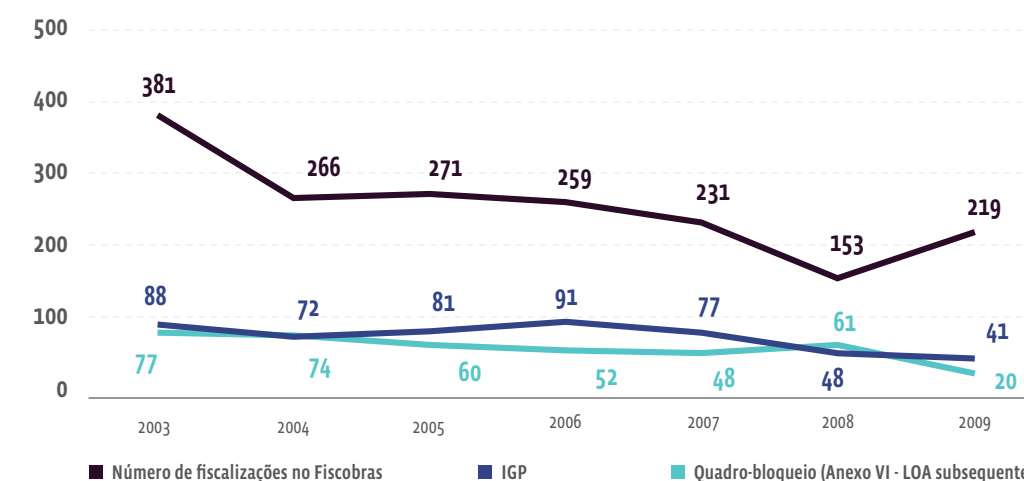
Depois das audiências técnicas com os representantes da Petrobras e do TCU, o Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) e o Congresso Nacional acataram a recomendação de paralisação das três obras indicadas pelo Tribunal, além de incluir o empreendimento relativo ao

Quadro 10. Outros processos de fiscalizações de obras*

TIPO	EM APURAÇÃO	ENCERRADO	TOTAL
Denúncia	22	4	26
Representação	119	35	154
Outras fiscalizações de obras	11	0	11
TOTAL GERAL	152	39	191

Fonte: TCU
 *Processos autuados no TCU nos últimos 12 meses anteriores à consolidação do Fiscobras 2009.

Gráfico 14. Histórico de fiscalizações x IGP x obras no quadro-bloqueio da LOA do ano subsequente (2003 a 2009)



Fonte: TCU
 Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) no quadro-bloqueio, embora este não tenha recebido o indicativo de IGP por parte do TCU.

Por sua vez, em razão das justificativas expostas por meio da Mensagem nº 41, de 26 de janeiro de 2010, o Poder Executivo divergiu e vetou a inclusão dessas quatro obras no quadro-bloqueio da LOA. Ao final, o Congresso Nacional manteve o veto presidencial e os quatro empreendimentos da Petrobras continuaram a receber recursos orçamentários e financeiros para a sua execução.

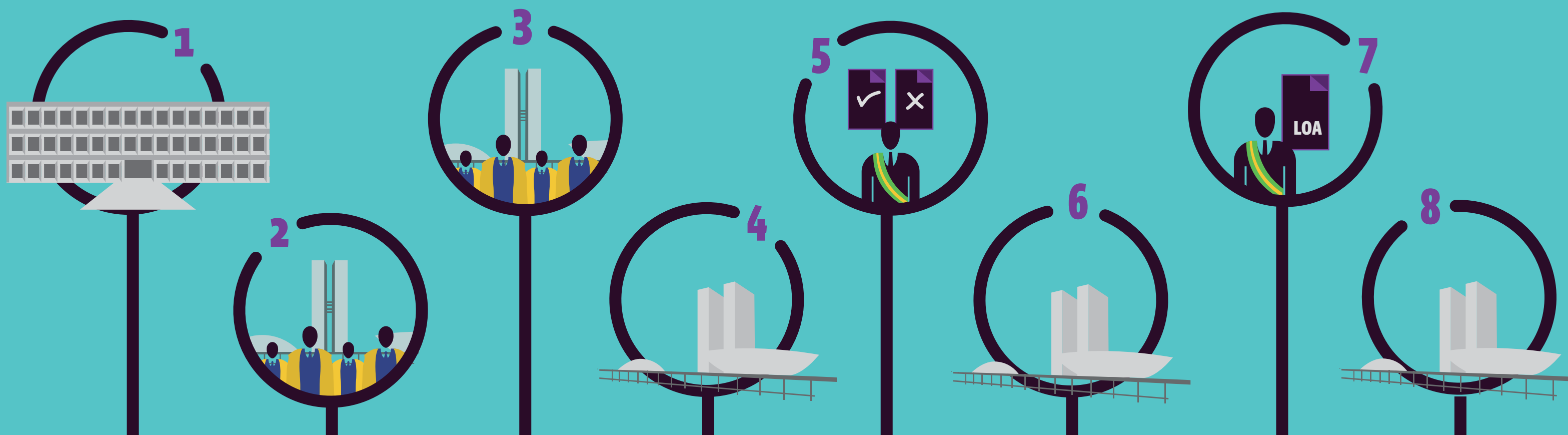
O infográfico a seguir define a responsabilidade de cada ator no processo de bloqueio orçamentário, físico e financeiro das obras com indícios de irregularidades graves.

TOTAL DE OBRAS
 NO QUADRO-BLOQUEIO
 DA LOA DO ANO SEGUINTE **20**

69. Art. 96, § 2º, da LDO 2010. Para cadastramento dessas informações, foram consideradas obras com valores superiores a R\$ 2 milhões.

70. Mensagem nº 41, de 26 de janeiro de 2010, referente ao veto parcial do Projeto de Lei nº 46, de 2009 - CN, que "Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010".

O mapa a seguir define a responsabilidade de cada ator no processo de bloqueio orçamentário, físico e financeiro das obras com indícios de irregularidades graves



1 TCU

Informa ao Congresso Nacional as obras com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, levando-se em conta o conceito legal de IGP estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

2 COI/CMO

Promove audiências técnicas com os responsáveis pelas obras com indícios de irregularidades graves e com representantes do TCU, e examina e avalia a situação das obras com indícios de irregularidades graves, submetendo o resultado de seus trabalhos à deliberação do Plenário da CMO do Congresso Nacional.

3 COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO)

Emite parecer acerca do PLOA, inclusive quanto ao quadro-bloqueio proposto no relatório do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI)¹.

¹ Os pareceres do COI se encontram no Portal da Câmara dos Deputados.

4 PLENÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

Aprova o PLOA.

5 PODER EXECUTIVO

Sanciona ou veta, total ou parcialmente, o PLOA, inclusive o quadro-bloqueio de obras.

6 PLENÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

Analisa eventuais vetos presidenciais referentes ao PLOA, inclusive obras inseridas no quadro-bloqueio. Conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o veto é apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores.²

² § 4º, art. 66 da Constituição Federal de 1988.

7 PUBLICAÇÃO DA LOA

COM O RESPECTIVO QUADRO-BLOQUEIO PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

8 APÓS A PUBLICAÇÃO DA LOA

O bloqueio e o desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira das obras dar-se-ão mediante decreto legislativo baseado em deliberação da CMO/CN, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.



3.14. FISCOBRAS 2010

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Benjamin Zymler

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (Secob-1)

CONSOLIDAÇÃO: Acórdão 2.992/2010-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO 2011)

LOA IMPACTADA: Lei nº 12.381, de 9 de fevereiro de 2011 (LOA 2011)

3.14.1. CRIAÇÃO DE NOVAS SECOPS E CENTRALIZAÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES DE OBRAS

Ao final de 2009, a antiga Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob) transformou-se em três novas unidades: Secob-1, Secob-2 e Secob-3⁷¹. Além disso, a força de trabalho passou a contar com 95 novos auditores selecionados em concurso específico para a área de auditoria de obras públicas.

Esse contexto determinou alterações significativas no esforço de fiscalização em relação ao ano anterior, visto que se centralizou, na sede do TCU, em Brasília, a coordenação dos levantamentos de auditoria nessas três secretarias, e as demais unidades atuaram de forma a auxiliar na execução de alguns dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Fiscobras.

3.14.2. ROTEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS

O Roteiro de Auditoria de Obras Públicas publicado no exercício de 2010⁷² é resultado da evolução dos métodos e técnicas empregados pelo TCU nas fiscalizações de obras públicas. Em sua elaboração, foram consideradas as melhores experiências sobre o tema, bem como os entendimentos predominantes na jurisprudência e na doutrina.

O roteiro abrange os padrões de auditoria a serem observados pelas unidades técnicas especializadas do TCU nas fases de planejamento, execução e relatório de fiscalizações de obras públicas. Contempla, ainda, orientações gerais sobre assuntos relevantes enfrentados nas fiscalizações de obras públicas, mas sem a pretensão de esgotar temas. Tais orientações relacionam-se à análise técnica de projetos, licitações, orçamentos, superfaturamento, aditivos contratuais, reajustamento, imputação de débitos, responsabilização, entre outros assuntos correlatos.

71. Resolução-TCU 230, de 11 de novembro de 2009.

72. Aprovado pela Portaria-Segecex nº 20, de 30 de junho de 2010.

73. Portaria-Segecex nº 38, de 8 de novembro de 2011.

74. Portaria-Segecex nº 33, de 7 de dezembro de 2012.

75. Wiki de Controle Externo do TCU é a enciclopédia livre dos servidores do TCU. Trata-se de um espaço colaborativo no qual servidores do TCU podem aprender e compartilhar conhecimentos referentes ao controle externo e à área de apoio administrativo.

CURIOSIDADE

O conceito de irregularidade grave presente na LDO 2011 suprimiu o vínculo explícito entre indícios dessa natureza à recomendação de bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do objeto fiscalizado.

Porém, o entendimento de que o conceito de irregularidade grave ensejava a paralisação da obra permaneceu inalterado, visto que outros comandos da própria LDO 2011 condicionava o prosseguimento do empreendimento à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável e à previa deliberação do Congresso Nacional.

76. Portaria-Segecex nº 29, de 4 de dezembro de 2009, Portaria-Segecex nº 2, de 12 de fevereiro de 2010, e Portaria-Segecex nº 3, de 12 de fevereiro de 2010.

Depois de passar por duas revisões, uma em 2011⁷³ e outra em 2012⁷⁴, o roteiro foi inserido na Wiki de Controle Externo do TCU⁷⁵, para que ele pudesse ser atualizado de forma dinâmica, com a participação dos auditores de controle externo, a partir das experiências do seu dia a dia de trabalho.

3.14.3. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC)

O Fiscobras 2010 inovou ao identificar subconjuntos de obras públicas similares para que o TCU executasse fiscalizações de orientação centralizada (FOC) nas áreas de habitação, saneamento e previdência social. Essa metodologia permitiu realizar trabalhos voltados para empreendimentos de pequeno porte com características semelhantes, cujos resultados poderiam ser extrapolados para um conjunto maior de obras, de forma a possibilitar ganhos de escala na correção de problemas detectados e efeito multiplicativo nos benefícios das fiscalizações.

3.14.4. ANÁLISE DA VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA DOS EMPREENDIMENTOS

Com o objetivo de aprimorar as fiscalizações de obras, o TCU desenvolveu uma série de procedimentos de auditoria relacionados à viabilidade econômica dos projetos de investimento realizados com recursos federais.

Tal iniciativa decorreu de recomendação do ministro-relator Aroldo Cedraz, conforme exposto em seu voto condutor do Acórdão 2.252/2009-TCU-Plenário, que tratou da consolidação do Fiscobras 2009.

Com esse propósito, foram aplicados os novos procedimentos de auditoria nas fiscalizações de projetos de investimentos pertencentes à Petrobras.

3.14.5. LDO 2011: AMPLIAÇÃO DO PRAZO PARA QUE O TCU ENCAMINHE AS INFORMAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL

Até o exercício de 2009, o TCU tinha até 30 dias depois do encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária para fornecer as informações de obras com indícios de irregularidades ao Congresso Nacional, segundo o art. 96, *caput* da LDO 2010.

A LDO 2011 alterou esse prazo de 30 para 70 dias e, portanto, as informações consolidadas passaram a ser encaminhadas em novembro, e não mais setembro, como estabelecia as legislações anteriores.

3.14.6. ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS EM 2010⁷⁶

Comitê de Coordenação de Fiscalização de Obras (CCO): finalidade de coordenar as ações de uniformização dos procedimentos, métodos e critérios utilizados na fiscalização de obras, bem como tratar de outros assuntos relacionados à forma de atuação das unidades na fiscalização de obras públicas:

Quadro 11. Classificação das obras fiscalizadas*

CLASSIFICAÇÃO	NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES	(%)
IGP nova (Fiscobras atual)	15	6,6%
IGP (exercícios anteriores e não saneados)	17	7,4%
IGR	6	2,6%
IGC	178	77,1%
Outras irregularidades	6	2,6%
Sem ressalva	9	3,9%
TOTAL GERAL	231	100,0%

*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: IGP > IGR > IGC > OI > SR.

1. Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (**Secob 1**)
 - ♣ energia (exceto indústria petrolífera), hidrovias, portos, dragagem e obras hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais e afins);
 - ♣ Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (Siob);
 - ♣ lotação prevista: 38 auditores.
2. Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (**Secob 2**)
 - ♣ construção, restauração, manutenção e conservação de rodovias e afins, ferrovias e metrô;
 - ♣ lotação prevista: 33 auditores.
3. Secretaria de Fiscalização de Obras 3 (**Secob 3**)
 - ♣ setor petrolífero (refinarias, gasodutos e afins), aeroportos, edificações (hospitais, escolas, prédios administrativos e obras afins), saneamento, urbanização e outras obras de alto valor e complexidade;
 - ♣ lotação prevista: 33 auditores.

3.14.7. FISCOBRAS 2010 EM NÚMEROS

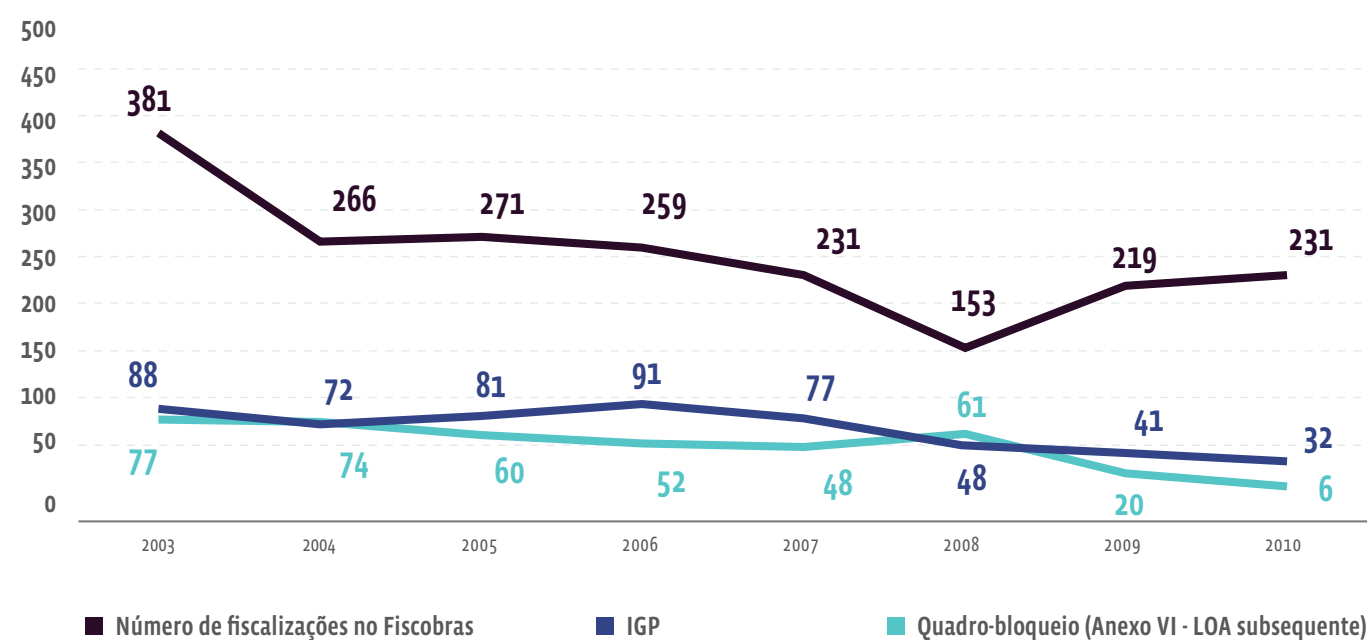
Esforço de fiscalização

- ◆ Período de execução das fiscalizações: novembro de 2009 a agosto de 2010⁷⁷;
- ◆ Número de auditores envolvidos: 193. A força de trabalho passou a contar com 95 novos auditores selecionados em concurso específico para a área de obras públicas;
- ◆ HDF (homem × dia × fiscalização): 11.996;
- ◆ Fiscobras tradicional: 231 obras fiscalizadas⁷⁸ (R\$ 35,6 bilhões em dotações orçamentárias).

77. Início e fim das portarias de fiscalização.

78. Inclui dez fiscalizações em decorrência da seleção de editais de obras públicas realizada com base em acompanhamento a distância, via sistemas ComprasNet, Siasg e Siafi.

Gráfico 15. Histórico de fiscalizações x IGP x obras no quadro-bloqueio da LOA do ano subsequente (2003 a 2010)



Fonte: TCU

Quadro 12. Outros processos de fiscalizações de obras*

TIPO	EM APURAÇÃO	ENCERRADO	TOTAL
Denúncia	11	1	12
Representação	82	39	121
Outras fiscalizações de obras	55	7	62
Total	148	47	195

Fonte: TCU
*Processos autuados no TCU nos últimos 12 meses anteriores à consolidação do Fiscobras 2010.

79. Os dados referem-se à posição correspondente à data de fechamento do Relatório de Consolidação do Fiscobras 2010, em 3 de novembro de 2010.

80. Art. 97, § 2º, da LDO 2011. Foram considerados empreendimentos de grande vulto: acima de R\$ 20 milhões, se executados com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, ou R\$ 100 milhões, se financiados por recursos oriundos do orçamento de investimentos das empresas estatais.

Resultado das fiscalizações⁷⁹

- ◆ Benefícios financeiros estimados das fiscalizações: R\$ 4 bilhões. Desse total, cerca de R\$ 494 milhões foram efetivados até a data da consolidação do Fiscobras 2010;
- ◆ Quantidade de achados de auditoria: 1.264 achados de auditoria, com grande incidência de indícios de irregularidades nas áreas de orçamento e projeto da obra, além de questões relativas ao processo licitatório;
- ◆ Levantamento de processos⁸⁰: 1 obra pública com IGP.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE

6

PALAVRA DO AUDITOR

GULOSEIMA

Por Luiz Fernando U. de Souza

Tendo passado a maior parte do meu tempo no TCU atuando em unidades técnicas ligadas à execução dos trabalhos dos Fiscobras, confesso que desenvolvi predileção pelas auditorias, em comparação às instruções processuais. Falo somente dessas, pois julgo serem os principais produtos de controle externo fornecidos pelas unidades.

Essa preferência se justifica por alguns aspectos dessa espécie de fiscalização, entre os quais destaco a possibilidade de enfrentar, em relação ao objeto em foco, fatos ainda desconhecidos, podendo pensar livremente na melhor forma de resolver a situação.

Outra característica, talvez não tão nobre quanto a apresentada, mas que também concorre para a afinidade, diz respeito à oportunidade de protagonizar, ou testemunhar, situações inusitadas, que em última análise são incorporadas à experiência de vida.

Nessa ótica, vem à mente um caso ocorrido durante fiscalização de equipe, que passo a narrar sinteticamente nas próximas linhas. De antemão, peço escusas aos protagonistas pelos exageros que possa cometer. Adianto que têm como função, unicamente, tornar menos árida a leitura. Assim sendo, vamos aos fatos.

Reza a lenda que a equipe de auditoria fora recebida pelos responsáveis do empreendimento, iniciando reunião para tratar de alguns aspectos da fiscalização, como costumemente acontece nesse tipo de trabalho. Havia a previsão de, logo em seguida, serem visitados os locais em que ocorriam, de fato, os serviços de engenharia. E eram locais barulhentos...

Tudo transcorria normalmente. Para marcar o término da reunião “de escritório”, e em seguida percorrer a obra, lançou-se mão da consagrada prática brasileira de oferecer um cafezinho às visitas.

A tão apreciada infusão foi então trazida em xícaras, sobre uma brilhante bandeja. Mas os vasilhames não estavam sozinhos! Faziam-se acompanhar de um pote, em cujo interior dispunham-se pequenos sólidos coloridos.

“Ora ora”, pensou o incauto, mas surpreso auditor. “O café vem acompanhado de um ‘mimo’ açucarado. Que gentileza”.

E assim não teve dúvidas em retirar a xícara da bandeja, sorver o precioso líquido e saborear o acepipe que lhe fora ofertado.

Ato contínuo, mirou o colega do TCU que o acompanhava e, mais surpreso ainda, percebeu que ele encaixava o suposto docinho na orelha. Tudo ocorreu em fração de segundos. Por isso, é provável que, mesmo antes de se dar conta da ausência de açúcar, tenha notado que estava prestes a comer um lindo protetor auricular!

Então, com a agilidade necessária, tratou de se desvencilhar do objeto, de forma a evitar que outros se apercebessem do ocorrido e concluíssem que, estranhamente, auditores do TCU comem protetores auriculares...



3.15. FISCOBRAS 2011

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Raimundo Carreiro

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (Secob-1)

CONSOLIDAÇÃO: Acórdão 2.877/2011-TCU-Plenário

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012)

LOA IMPACTADA: Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012 (LOA 2012)

3.15.1. EVOLUÇÃO DO ESCOPO DAS FISCALIZAÇÕES

O comparativo entre a diretriz básica das fiscalizações em 1997 e os aspectos rotineiramente avaliados pelo TCU em 2011 revela um pouco da *expertise* adquirida e do nível de profundidade com que as questões passaram a ser tratadas.

No âmbito do Fiscobras 1997, a diretriz básica foi apurar o estágio e a evolução das obras. Já em 2011, embora a delimitação do escopo de trabalho variasse de uma fiscalização para outra, os aspectos tratados de forma mais recorrente pelo TCU eram:

- I. adequação do planejamento do empreendimento;
- II. consistência dos projetos básico e executivo;
- III. regularidade da licitação;
- IV. regularidade na formalização de contratos;
- V. existência de licenças ambientais;
- VI. execução da obra;
- VII. compatibilidade dos serviços executados com o previsto em projeto e posteriormente pago; e
- VIII. preços estimados e contratados.

3.15.2. FISCALIZAÇÕES TEMÁTICAS

Em 2011, o TCU realizou três fiscalizações temáticas, de forma similar às fiscalizações de orientação centralizada (FOC) do exercício anterior, com os trabalhos voltados para empreendimentos de pequeno porte com características semelhantes, e cujos resultados poderiam ser extrapolados para um conjunto maior de obras.

Quadro 13. Auditorias de fiscalizações temáticas

TEMÁTICA	NÚMERO DE AUDITORIAS
Pontes e viadutos	40
Estabelecimentos penais	20
Funasa	20
TOTAL	80

Fonte: TCU

Essas três fiscalizações temáticas envolveram 80 auditorias, divididas segundo o quadro 13.

3.15.3. USO DE TECNOLOGIA NAS FISCALIZAÇÕES DE OBRAS

Em 2011, o TCU aplicou novos procedimentos de auditorias relacionados à avaliação quantitativa e qualitativa das obras públicas, mediante a utilização de equipamentos (esclerômetro, localizador de barras de aço e GPS com câmara) e serviços contratados à disposição do Tribunal.

Serviços de aferição de topografia

Utilizado para avaliação de volumes de terraplenagem, indispensável para a investigação dos custos de movimento de terra, que representam parcela significativa em contratos de diversas obras.

Ensaio de integridade - PIT

Utilizado para avaliar a profundidade e a integridade de fundações em obras, além de verificar se foram executadas de acordo com as especificações do projeto e das normas técnicas aplicáveis.

Ensaio de irregularidade longitudinal - IRI

Utilizado para avaliar a qualidade da pista de rolagem (rodovia), bem como o atendimento das especificações de projeto e das normas técnicas.

3.15.4. LDO 2012: INCORPORAÇÃO DOS CONCEITOS DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES ADOTADOS PELO TCU

Nos exercícios anteriores a 2011, as Leis de Diretrizes Orçamentárias conceituaram os indícios de irregularidades graves como aqueles que poderiam ensejar a paralisação da obra, por meio da sua inclusão no quadro-bloqueio da LOA.

Na prática, havia irregularidades que, embora não ensejassem a recomendação de paralisação da obra, também eram consideradas graves pelo TCU. Essa era a razão pela qual o Tribunal adotara, já há alguns anos, três classificações distintas para os indícios de irregularidades graves:

- ◆ **IGP: INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE PARALISAÇÃO;**
- ◆ **IGC: INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE CONTINUIDADE;**
- ◆ **IGR: INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES COM RECOMENDAÇÃO DE RETENÇÃO PARCIAL DE VALORES.**

A LDO 2012 incorporou os conceitos então adotados pelo TCU:

Art. 91. A execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves constantes do anexo a que se refere o § 2º do art. 9º desta Lei ficará condicionada à prévia deliberação da CMO, observado o disposto no § 3º deste artigo e no § 4º do art. 95 desta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, entendem-se por:

I – execução física, a realização da obra, fornecimento do bem ou prestação do serviço;

II – execução orçamentária, o empenho e a liquidação da despesa, inclusive sua inscrição em restos a pagar;

III – execução financeira, o pagamento da despesa, inclusive dos restos a pagar;

IV – indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação – IGP, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública;

V – indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores – IGR, aquele que, embora atenda à conceituação contida no inciso IV do caput deste artigo, 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; e

VI – indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade – IGC, aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação contida nos incisos IV ou V do caput deste artigo; (grifos nossos)

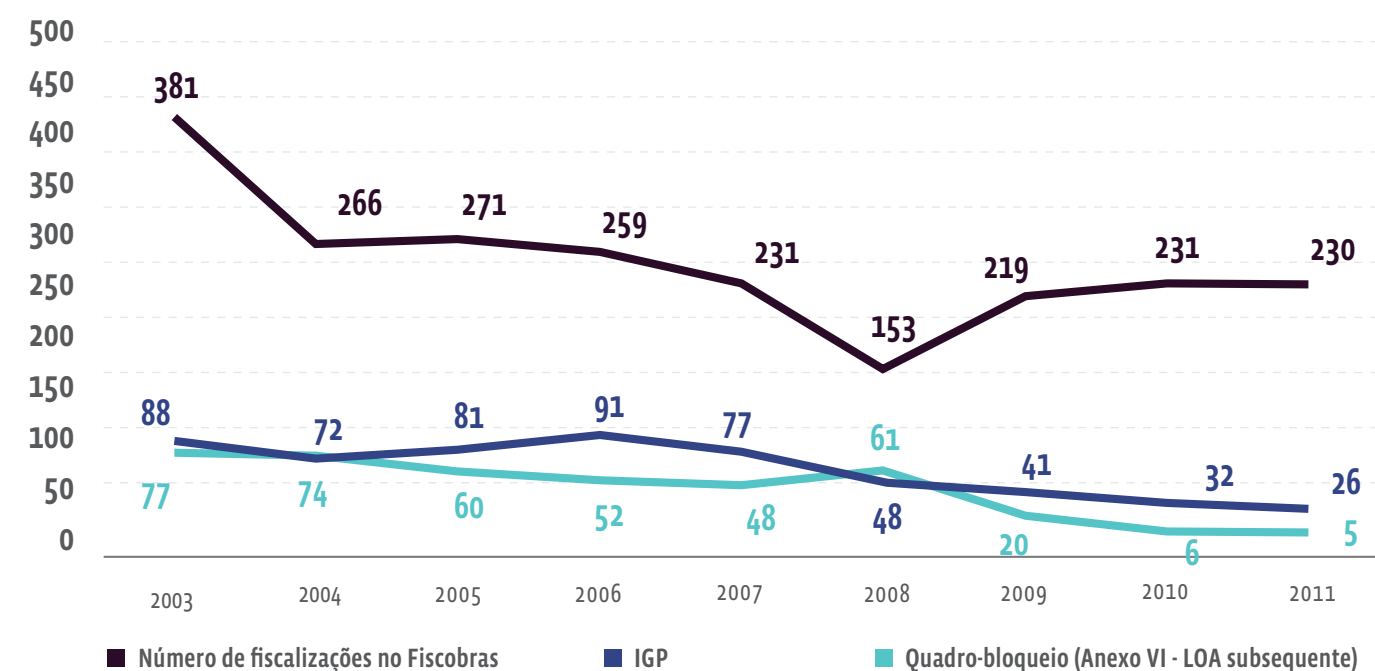
3.15.5. LDO 2012: PIGP E INSTÂNCIA RESPONSÁVEL PELA CLASSIFICAÇÃO DAS IRREGULARIDADES

Até o advento da LDO 2012, as unidades técnicas do TCU enquadravam as constatações das fiscalizações de acordo com as classificações adotadas anualmente pelo Tribunal. Depois da conclusão da fiscalização, o respectivo processo era encaminhado ao gabinete do ministro-relator responsável, que poderia, por óbvio, discordar da unidade técnica e reclassificar as constatações ao apreciar a matéria.

Acontece que os resultados de algumas fiscalizações eram comunicados ao Congresso Nacional antes mesmo da apreciação pelos ministros-relatores, pois as LDOs determinavam que o TCU encaminhasse à Comissão Mista de Orçamento daquela Casa, no prazo de 15 dias da constatação, informações relativas a novos indícios de irregularidades graves.

Para evitar o efeito indesejado de uma obra ser incluída no quadro-bloqueio com fundamento exclusivo da unidade técnica do TCU, a LDO 2012 determinou que a classificação dos indícios de irregularidades do tipo IGP e IGR deveria ser realizada por decisão

Gráfico 16. Histórico de fiscalizações x IGP x obras no quadro-bloqueio da LOA do ano subsequente (2003 a 2011)



Fonte: TCU

monocrática ou colegiada do Tribunal, isto é, por meio de despacho do ministro-relator ou por meio de acórdão do Plenário:

Art. 91

[...]

§ 9º A classificação, pelo TCU, das constatações de fiscalização nas modalidades previstas no § 1º, incisos IV e V, deste artigo dar-se-á por decisão monocrática ou colegiada, que deve ser proferida no prazo máximo de 40 (quarenta) dias corridos a contar da conclusão da auditoria pela unidade técnica, dentro do qual deverá ser assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em 15 (quinze) dias corridos, aos órgãos e entidades aos quais foram atribuídas as supostas irregularidades.

Surgiu assim o conceito de pIGP, isto é, proposta de indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, sendo aquela que se enquadrava no conceito de IGP previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, mas cuja classificação encontrava-se pendente de confirmação pelo TCU, por meio de decisão monocrática ou colegiada.

81. Portaria-Gegecex nº 6, de 7 de janeiro de 2011.

3.15.6. ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS EM 2011⁸¹

Comitê de Coordenação de Fiscalização de Obras (CCO):

1. Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (**Secob 1**)
 - ♣ edificações (hospitais, escolas, prédios administrativos e obras afins) e aeroportos;
 - ♣ Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (**Siob**);
 - ♣ lotação prevista: 40 auditores.
2. Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (**Secob 2**)
 - ♣ construção, restauração, manutenção e conservação de rodovias e afins;
 - ♣ lotação prevista: 40 auditores.

Quadro 14. Classificação das obras fiscalizadas*

CLASSIFICAÇÃO	NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES	(%)
IGP nova (Fiscobras atual)	14	6,1%
IGP (exercícios anteriores e não saneados)	12	5,2%
pIGP	3	1,3%
IGR	7	3,0%
IGC	154	67%
Outras irregularidades	32	13,9%
Sem ressalva	8	3,5%
TOTAL GERAL	230	100,0%

* 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: IGP > pIGP > IGR > IGC > OI > SR.

3. Secretaria de Fiscalização de Obras 3 (**Secob 3**)
 - ♣ setor de energia, inclusive petrolífero (refinarias, gasodutos e afins), saneamento, urbanização e outras obras de alto valor e complexidade;
 - ♣ lotação prevista: 40 auditores.
4. Secretaria de Fiscalização de Obras 4 (**Secob 4**)
 - ♣ ferrovias, metrô e afins, hidrovias, portos, dragagem e obras hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais e afins);
 - ♣ lotação prevista: 40 auditores.

3.15.7. FISCOBRAS 2011 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- ♣ Período de execução das fiscalizações: outubro de 2010 a agosto de 2011⁸²;
- ♣ Número de auditores envolvidos: 200;
- ♣ HDF (homem x dia x fiscalização): 9.972;
- ♣ Fiscobras tradicional: 230 obras fiscalizadas (R\$ 36,7 bilhões em dotações orçamentárias).

82. Início e fim das portarias de fiscalização.

Quadro 15. Outros processos de fiscalizações de obras*

TIPO	EM APURAÇÃO	ENCERRADO	TOTAL
Denúncia	23	8	31
Representação	137	49	186
Outras Fiscalizações de Obras	83	15	98
Total	243	72	315

Fonte: TCU

*Processos autuados no TCU nos últimos 12 meses anteriores à consolidação do Fiscobras 2011

PALAVRA DO AUDITOR

FISCALIZAÇÃO DE OBRAS FERROVIÁRIAS: RELATOS DE ALGUMAS VISTORIAS

Por Reinaldo Cano de Mello

A construção ferroviária costuma ocorrer distante do perímetro urbano por conta do traçado projetado para carga. Em algumas regiões chove mais, em outras não chove nunca, mas o fato é que as estradas de terra que levam aos caminhos de serviço das obras sempre oferecem desafios durante a realização de cada Fiscobras. Essa inspeção no local, chamada de vistoria, costuma ser realizada na fase de execução e pode durar de uma a três semanas, a depender do escopo e do planejamento do trabalho.

Uma única equipe de auditoria do TCU chega a auditar R\$ 2 bilhões em contratos, que podem somar até 500 km de obras lineares. Entre outros procedimentos de auditoria, destacam-se acesso à pedreira vinculada ao respectivo contrato, reuniões com os gestores públicos, análises de documentação nos canteiros de obra e vistorias de carro à parte das obras: túneis, pontes, estoque de trilhos, dormentes, lastro, etc. Em suma, trabalho não falta.

Aparelho de GPS, máquina fotográfica e projeto geométrico em mãos são necessários para esse tipo de vistoria. Além disso, uma ferramenta que fornece bastante autonomia à equipe de auditoria do TCU é um veículo 4 x 4, que pode ser do próprio Tribunal (Ford Ranger) ou alugada de empresa especializada.

Por fim, auditores desapegados ao conforto e habilidades como dirigir em estrada de terra, abrir porteiros, almoçar no canteiro de obras e se relacionar com pessoas de distintos graus de instrução são fundamentais para o êxito da vistoria.

Pois bem, feita essa contextualização vamos ao que interessa, que são os relatos de experiências a serem compartilhadas.

Em 2010, dentre outras ferrovias, a ferrovia Norte-Sul no estado do Tocantins foi selecionada pelo TCU para ser fiscalizada. Designou-se uma boa equipe de auditoria, formada por mim e por um colega da unidade estadual do TCU. O desafio era enorme diante do gigantismo da obra, considerando principalmente uma equipe formada por apenas dois auditores. Com isso, fui logo informando, na reunião de apresentação com os gestores, que tínhamos auditores em Brasília e Palmas, mas que, naquele momento, compúnhamos uma equipe de dois auditores... O outro auditor ficou me olhando, mas logo entendeu a importância de informar sobre a estrutura do Tribunal para fiscalizar obras ferroviárias, que, à época, já possuía uma diretoria especializada no tema. Era a expectativa de controle em ação.

Nessa oportunidade, percorremos mais de 500 km de obra, pernoitamos em diversos municípios, alguns com hotéis de R\$ 40,00 a diária (melhor da cidade). A meta era ousada, mas tínhamos que monito-

83. Os dados referem-se à posição correspondente à data de fechamento do Relatório de Consolidação do Fiscobras 2011, em 26 de outubro 2011.

84. Art. 94, § 1º, da LDO 2012.

Resultado das fiscalizações⁸³

- ◆ Benefícios financeiros estimados das fiscalizações: R\$ 2,6 bilhões. Desse total, cerca de R\$ 636 milhões foram efetivados até a data da consolidação do Fiscobras 2011;
- ◆ IGP's saneadas antes da consolidação: 11 obras fiscalizadas receberam indicativo de IGP, mas foram consideradas saneadas pelo Tribunal em função das medidas corretivas adotadas pelos gestores, evitando-se, dessa forma, a paralisação do empreendimento;
- ◆ Quantidade de achados de auditoria: 1.042 achados de auditoria, com grande incidência de indícios de irregularidades nas áreas de orçamento e projeto da obra, além de questões relativas ao processo licitatório;
- ◆ Levantamento de processos⁸⁴: 1 obra pública com IGP e 2 com pIGP.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE

5

Figura 20. Veículo usado nas vistorias



Fonte: União, ano XXVI, n. 92, 31 de maio de 2011

Figura 21. Veículo usado nas vistorias



Fonte: União, ano XXVI, n. 92, 31 de maio de 2011

rar trabalhos de anos anteriores: retenção cautelar nos pagamentos, paralisação de alguns contratos, ajuste no espaçamento de dormentes e estorno de pagamentos por serviços não realizados. Com esses achados, dá para imaginar as boas-vindas que tivemos... Esse é outro bom motivo para a equipe de auditoria ter um carro independente na fiscalização.

Chamou-me atenção o fato de que, normalmente, o trabalho de campo, isto é, a própria execução da fiscalização, é muito mais árduo do que aquele realizado na sede. Somem-se a isso, deslocamentos por vezes noturnos – acordávamos muito cedo para chegar ao escritório da fiscalização, localizado nos canteiros de obras, no começo do expediente. Mesmo assim, nosso colega da unidade estadual tinha disposição de acordar às 5 horas da manhã para realizar sua corrida matinal. Inicialmente estranhei, ainda mais correndo no acostamento de rodovias, já que as cidades que pernoitávamos não tinham estrutura alguma para prática de esportes. Não sabia eu que ele era um verdadeiro amante de corridas.

Em 2011 destaco o trecho goiano da ferrovia Norte-Sul, oportunidade que os gestores da estatal já estavam “calejados” de tanto prestar contas, fornecer documentos e percorrer o trecho. Tudo isso porque, depois do TCU, o empreendimento passou a ser objeto de investigações da Polícia Federal e Ministério Público Federal (MPF). Com isso, o clima continuava tenso entre os gestores, mas eu já estava me acostumando com esse tipo de situação.

Na mesma época, outra equipe estava no interior da Bahia auditando uma ferrovia recém-contratada que ligava nada a lugar nenhum, já que não existia porto de um lado e nem ferrovia de outro. Mas me chamou atenção a observação feita por auditora integrante da equipe, usualmente integrada por homens: “Nossa! Vocês estão sujeitos a uma série de riscos nesse tipo de trabalho, hein?” Imagino que ela se referia aos locais inóspitos que percorríamos, os atoleiros e as viagens por estradas de pavimentação deficiente.

Nesse ano choveu de maneira atípica e, com isso, o acesso às obras foi mais complicado que o normal. Enquanto uma equipe de auditoria aguardava resgate no interior de Goiás até as 22 horas, a outra equipe chegava do Tocantins depois de uma enxurrada ter levado a tombar uma camionete do TCU durante a vistoria. Os auditores saíram pela janela e o carro teve de ser levado para revisão.

No ano de 2012 a sinergia da equipe de auditores ferroviários do TCU estava no seu ápice. Recebemos novos auditores e estávamos com uma fiscalização em curso em cada canto do país. Com uma diretoria na sede e mais alguns *experts* nas unidades estaduais, auditávamos mais da metade do recurso federal ferroviário contido no orçamento da União. Propusemos cautelares, proporcionamos grandes debates no Plenário do TCU e acompanhamos parlamentares em vistoria às obras para subsidiar decisão de alocar ou não recursos a elas por meio da Lei Orçamentária Anual.

Outro destaque foi a atuação de uma experiente equipe de auditores, que apelidou um achado de auditoria de “seção sutiã”, que se tratava de uma seção de projeto de terraplenagem manipulada. O termo “sutiã” referia-se ao desenho em projeto que aparentava uma peça íntima. Em resumo, a

Figura 22. Equipe de auditoria da ferrovia Norte-Sul



Fonte: TCU

equipe do TCU detectou que as quantidades de corte e aterro estavam fraudadas no terreno primitivo, o que levava à realização de medições de quantidades para um número maior. Essa fraude representava milhões de reais em desfavor do erário.

Entre outras particularidades, alguns auditores costumam coletar amostras em campo para análise na sede do TCU ou em laboratório especializado. Algumas dessas peças também são utilizadas para demonstração em cursos de ferrovia no ISC. Tem-se de tudo: pedaços de trilhos, porções de terra e acessórios de fixação. Mas o curioso é que, ao longo desses anos, foram trazidos pelos auditores dois dormentes (400 kg, cada) e peças de trilhos que representam uma pequena seção ferroviária.

A seguir, na foto acima, relembro com carinho o dia em que montamos com essas peças uma seção de grade ferroviária, que se encontra até hoje na área externa ao anexo II do TCU. Esse momento simbólico ocorreu em 2013 e envolveu a montagem à mão de uma “miniferrovia”.



3.16. FISCOBRAS 2012

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Aroldo Cedraz

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (Secob-1)

CONSOLIDAÇÃO: Acórdão 2.928/2012-TCU-Plenário, de 30 de outubro de 2012, e Acórdão 2.887/2013-TCU-Plenário, de 23 de outubro de 2013

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (LDO 2013)

LOA IMPACTADA: Lei nº 12.798, de 4 de abril de 2013 (LOA 2013)

3.16.1. AUDITORIAS DE QUALIDADE

Historicamente, o Fiscobras contemplou fiscalizações de objetos que se adequassem aos critérios de seleção previstos na LDO vigente, como projetos, editais, contratos e convênios em execução relativos a subtítulos constantes da Lei Orçamentária Anual.

No planejamento do Fiscobras 2012, o TCU identificou a oportunidade de realizar auditorias de qualidade, com foco em obras recém-construídas. Por se tratar de obras entregues e sem previsão de novas dotações orçamentárias, tais fiscalizações não se confundiam com aquelas selecionadas de acordo com os requisitos previstos na LDO.

Enquanto as fiscalizações referentes à LDO auxiliam o Congresso Nacional na alocação dos recursos e na aprovação da Lei Orçamentária Anual, as auditorias de qualidade em obras concluídas complementam o diagnóstico acerca do ciclo da obra pública, ao passar por todas as etapas até a entrega do bem à sociedade, conforme expresso pelo ministro Aroldo Cedraz, relator do Fiscobras 2012 (voto condutor do Acórdão 367/2012-TCU-Plenário).

*A ideia de realização de auditoria focada exclusivamente na aferição de qualidade de obras recém-concluídas, somada à proposta, também trazida na instrução, de realização de auditoria em estudos e projetos, na verdade **fecha o ciclo de fiscalizações já habitualmente procedidas por esta Corte de Contas**. Ou seja, fiscalizam-se os estudos e projetos, fiscalizam-se os editais antes mesmo da realização das licitações e contratos, fiscaliza-se a execução das obras e, por fim, verifica-se a qualidade das obras executadas, no prazo ainda do exercício das garantias contratuais. Os procedimentos acima descritos são de grande relevância, pois, se cumpridos com critério, constituirão **um diagnóstico fiel do ciclo da obra pública, tornando-se instrumento bastante útil para o Congresso Nacional.** (grifo nosso)*

Figura 23. Objetos fiscalizados pelo TCU



Fonte: TCU

Nessa linha, o TCU realizou quatro fiscalizações de orientação centralizada (FOCs) relativas à qualidade de 44 obras recém-concluídas nas áreas de edificações, rodovias, conjuntos habitacionais e ferrovias.

O TCU constatou irregularidades de diversas naturezas relacionadas à qualidade das obras. Chamou atenção o recebimento indevido desses empreendimentos e a omissão dos gestores em acionar as construtoras a fim de realizar correções das patologias surgidas imediatamente após a entrega definitiva dos empreendimentos, quando ainda vigorava a garantia da obra.

Essa omissão constitui irregularidade, uma vez que a responsabilidade pela correção das imperfeições é do construtor e, portanto, assegura à Administração o direito de exigir dele tal conserto. Tendo em vista o princípio da indisponibilidade do interesse público, o gestor está vinculado à adoção de providências nesse sentido. Em outras palavras, não cabe juízo de valor acerca da conveniência ou não de se exigir do construtor a correção de vícios: é dever do gestor fazê-lo.

Dessa forma, se por um lado não se admite uma obra superfaturada, ainda que seu resultado seja perfeito, por outro também é inaceitável que uma obra licitada e executada com custos adequados seja entregue à sociedade com qualidade inferior.

Em razão de sua natureza peculiar e por não estar vinculado ao prazo previsto na LDO, a consolidação das auditorias de qualidade ocorreu em momento distinto em relação às fiscalizações dos estudos, projetos, editais de licitação e contratos de obras públicas.

3.16.2. FISCALIZAÇÕES TEMÁTICAS

Assim como ocorrera no Fiscobras anterior, o TCU executou fiscalizações, com foco em empreendimentos de pequeno porte com características semelhantes, cujos resultados poderiam ser extrapolados para um conjunto maior de obras. Ao todo foram 60 auditorias distribuídas em quatro fiscalizações temáticas (quadro 16).

O efeito multiplicativo dos benefícios de controle pôde ser melhor visualizado na fiscalização temática “Quadras esportivas”.

OBJETO FISCALIZADO: obras de pequeno porte destinadas à implantação de ginásios esportivos escolares executados com recursos federais, conduzidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

ALCANCE: cerca de 6.000 ginásios esportivos, com cifras na ordem de R\$ 2,5 bilhões.

CARACTERÍSTICA: para viabilizar a execução do programa, o FNDE elaborou um projeto padronizado de ginásio esportivo, que foi disponibilizado aos municípios interessados para que o adequassem às características de cada localidade.

PRINCIPAL IRREGULARIDADE: deficiência no projeto-padrão disponibilizado aos municípios, com erros de quantitativos e divergências com a planilha orçamentária.

Quadro 16. Distribuição de auditorias temáticas

TEMÁTICA	NÚMERO DE AUDITORIAS
Quadras esportivas	15
Projetos transporte rodoviário	15
Luz para todos	15
Terminais fluviais	15
TOTAL	60

Fonte: TCU

RESULTADO: a partir das constatações desse trabalho, o TCU, por meio do Acórdão 2.079/2012-TCU-Plenário, determinou ao FNDE que se abstivesse de celebrar novos termos de compromisso para construção de quadras esportivas escolares até a correção das impropriedades apontadas. Adicionalmente, determinou a redução de R\$ 37 mil no paradigma de valor máximo admitido para cada ginásio, sendo estimada uma economia total de R\$ 227 milhões para os cofres públicos, considerando o universo de obras previstas (6.116 quadras). Cabe destacar, por fim, que diversas correções de projeto e orçamento já haviam sido providenciadas pelo FNDE antes mesmo da conclusão das auditorias.

3.16.3. ACESSIBILIDADE

A partir de 2012, o TCU passou a realizar procedimentos de auditoria com a finalidade de verificar se os projetos arquitetônicos de obras estavam de acordo com as normas legais e técnicas de acessibilidade para as pessoas portadoras de deficiências ou com mobilidade reduzida. No âmbito do Fiscobras 2012, esse procedimento foi aplicado em 32 fiscalizações de obras públicas.

3.16.4. ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS EM 2012⁸⁵

Comitê de Coordenação de Fiscalização de Obras (**CCO**):

- Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (**Secob 1**):
 - edificações (hospitais, escolas, prédios administrativos e obras afins) e aeroportos;
 - Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (**Siob**);
 - lotação prevista: 40 auditores.
- Secretaria de Fiscalização de Obras 2 (**Secob 2**):
 - construção, restauração, manutenção e conservação de rodovias e afins;
 - lotação prevista: 40 auditores.
- Secretaria de Fiscalização de Obras 3 (**Secob 3**):
 - setor de energia, inclusive petrolífero (refinarias, gasodutos e afins), saneamento, urbanização e outras obras de alto valor e complexidade;
 - lotação prevista: 40 auditores.

85. Portaria-Segecex nº 6, de 7 de janeiro de 2011.

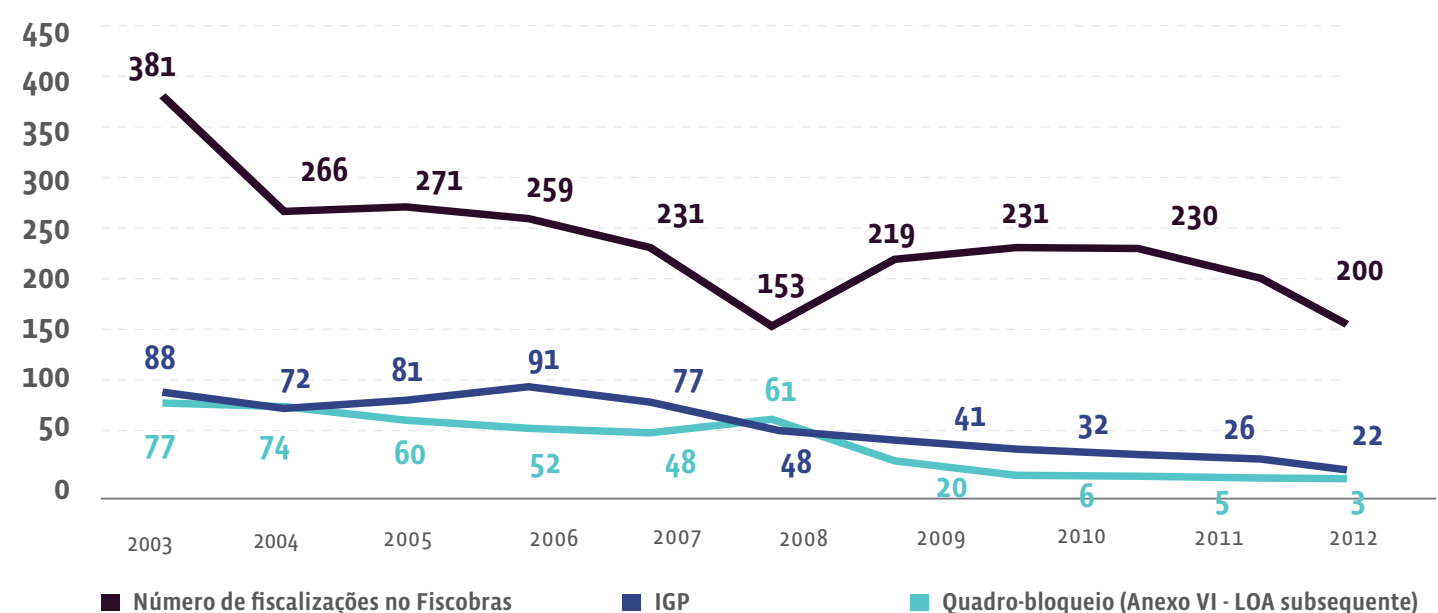
Quadro 17. Outros processos de fiscalizações de obras*

Tipo	EM APURAÇÃO	ENCERRADO	TOTAL
Denúncia	11	14	25
Representação	96	84	180
Outras fiscalizações de obras	89	20	109
Total	196	118	314

Fonte: TCU

*Processos autuados no TCU nos últimos 12 meses anteriores à consolidação do Fiscobras 2012

Gráfico 17. Histórico de fiscalizações x IGP x obras no quadro-bloqueio da LOA do ano subsequente (2003 a 2012)



Fonte: TCU

4. Secretaria de Fiscalização de Obras 4 (Secob 4):

- ♣ ferrovias, metrô e afins, hidrovias, portos, dragagem e obras hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais e afins);
- ♣ lotação prevista: 40 auditores.

86. Não inclui as auditorias de qualidade.

3.16.5. FISCOBRAS 2012 EM NÚMEROS⁸⁶

Esforço de fiscalização

- ◆ Período de execução das fiscalizações: agosto de 2011 a julho de 2012⁸⁷;
- ◆ Número de auditores envolvidos: 191;
- ◆ HDF (homem x dia x fiscalização): 9.777;
- ◆ Fiscobras tradicional: 200 obras fiscalizadas (R\$ 38,3 bilhões em dotações orçamentárias).

87. Início e fim das portarias de fiscalização.

Resultado das fiscalizações⁸⁸

- ◆ Benefícios financeiros estimados das fiscalizações: R\$ 2,5 bilhões. Desse total, cerca de R\$ 165 milhões foram efetivados até a data da consolidação do Fiscobras 2012;

88. Os dados referem-se à posição correspondente à data de fechamento do Relatório de Consolidação do Fiscobras 2012, em 24 de outubro de 2012.

Quadro 18. Classificação das obras fiscalizadas*

CLASSIFICAÇÃO	NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES	(%)
IGP nova (Fiscobras atual)	7	3,5%
IGP (exercícios anteriores e não saneados)	15	7,5%
pIGP	0	0,0%
IGR	6	3,0%
IGC	96	48,0%
Outras irregularidades	67	33,5%
Sem ressalva	9	4,5%
TOTAL GERAL	200	100,0%

Fonte: TCU

*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: IGP > pIGP > IGR > IGC > OI > SR.

- ◆ Irregularidades saneadas durante a auditoria: 21 irregularidades, referentes a 12 fiscalizações, foram saneadas pelos gestores durante a auditoria, mediante a adoção tempestiva de medidas corretivas;
- ◆ IGPs saneadas antes da consolidação: 11 obras fiscalizadas receberam indicativo de IGP, mas foram consideradas saneadas pelo Tribunal em função das medidas corretivas adotadas pelos gestores, evitando-se, dessa forma, a paralisação do empreendimento;
- ◆ Quantidade de achados de auditoria: 714 achados de auditoria, com grande incidência de indícios de irregularidades nas áreas de orçamento e projeto da obra, além de questões relativas ao processo licitatório.
- ◆ Levantamento de processos⁸⁹: não foram detectados indícios de irregularidade grave com recomendação paralisação (IGP) em outros processos de fiscalização.

89. Art. 96, § 1º, da LDO 2013.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE

3

PALAVRA DO AUDITOR

NOMEAÇÃO E POSSE NA ANTIGA SECOB

Por Marcus Midlej

Eu sou conhecido como “o baiano”, e palavrão, para nós, é algo até normal, pois vem de uma cultura despojada e sem muitas formalidades. Andar pelas ruas de Salvador já mostra que, independentemente da classe social, o baiano é desbocado. É a terra do pão cacetinho e da vara de pão (“Lá ele!”, só um baiano vai entender essa expressão).

Bem. A antiga Secob sempre foi conhecida como uma unidade exportadora de auditores. Lembro-me, na época do meu curso de formação, de um recém-nomeado que encontrava um amigo – já auditor – para perguntar como ia a vida.

A resposta foi enfática: “Peguei a minha carta de alforria”. Ele havia conseguido a tão sonhada transferência da Secob para outra unidade do TCU.

Arregalei os olhos, pois o meu concurso (2009) foi para um grande número de vagas, justamente, para suprir a Secob de auditores para fiscalizar as obras públicas.

Tomamos posse e vimos que o trabalho não era, realmente, para “pés de moça” – a casca era grossa e o milho era para bater no pilão. Trabalhávamos com 13 a 15 auditores por diretoria e este era o que mais sofria.

O ambiente do Fiscobras era difícil, pois o primeiro semestre do ano era inegociável. Ficava o segundo semestre para férias, cursos, licenças, casamento e filhos, etc.

Quando entrou uma nova leva de auditores, parecíamos urubus sobre a carniça dos novilhos para colocá-los logo em auditoria. Eles, com aqueles olhos brilhantes, recém-empossados, e nós, rodeando a presa para pegar sua matrícula e irmos a campo.

Assim foi quando o agora diretor Victor Hugo foi empossado, pois fui designado como o coordenador da sua primeira auditoria, na Universidade Federal da Integra-

ção Latino-americana (Unila). Depois da cerimônia de posse, me aproximei como um leopardo e, de forma educada e cordial, disse: – Olá, tudo bem?

Ele: – Tudo bem.

Eu: – Você é o Victor Hugo?

Ele: – Sou, sim.

Eu: – Parabéns pela posse.

Ele: – Muito obrigado (com um grande sorriso no rosto).

Aí eu emplaquei o bote: – Beleza, qual sua matrícula? Você viaja comigo para uma auditoria na próxima semana em Foz do Iguaçu.

Ele empacou, gelou, endureceu. Eu arrematei: – Você tem algum problema em viajar? Ele, estaqueado, com olhos esbugalhados, respondeu: – Não.

Eu, então, alinhavei: – Muito bem! Amanhã sai a portaria. Tenha um bom dia, e aproveite sua posse.

Mal sabia ele que, quando o pobre foi designado para viajar comigo, fui severamente advertido pelo meu amigo (e então chefe) Di Bello para não falar palavrões, pois ele não gostava (e continua não gostando).

Com minha sinceridade e espontaneidade, soltei na lata para o Di Bello: – Jura? POP... então F****!

Depois de muito tempo, fiquei sabendo que o Di Bello pensou: “Pronto! F**** mesmo... o rapaz mal entrou e já vai pedir para mudar de diretoria... não vai nem concluir o Fiscobras deste ano”.

Contive o meu “desbocamento”, fizemos a auditoria, e somos amigos até hoje.

Sorte nossa que o Victor Hugo é guerreiro e segura a onda, sempre com calma e elegância. E lá se vão cinco Fiscobras compartilhando da sua paciência, competência e amizade.

A Secob mudou muito! Atualmente as fiscalizações são diluídas ao longo do ano e já podemos tirar férias no primeiro semestre.

E a Unila? Continua inacabada.

PALAVRA DO AUDITOR

AUDITORIA DE EDITAIS EM GRANDES OBRAS DA SAÚDE: BENEFÍCIOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

Por Rafael Di Bello

Os Fiscobras 2011 e 2012 foram bastante interessantes como aprendizado de vida, pois atuei em algumas obras de grande relevância social, especialmente na área da saúde. Depois de uma reestruturação interna (criação da 4ª Secob), fui convidado a assumir a diretoria que cuidaria das obras de edificações como hospitais, fábricas, escolas, penitenciárias, estádios, etc. Até então, cuidava das obras nos setores elétrico e portuário.

No período, investimos ainda mais no controle preventivo, buscando atuar na fase de licitação, especialmente em grandes obras. O foco seria no planejamento, especialmente na qualidade do projeto básico (e seu orçamento) e no edital de licitação, de forma a evitar as cláusulas potencialmente restritivas à competição. Ao atuar antes da formalização contratual, a nossa relação permitia maior diálogo direto com os gestores públicos envolvidos na licitação, poupando o tradicional desgaste de abrir o contraditório para as empreiteiras (especialistas em adotar medidas de caráter protelatório). Embora nossa equipe fosse reduzida, conseguimos alguns resultados com grande efetividade.

O primeiro caso interessante foi o edital da 2ª etapa das obras da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás), em Pernambuco. O trabalho foi coordenado pelo meu xará Rafael Barros, colega bastante competente, que não se assustou com o ineditismo de ter que auditar uma “Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia”, projetada por meio de um acordo de transferência de tecnologia com a França. Apesar de muitos dos serviços serem de fornecimentos e montagens de equipamentos eletromecânicos (com destaque para os sistemas de climatização e controle), identificamos sobrepreço de mais de R\$ 20 milhões no orçamento-base. Dois itens nos chamaram mais atenção: (i) administração local e (ii) cimbramentos (escoramentos). Para esses dois itens havia um risco grande em função da “unidade de medida” para o pagamento a preços “unitários”, pois focavam na “disponibilidade/permanência” de mão de obra e equipamentos/materiais, e não no resultado

que deveriam produzir. É o chamado “paradoxo lucro-incompetência”. Se pago por hora, o “taxímetro” do construtor fica ligado, pois quanto mais horas de “aluguel”, maior é o lucro (via BDI). Esse “reembolso” fere o conceito de empreitada, sendo ilegal.

No caso da equipe de administração local, o edital previa pagamento de valor fixo mensal (com sobrepreço), independentemente do andamento físico da obra. Ou seja, caso a obra atrasasse, havia um sério risco de a Hemobrás remunerar os construtores por mão de obra ociosa. O correto é que essa rubrica do orçamento seja paga de modo proporcional ao efetivo avanço da obra. Apesar do alerta, o risco se materializou e, quando voltamos no Fiscobras 2012, vimos que a obra estava com menos de 10% de avanço físico, ao passo que mais de 50% da “verba” da administração local já havia sido paga.

O caso do cimbramento metálico não era diferente, pois o orçamento indicava pagamento por “m³ × mês”. Ou seja, quanto mais tempo aquele volume (quantitativo) estivesse mobilizado, mais a construtora iria ganhar. Cabe lembrar que é um material acessório, para escorar as formas até que o concreto endureça, e é difícil conferir quanto foi mesmo usado depois da obra pronta. Nos cálculos do quantitativo, a equipe percebeu que o orçamento-base previa a mobilização de seis meses desse escoramento, quando o normal seria em torno de um mês. O alerta não foi observado e a obra foi contratada com esse problema. Após idas e vindas do respectivo processo no TCU, durante as quais a Hemobrás e as empresas construtoras tentavam justificar o injustificável, finalmente ambas as partes reconheceram o erro, recalcularam a mobilização do cimbramento, convencendo meu amigo Luiz Fernando (que herdou o processo) de que a permanência seria de metade daquela anterior (dada a particularidade da obra industrial). Assim, cortaram mais de R\$ 5 milhões no orçamento, representando expressivo benefício apenas no cimbramento (Acórdão 1942/2014-TCU-Plenário). Infelizmente, no ano seguinte recebemos a notícia de que o presidente e um diretor da Hemobrás haviam sido afastados a partir da operação Pulso, da Polícia Federal.

Ao contrário da Hemobrás, o caso das obras do *Campus* avançado do Instituto Nacional do Câncer (Inca), no Rio de Janeiro, pode ser citado como boa lembrança, pelo desfecho em prol do interesse público. Os novos prédios são próximos ao prédio-sede, na Praça da Cruz Vermelha, e abrigarão os setores de internação, ambulatório e pesquisa, agregando em um só espaço todos os hospitais do Inca, que hoje se espalham por três endereços da capital, além de ampliar a capacidade de atendimento e de pesquisas sobre o câncer.

A fiscalização, coordenada pelo meu amigo Marcelo Almeida, teve como objeto o edital da licitação lançado no final de 2011, que previa contratação por empreitada a preço global. Orçada em R\$ 496 milhões, a equipe identificou inicialmente quase

R\$ 48 milhões de sobrepreço no orçamento-base da licitação (20% sobre a amostra, e quase 10% frente ao valor total), além de falhas e falta de transparência nos preços. Ciente desse apontamento, o então coordenador de administração geral do Inca (e presidente da comissão de licitação), solicitou uma reunião com a equipe e comigo (supervisor), ainda durante os trabalhos.

No dia marcado, o jovem gestor chegou sozinho, o que não é usual. Normalmente, os responsáveis por obras desse porte se fazem acompanhar de uma “comitiva” de engenheiros e advogados. Abriu a reunião informando que não possuía formação em engenharia (se não me falha a memória, era administrador), e se desculpou pelas falhas. Informou que contratou os projetos com um consórcio de empresas muito experientes, e que o projeto havia sido premiado no Brasil e no exterior.

Lembro que, durante essa reunião, o celular do gestor tocou e ele pediu licença para atender, pois era uma questão urgente. Ao desligar, informou que o hospital do Inca estava sofrendo com falta de água, e ele estava negociando a compra de carros pipa. Estava claro para nós que era um administrador que “se vira nos trinta”, pois tinha uma equipe reduzida para ajudá-lo. Concluiu dizendo que concordava com boa parte dos apontamentos da equipe, e que iria solicitar aos projetistas todas as respostas pertinentes quanto aos preços da obra. A postura do gestor nos surpreendeu pela franqueza e pela disposição em colaborar e corrigir suas falhas. Embora eu sempre lembre aos colegas que não é função do TCU dizer “como fazer”, pois não podemos nos transformar em um Tribunal de “Consultoria” da União, naquele caso concreto era razoável considerar a boa-fé do gestor e orientá-lo na melhor condução daquela licitação.

Após consulta aos projetistas, o Inca reduziu expressivos R\$ 36 milhões, sem maiores questionamentos. O restante buscou justificar, alegando dificuldades para buscar preços nos sistemas referenciais e para fazer cotações de serviços e materiais específicos. Depois de ingressar com recurso, o parecer final da Secob acolheu quase R\$ 8 milhões e propôs repactuar os outros R\$ 3 milhões. Posteriormente, os gestores

comprovaram ter saneado o sobrepreço remanescente, de modo que o indicativo de IGP foi retirado e a licitação fluiu normalmente (Acórdão 1982/2012-TCU-Plenário).

Em setembro de 2012, o Inca assinou o contrato por R\$ 455 milhões com a empresa vencedora da licitação, Schahin Engenharia, que possuía entre seus projetos o novo prédio do Hospital Sírio-Libanês e o complexo hospitalar Santa Paula, ambos em São Paulo. O desconto da ordem de 0,5% mostra que nossa análise de preços refletia o mercado.

Infelizmente, as obras foram paralisadas em abril de 2015, depois do abandono pela construtora, pois o grupo Schain está sendo investigado no âmbito da Operação Lava Jato e entrou com recuperação judicial para 28 empresas (envolvendo mais de R\$ 6 bilhões). Se não fosse o TCU, é bem possível que a obra fosse contratada por dezenas de milhões de reais a mais, e esse recurso teria se perdido em face dos problemas do grupo empresarial.

A temática de obras da saúde sempre foi uma das minhas prediletas. Em 2013, organizamos, com o Instituto Serzedello Corrêa (ISC), um curso interno sobre projetos/orçamento de obras da saúde, o qual contou com experientes profissionais de arquitetura hospitalar (responsáveis por obras do grupo Amil em Brasília), indicados pelo meu amigo Rafael Jardim.

Um pena que, pelo espaço, muitos outros casos ficarão para relatos futuros, tais como (i) o da fiscalização das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e Unidades Básicas de Saúde (UBS), com grande repercussão na imprensa nacional (obras paralisadas, de má qualidade e sem acessibilidade), (ii) o caso do Hospital da Universidade Federal de Juiz de Fora (que acompanhamos desde a primeira licitação, passando diretamente ao reitor os diversos problemas, e que hoje também está com obras inacabadas devido aos problemas de gestão), ou (iii) o caso do Hospital da Mulher (que “visitei” em 15 minutos depois de concluído, quando passei pela sua frente durante férias em Fortaleza, para conhecer os detalhes construtivos da obra concluída e instruir o mérito do processo do Fiscobras 2009).



3.17. FISCOBRAS 2013

FICHA TÉCNICA

RELATOR: Ministro Walton Alencar Rodrigues

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação (SecobEdificação)

CONSOLIDAÇÃO: Acórdão 2.969/2013-TCU-Plenário, de 6 de novembro de 2013, e Acórdão 1.995/2014-TCU-Plenário, de 30 de julho de 2014

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (LDO 2013)⁹⁰

LOA IMPACTADA: Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (LOA 2014)

3.17.1. CRIAÇÃO DA COINFRA

Em constante aprimoramento em sua forma de atuação, a estrutura organizacional do TCU foi alterada no início de 2013. As mudanças buscaram viabilizar a especialização das unidades técnicas, as quais foram agrupadas por áreas temáticas, de forma a aprofundar as análises de grandes questões do País, além de concentrar ações na melhoria da governança pública.

Nessa linha, foi criada a Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra), que abrangia quatro Secretarias de Fiscalização de Obras e duas Secretarias de Fiscalização de Desestatização e Regulação, além da Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro.

A adoção dessa estrutura repercutiu no planejamento do Fiscobras 2013, que incluiu ações de controle na área de concessões e governança pública, em complemento às auditorias de qualidade e fiscalizações para fins de atendimento à LDO, realizadas no exercício anterior.

3.17.2. AUDITORIAS DE QUALIDADE

Em 2013, foram realizadas novas auditorias de qualidade com objetivo de avaliar aspectos qualitativos de obras já concluídas, ainda no curso do prazo de garantia quinquenal, período em que se obriga o administrador público a exigir a reparação dos defeitos construtivos e a apurar a responsabilidade da contratada pelo cumprimento irregular do contrato, nos termos da legislação vigente.

90. O Fiscobras 2013 foi fundamentado na LDO 2013 em razão de a LDO 2014 ter entrado em vigência somente em dezembro de 2013.

Ao todo foram realizados três trabalhos de auditoria de qualidade:

- ◆ Unidades de Pronto Atendimento (UPAs 24h): 11 fiscalizações;
- ◆ Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV): 10 fiscalizações; e
- ◆ Portos: 5 fiscalizações.

Em todos os três trabalhos realizados foram constatados indícios de irregularidades referentes à execução de serviços com qualidade deficiente, associados a projetos falhos e deficiências nos processos de planejamento, acompanhamento, fiscalização e recebimento das obras contratadas.

3.17.3. ACOMPANHAMENTO DE CONCESSÕES

O acompanhamento de concessões de serviços públicos tem por objetivo assegurar a prestação de serviço adequado, caracterizado pelas condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade tarifária (art. 6º da Lei 8.987/1995).

Examina-se a adequação dos estudos de demanda e estimativa das tarifas a serem cobradas (receitas) e a consistência das estimativas de custos dos investimentos a serem realizados pelas concessionárias (despesas), bem como as demais variáveis presentes no fluxo de caixa dos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental de concessões.

No âmbito do Fiscobras 2013, foi realizado o acompanhamento de concessões públicas federais, seja em análise de novos processos de outorgas ou em avaliação da execução contratual de concessões vigentes. Ao todo foram 44 fiscalizações nas áreas aeroportuárias, rodoviárias, ferroviárias, portuárias e de geração e transmissão de energia elétrica.

As principais constatações dos trabalhos de auditoria relacionaram-se a: (i) inadequações dos parâmetros utilizados nos estudos técnicos, especialmente no que tange à previsão de custos; (ii) não previsão de padrões adequados de qualidade e desempenho; e (iii) deficiências nos controles exercidos pelos entes públicos responsáveis pela fiscalização direta das concessões. Todos esses problemas tendem a aumentar o risco de insucesso dos empreendimentos, com prejuízo à boa prestação dos serviços públicos.

3.17.4. AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA

De acordo com o Referencial Básico de Governança e Gestão do TCU, a governança no setor público pode ser definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática pelas partes interessadas, para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

No âmbito do Fiscobras 2013, o TCU realizou uma série de trabalhos na área de governança com o objetivo principal de contribuir para o aprimoramento do desempenho da administração pública, por meio da avaliação da atuação dos órgãos e da identificação de oportunidades de melhoria.

As avaliações de governança foram realizadas na Infraero, no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), na Secretaria de Portos da Presidência da República e no setor elétrico. Embora os trabalhos de auditoria tenham abordado aspectos peculiares a cada um dos órgãos auditados, foi possível identificar alguns problemas comuns a diversos setores responsáveis pela implantação de ações relevantes para o desenvolvimento da infraestrutura brasileira.

O TCU identificou deficiências nos controles internos em praticamente todos os trabalhos. Esse tipo de problema gera, frequentemente, impactos negativos sobre todo o processo de trabalho dos órgãos executores das políticas de infraestrutura, prejudicando a qualidade dos planos e projetos desenvolvidos, o que pode resultar em ineficiências, atrasos na conclusão de obras, aumento dos custos envolvidos, inadequação das soluções implementadas, etc.

Também se identificou deficiências na gestão de riscos, ferramenta fundamental para a adequada condução de projetos que envolvam a complexidade e a multiplicidade de fatores e interferências comumente presentes em grandes empreendimentos de infraestrutura.

Além disso, foram verificadas outras limitações de governança, como problemas na estrutura organizacional, na gestão documental e na gestão de pessoas.

Ao final dos trabalhos, o TCU apresentou recomendações de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública nas áreas fiscalizadas, favorecendo a implementação de soluções por parte do poder público que impliquem ganhos de eficiência, eficácia e efetividade em benefício da sociedade.

3.17.5. ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS EM 2013⁹¹

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (**Coinfra**), que compreendia as seguintes unidades técnicas de fiscalização de obras:

1. Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação (**SecobEdificação**):
 - ♣ edificações (hospitais, escolas, prédios administrativos e obras afins) e aeroportos.
 - ♣ Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (**Siob**);
 - ♣ lotação prevista: 40 auditores.
2. Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (**SecobRodovia**):
 - ♣ construção, restauração, manutenção e conservação de rodovias e afins.
 - ♣ lotação prevista: 40 auditores.
3. Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (**SecobEnergia**):
 - ♣ setor de energia, inclusive petrolífero (refinarias, gasodutos e afins), saneamento, urbanização e outras obras de alto valor e complexidade.
 - ♣ lotação prevista: 40 auditores.
4. Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias (**SecobHidroferrovia**):

⁹¹ Portaria-Segecex nº 7, de 18 de março de 2013.

Quadro 19. Classificação das obras fiscalizadas*

CLASSIFICAÇÃO	NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES	(%)
IGP nova (Fiscobras atual)	1	0,7%
IGP (exercícios anteriores e não saneados)	6	4,4%
pIGP	0	0,0%
IGR	8	5,9%
IGC	69	50,7%
Falhas/impropriedades	28	20,6%
Sem ressalva	24	17,6%
TOTAL GERAL	136	100,0%

Fonte: TCU

*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: IGP > pIGP > IGR > IGC > F/I > SR. A partir do Fiscobras 2013, a nomenclatura OI (outras irregularidades) foi substituída por F/I (falhas/impropriedades), para fins de adequação ao conceito estabelecido pelo Regimento Interno do TCU.

- ♣ ferrovias, metrô e afins, hidrovias, portos, dragagem e obras hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais e afins).
- ♣ lotação prevista: 40 auditores.

3.17.6. FISCOBRAS 2013 EM NÚMEROS⁹²

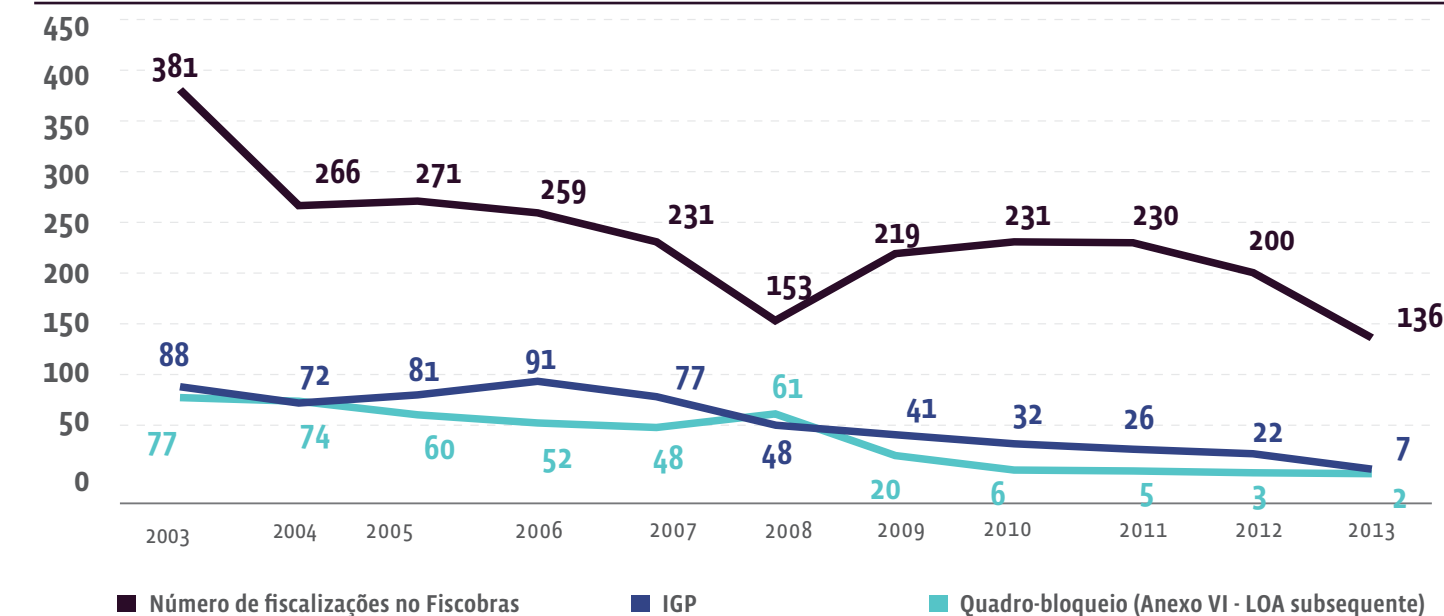
Esforço de fiscalização

- ◆ Período de execução das fiscalizações: julho de 2012 a agosto de 2013⁹³;
- ◆ Número de auditores envolvidos: 132;
- ◆ HDF (homem × dia × fiscalização): 6090;
- ◆ Fiscobras tradicional: 136 obras fiscalizadas (R\$ 34,7 bilhões em dotações orçamentárias).

Resultado das fiscalizações⁹⁴

- ◆ Benefícios financeiros estimados das fiscalizações: R\$ 1,2 bilhão. Desse total, cerca de R\$ 484 milhões foram efetivados até a data da consolidação do Fiscobras 2013.
- ◆ Irregularidades saneadas durante a auditoria: 17 irregularidades, referentes a 10 fiscalizações, foram saneadas pelos gestores durante a auditoria, mediante a adoção tempestiva de medidas corretivas.
- ◆ IGP saneadas antes da consolidação: 5 obras fiscalizadas receberam indicativo de IGP, mas foram consideradas saneadas pelo Tribunal em função das medidas corretivas adotadas pelos gestores, evitando-se, dessa forma, a paralisação do empreendimento.
- ◆ Quantidade de achados de auditoria: 381 achados de auditoria, com grande incidência de indícios de irregularidades nas áreas de orçamento e projeto da obra, além de questões relativas ao processo licitatório.
- ◆ Levantamento de processos⁹⁵: não foram detectados indícios de irregularidade grave com recomendação paralisação (IGP) em outros processos de fiscalização.

Gráfico 18. Histórico de fiscalizações × IGP × Obras no quadro-bloqueio da LOA do ano subsequente (2003 a 2013)



Quadro 20. Outros processos de fiscalizações de obras*

Tipo	EM APURAÇÃO	ENCERRADO	TOTAL
Denúncia	5	15	20
Representação	97	85	182
Outras Fiscalizações de Obras	138	62	200
Total	240	162	402

*Processos autuados no TCU nos últimos 12 meses anteriores à consolidação do Fiscobras 2014

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE **2**

92. Não inclui as auditorias de qualidade, acompanhamento de concessões e avaliação de governança.

93. Início e fim das portarias de fiscalização.

94. Os dados referem-se à posição correspondente à data de fechamento do Relatório de Consolidação do Fiscobras 2013, em 30 de outubro de 2013.

95. Art. 101, § 1º, da LDO 2014



3.18. FISCOBRAS 2014

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Bruno Dantas

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana (SecobInfraurbana)

CONSOLIDAÇÃO: Acórdão 2.981/2014-TCU-Plenário, de 5 de novembro de 2014, e Acórdão 1.299/2015-TCU-Plenário, de 27 de maio de 2015

LDO DE REFERÊNCIA: Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO 2014)⁹⁶

LOA IMPACTADA: Lei 13.115, de 20 de abril de 2015 (LOA 2015)

3.18.1. FISCALIZAÇÕES TEMÁTICAS

Em 2012 e 2013, o Fiscobras contemplou fiscalizações que, embora não se sujeitasse aos preceitos e ritos previstos na LDO vigente, contribuíam para fornecer uma visão mais sistêmica do setor de infraestrutura brasileira, como as auditorias de qualidade, os acompanhamentos de concessões e as avaliações de governança.

O Fiscobras 2014 valeu-se dessas abordagens para a fiscalização de temas, cada qual voltada ao adimplemento de objetivos e metas específicas estabelecidos no Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015 (PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil).

O ministro Bruno Dantas, relator do Fiscobras 2014, expôs a seguinte reflexão acerca dessa nova metodologia (voto condutor do Acórdão 2.981/2014-TCU-Plenário):

(...) Com isso, objetiva-se concentrar os exames de auditoria a partir de uma perspectiva macro dos objetivos estratégicos estabelecidos no Plano Plurianual da União – PPA. Nessa abordagem, a partir de um planejamento integrado, os escopos das auditorias passam a considerar a realização da obra dentro do contexto do alcance das políticas públicas a que se destina, possibilitando uma visão mais ampla dos resultados perseguidos por aquele grupo de investimentos.

Assim, com fundamento nas auditorias de conformidade que se enquadravam nos preceitos da LDO, o TCU forneceu ao Congresso Nacional informações acerca de irregularidades detectadas em obras públicas. E de forma complementar, os demais exames de auditoria se concentraram na obra como instrumento de efetivação dos resultados almejados com as políticas públicas em que se inseriam.

No âmbito do Fiscobras 2014, o TCU realizou 21 fiscalizações temáticas (quadro 21).

96. O Fiscobras 2014 foi fundamentado na LDO 2014 em razão de a LDO 2015 ter entrado em vigência somente em janeiro de 2015.

Quadro 21. Fiscalizações temáticas

	TEMA	NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES
1	Corredores Logísticos: Corredor Logístico da BR-163	1
2	Corredores Logísticos: Corredor Logístico do Centro-Sudeste	1
3	Corredores Logísticos: Corredor Logístico do Rio Madeira	1
4	Auditoria de Qualidade de Obras Públicas Rodoviárias	10
5	Auditoria em Contratos de Supervisão de Obras Firmados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	1
6	Acompanhamento da Execução dos Contratos de Ferrovias Concedidas	1
7	Contornos Ferroviários	7
8	Análise Integrada Ferrovia-Porto	1
9	Empreendimentos da Rede Infraero	9
10	Empreendimentos da Aviação Regional	1
11	Subsistemas Hídricos do Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF)	8
12	Gestão das Obras de Saneamento	1
13	Programa Minha Casa Minha Vida	1
14	Obras de Infraestrutura da Saúde	11
15	Obras de Infraestrutura da Educação	9
16	Obras de Infraestrutura do Esporte	1
17	Obras de Infraestrutura dos Jogos Olímpicos	2
18	Gestão nas Obras da Refinaria do Comperj	1
19	Integração dos Segmentos de Geração e Transmissão de Energia Elétrica	1
20	Apagões Regionais no Sistema de Energia Elétrica	1
21	Avaliação da Política Tarifária no Setor de Distribuição de Energia Elétrica	1

Quadro 22. Classificação das obras fiscalizadas*

CLASSIFICAÇÃO	NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES	(%)
IGP nova (Fiscobras atual)	2	2,0%
IGP (exercícios anteriores e não saneados)	2	2,0%
pIGP	0	0,0%
IGR	5	4,9%
IGC	49	48,0%
Falhas/impropriedades	39	38,2%
Sem ressalva	5	4,9%
TOTAL GERAL	102	100,0%

Fonte: TCU

*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: IGP > pIGP > IGR > IGC > F/I > SR.

De forma geral, as principais constatações das fiscalizações temáticas foram relacionadas a deficiências nos seguintes aspectos:

1. gestão e governança dos órgãos;
2. apoio técnico e fiscalização por parte dos órgãos repassadores de recursos;
3. cronograma físico-financeiro da obra, acarretando atrasos na entrega do objeto;
4. qualidade dos serviços executados; e
5. observância às normas de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

3.18.2. ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS EM 2014⁹⁷

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (**Coinfra**), que compreendia as seguintes unidades técnicas de fiscalização de obras:

1. Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana (**SecobInfraurbana**):

97. Portaria-Segecex nº 7, de 5 de maio de 2014

Quadro 23. Outros processos de fiscalizações de obras*

TIPO	EM APURAÇÃO	ENCERRADO	TOTAL
Denúncia	16	19	35
Representação	93	121	214
Tomadas de contas especial	64	1	65
Outros processos de fiscalização	78	46	124
Total	251	187	438

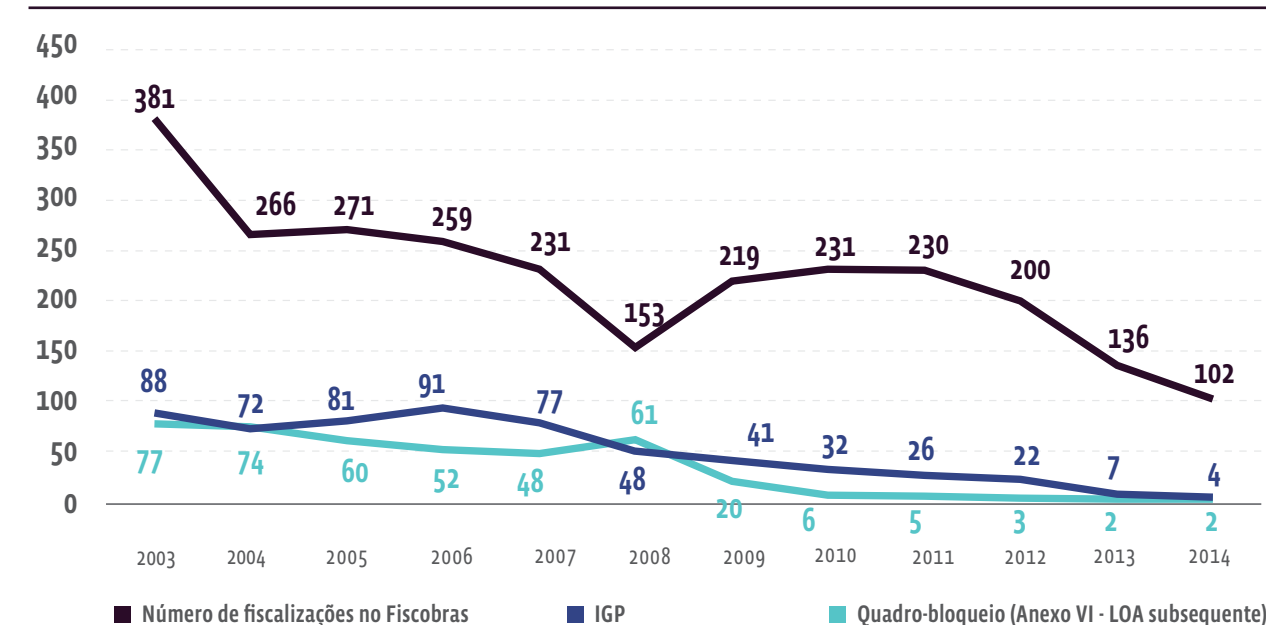
Fonte: TCU

*Processos autuados no TCU nos últimos 12 meses anteriores à consolidação do Fiscobras 2014:

- ♣ saneamento básico, urbanização e edificações (hospitais, escolas, prédios administrativos e obras afins)
 - ♣ Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (**Siob**)
2. Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (**SecobRodovia**):
 - ♣ construção, restauração, manutenção e conservação de rodovias e afins.
 3. Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Aeroportos (**SecobEnergia**):
 - ♣ setor de energia, inclusive petrolífero (refinarias, gasodutos e afins), aeroportos e outras obras de alto valor e complexidade.
 4. Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias (**SecobHidroferrovia**):
 - ♣ ferrovias, metrô e afins, hidrovias, portos, dragagem e obras hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais e afins).

3.18.3. FISCOBRAS 2014 EM NÚMEROS**Esforço de fiscalização**

- ◆ Período de execução das fiscalizações: outubro de 2013 a agosto de 2014.⁹⁸
- ◆ Número de auditores envolvidos: 165
- ◆ HDF (homem x dia X fiscalização): 4495
- ◆ Fiscobras tradicional: 102 obras fiscalizadas⁹⁹ (R\$ 12,4 bilhões em dotações orçamentárias,

Gráfico 19. Histórico de fiscalizações x IGP x obras no quadro-bloqueio da LOA do ano subsequente (2003 a 2014)

Fonte: TCU

ou R\$ 27,1 bilhões se for levado em consideração o volume de recursos fiscalizados referente ao montante dos objetos fiscalizados, tais como editais, contratos e contratos de repasse).

Resultado das fiscalizações¹⁰⁰

- ◆ Benefícios financeiros estimados das fiscalizações: R\$ 970 milhões. Desse total, cerca de R\$ 270 milhões foram efetivados até a data da consolidação do Fiscobras 2014.
- ◆ Quantidade de achados de auditoria: 840 achados de auditoria, com grande incidência de indícios de irregularidades nas áreas relacionadas a projetos, execução e fiscalização da obra.
- ◆ Levantamento de processos¹⁰¹: não foram detectados indícios de irregularidade grave com recomendação paralisação (IGP) em outros processos de fiscalização.

100. Os dados referem-se à posição correspondente à data de fechamento do Relatório de Consolidação do Fiscobras 2014, em 29 de outubro de 2014.

101. Art. 101, § 1º, da LDO 2014.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE

2

98. Início e fim das portarias de fiscalização.

99. Embora tenham sido autuados 102 processos de fiscalizações, ressalta-se que o número de obras auditadas in loco foi superior, e alcançou 389 empreendimentos. Como exemplo, nas 11 auditorias referentes a obras de infraestrutura da saúde, foram fiscalizados 154 empreendimentos, incluindo Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e Unidades Básicas de Saúde (UBS).

PALAVRA DO AUDITOR

ESCALANDO A TORRE: MISSÃO DADA É MISSÃO CUMPRIDA

Por Rafael Di Bello

Depois de alguns anos como diretor, supervisionando diversas auditorias concomitantes a distância, confesso que eu sentia falta das emoções de estar em campo, como membro de equipe do Fiscobras. A oportunidade surgiu em fevereiro de 2014.

A SeinfraUrbana faria uma fiscalização de orientação centralizada (FOC) nas obras de creches e escolas custeadas com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Precisávamos então fazer uma “auditoria-piloto”, em Goiás, para testar as matrizes de planejamento e os formulários de auditoria, visando a realizar um *workshop* com as secretarias do TCU nos estados.

Meu amigo Marcus Vinícius Midlej foi o supervisor da FOC e coordenador dessa auditoria-piloto. Por contingências internas, não havia um auditor disponível para acompanhá-lo naquelas duas semanas. Pedi ao secretário para me designar.

Escolhemos um roteiro passando por seis cidades de Goiás, especialmente no “entorno do DF”. A ideia era visitar o máximo de obras possível, para tomarmos contato com diversas realidades diferentes. Em duas semanas, visitamos mais de 30 obras.

Algumas delas ainda estavam na fase de terraplenagem, outras pela metade, e algumas já nos acabamentos ou concluídas. Infelizmente, todas as obras em execução estavam atrasadas diante do cronograma contratual. Boa parte das obras estava paralisada por esgotamento dos recursos, algumas já invadidas e vandalizadas. O quadro era triste.

O FNDE já estava ciente das dificuldades dos municípios para tocarem as obras do seu “projeto-padrão” de creches do Proinfância. Resolveu então fazer uma licitação nacional, por meio de Sistema de Registro de Preços, para selecionar empresas que trouxessem “metodologias inovadoras” que proporcionassem celeridade nas obras. A meta era ousada: mais de seis mil creches. Em meados de 2014, menos de 10% estavam prontas.

Colocamos no roteiro a única escola de “metodologia inovadora” que havia sido concluída até então. Localizada em Anápolis(GO), a escola fora executada com paredes em painéis/formas de PVC (plástico), recheados com concreto “autoadensável”. Lembro que a construção ficou pronta em quatro meses, quando a média das obras “convencionais” levava mais de um ano para conclusão, quando não era abandonada no meio.

Figura 24. Defeitos constatados na obra em Anápolis (GO)



Fonte: TCU

Figura 25. Defeitos constatados na obra em Anápolis (GO)



Fonte: TCU

Cada inspeção de creche “convencional” levava em torno de vinte minutos. Mas naquela obra “inovadora”, já concluída, o tempo de inspeção seria maior. A creche ainda não estava em uso, pois esperava a inauguração por alguma autoridade. Gastamos quase uma hora explorando cada ambiente em detalhes, testando a qualidade e a funcionalidade.

Lembro-me de ter visto vários defeitos pontuais de instalações e acabamento. Mas o pior foi um “piso podotátil” que mais parecia uma pista de obstáculos para deficientes visuais. O caminho era interrompido (sem aviso de parada) por porta de vidro, bebedouro e até uma bancada de pia.

Durante a visita aos ambientes internos, vimos um pedaço de forro no chão, como resto de obra. O fiscal do município logo falou: “Esse forro é especial; se houver um incêndio, ele não propaga a chama e não deixa fumaça... querem fazer o teste?”

Então ele pegou um isqueiro e o acendeu junto da borda do pedaço de forro. Pegou fogo, ficou preto, mas de fato a chama não propagou e não teve fumaça. O material havia passado no “teste”. Tiramos uma foto.

Chegamos a pensar em colocar a foto no relatório, para ilustrar que o forro colocado fora o contratualmente especificado. Desistimos da ideia quando outro colega comentou: “Imaginem alguém pegando esse relatório e dizendo que os auditores do TCU ficam tocando fogo em obra novinha, nem inaugurada”. Depois da risada, vimos que era um risco desnecessário. Afinal, a foto nem tinha ficado tão boa assim.

Em termos de qualidade e funcionalidade geral, os benefícios superavam os problemas. O mais importante é que a primeira creche “inovadora” ficara pronta rapidamente, a um custo razoável, e as mães estavam ansiosas para inaugurá-la.

Nossa maior preocupação era, na verdade, com a manutenção “pós-obra”. Qual seria o pedreiro capacitado a trocar uma parede de “concreto-PVC”, já que era uma metodologia patenteada? O município acabaria “nas mãos” do fornecedor por toda a vida da creche.

Ao final da visita olhei para o topo da torre da caixa d’água: um cilindro enorme de metal, pintado de amarelo com bolas azuis, símbolo do projeto padrão Proinfância. Avistei o para-raios e uma câmera de vigilância, uma inovação interessante para monitorar as crianças e preservar o patrimônio público contra vândalos. Comentei com o colega Marcus Vinícius, em tom de brincadeira: “Se tivéssemos tempo eu subiria lá no topo só pra conferir se fizeram a instalação direitinho, e ainda ia dar uma foto bacana”.

Como estávamos na correria, tentando visitar o máximo de obras possível a cada dia, achei que a resposta seria: “Deixa isso pra lá, não temos tempo”. Qual não foi minha surpresa quando o querido amigo soltou essa: “Tempo a gente tem, e tem uma escadinha ali... só que eu duvido que você consiga subir... vai ficar entalado na proteção da escadinha”. Aquele comentário mexeu com meu orgulho. Sabia que estava “acima do peso”, mas é claro que dava conta. O “desafio” estava lançado.

Figura 26. Cabo desprotegido em obra em Anápolis (GO)

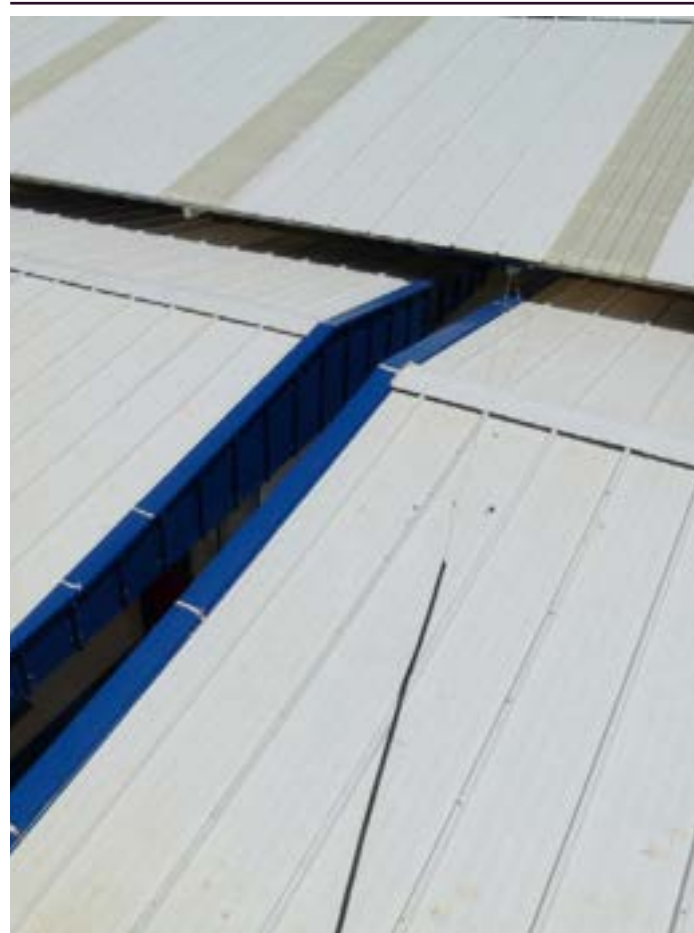


Figura 27. Características dos materiais em obra em Anápolis (GO)



Pedi uma cadeira para alcançar os primeiros degraus, que não ficam rentes ao chão para que as crianças não subam. Comecei a subir e o nobre parceiro começou a fazer um vídeo da aventura. No som de fundo, ouvem-se as risadas e as frases de incentivo: “Põe o pé ali... força, rapaz... vai lá... tá quase chegando”. Enquanto subia, a altura e a ventania iam sugando minha coragem. Só fazia me arrepender da infeliz ideia.

Foram cinco minutos entre subida e descida. Ao chegar ao solo, tive aquela sensação de missão cumprida... ou seria “comprida”? Afinal, o tempo “dilatou” e aqueles minutinhos pareceram uma eternidade.

Tirei várias fotos lá do alto, e vi algo que acabou indo para o relatório. Um cabo elétrico lançado de forma displicente sobre as telhas, cruzando a cobertura de uma

Figura 28. Subida até a caixa d'água em obra em Anápolis (GO)



Figura 29. Alto da caixa d'água em obra em Anápolis (GO)



ponta a outra. E, pior, o duto de proteção (conduíte) só ia até a metade do trajeto, ficando o resto do cabo elétrico exposto ao tempo. Uma verdadeira gambiarra. Perfeitamente corrigível, mas ainda assim uma falha inaceitável para uma obra pública novinha, sequer inaugurada.

Colocamos a foto no relatório, apontando a falha de fiscalização no recebimento da obra. E ficamos imaginando o pensamento do gestor: “E não é que os caras do TCU subiram lá no alto da torre?” Aquilo que os gestores chamam de “auditor chato”, nós chamamos de “expectativa de controle”. Quero crer que aquele gestor vai se lembrar dessa foto e será mais zeloso no recebimento futuro das obras custeadas com recursos públicos.



3.19. FISCOBRAS 2015

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Walton Alencar Rodrigues

UNIDADE TÉCNICA COORDENADORA: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana)

CONSOLIDAÇÃO: Acórdão 2.805/2015-TCU-Plenário, de 4 de novembro de 2015

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO 2015)¹⁰²

LOA IMPACTADA: Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA 2016)

3.19.1. CRIAÇÃO DAS SEINFRAS

Em 2015 ocorreu uma nova reestruturação no âmbito da Coinfra, com vista à maior racionalização das unidades técnicas de infraestrutura, com a integração das *expertises* das áreas de desestatização e regulação com as das unidades especializadas em obras públicas, dando origem às Secretarias de Fiscalização de Infraestrutura (Seinfras). Essa nova configuração buscou incremento da eficiência, melhoria da visão sistêmica e maior efetividade das ações de controle.

3.19.2. SISTEMA DE ANÁLISE DE ORÇAMENTOS (SAO) E ANÁLISE DE RISCO

O Fiscobras 2015 inovou com a realização de projeto-piloto para avaliar o risco de inconsistências nos orçamentos de um conjunto de obras geridas pelo Ministério das Cidades (MCidades) e passíveis de serem auditadas, com auxílio do sistema SAO.

Sistema de análise de orçamentos

O SAO é um sistema desenvolvido pelo TCU que disponibiliza, aos auditores, infraestrutura tecnológica para análise de orçamentos de obras, e possibilita abordar, entre outros aspectos, a avaliação de risco de sobrepreço, a avaliação paramétrica de custos e a geração de notas de riscos dos empreendimentos avaliados.

Ao todo, foi possível avaliar 189 orçamentos de obras públicas, alcançando a cifra de R\$ 16,9 bilhões. Com base nos resultados da análise de risco automatizada, e calculada a nota final de risco de cada empreendimento, foram selecionadas e fiscalizadas 26 obras no modelo tradicional do Fiscobras.

102. O Fiscobras 2015 foi fundamentado na LDO 2015 em razão de a LDO 2016 ter entrado em vigência somente em dezembro de 2015.

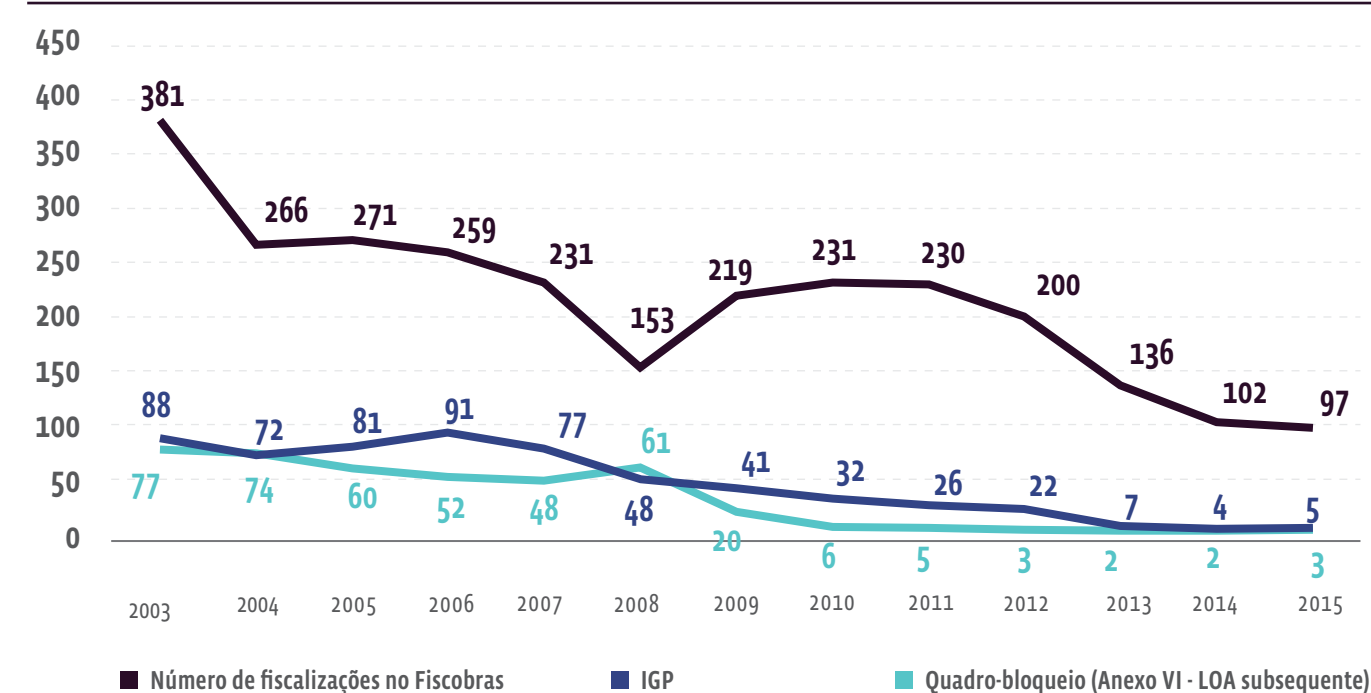
Quadro 24. Classificação das obras fiscalizadas*

CLASSIFICAÇÃO	NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES	(%)
IGP nova (Fiscobras atual)	3	3,1%
IGP (exercícios anteriores e não saneados)	2	2,1%
pIGP	0	0,0%
IGR	4	4,1%
IGC	52	53,6%
Falhas/impropriedades	29	29,9%
Sem ressalva	7	7,2%
TOTAL GERAL	97	100,0%

Fonte: TCU

*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: IGP > pIGP > IGR > IGC > F/I > SR.

Gráfico 20. Histórico de fiscalizações x IGP x obras no quadro-bloqueio da LOA do ano subsequente (2003 a 2015)



Fonte: TCU

3.19.3. ANÁLISE DE RISCOS EM OBRAS RODOVIÁRIAS

Ainda em relação à análise de riscos, foi utilizada solução específica com foco em obras rodoviárias, a qual permite identificar riscos em contratos de obras de engenharia do Dnit para antever potenciais desvios de recursos.

Com emprego de ferramentas de *Business Intelligence* (BI), foi desenvolvido painel eletrônico que apresenta riscos associados a contratos administrativos para execução de obras rodoviárias. Para tanto, foram efetuados cruzamentos de informações disponibilizadas em bases públicas de dados com uma matriz com fatores de riscos identificados a partir da *expertise* acumulada nas fiscalizações de obras rodoviárias.

O emprego da ferramenta poderá incrementar as fiscalizações relativas a empreendimentos de infraestrutura rodoviária.

3.19.4. ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS EM 2015¹⁰³

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (**Coinfra**), que compreendia as seguintes unidades técnicas de fiscalização de obras:

- Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (**SeinfraUrbana**):
 - edificações (vivendas, hospitais, escolas, prédios administrativos e obras afins), saneamento ambiental, transporte público urbano, contenção de encostas e empreendimentos afins;
 - Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (**Siob**).
- Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária (**SeinfraRodovias**):
 - construção, restauração, manutenção e conservação de rodovias e afins.

- Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (**SeinfraElétrica**):
 - empreendimentos do setor elétrico.
- Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (**SeinfraHidroFerrovia**):
 - ferrovias, hidrovias, portos e obras hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais e afins).
- Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (**SeinfraAeroTelecom**):
 - empreendimentos aeroportuários.
- Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (**SeinfraPetróleo**):
 - petróleo, gás natural, biocombustíveis e mineração (refinarias, gasodutos e afins).

3.19.5. FISCOBRAS 2015 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização

- Período de execução das fiscalizações: julho de 2014 a setembro de 2015¹⁰⁴;
- Número de auditores envolvidos: 113;
- HDF (homem x dia x fiscalização): 4185;
- Fiscobras tradicional: 97 obras fiscalizadas (R\$ 20,5 bilhões em dotações orçamentárias);
- Fiscalizações a distância: 189 orçamentos de obras analisados com auxílio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO).

104. Início e fim das portarias de fiscalização.

103. Portaria-Segecex nº 2, de 16 de janeiro de 2015.

Quadro 25. Outros processos de fiscalizações de obras*

Tipo	EM APURAÇÃO	ENCERRADO	TOTAL
Representação	122	110	232
Tomadas de contas especial	124	10	134
Denúncia	18	17	35
Relatório de auditoria	19	8	27
Acompanhamento	8	13	21
Monitoramento	16	2	18
Outros processos de fiscalização (levantamentos, inspeções, consultas)	5	3	8
Total	312	163	475

Fonte: TCU

*Processos autuados no TCU nos últimos 12 meses anteriores à consolidação do Fiscobras 2015.

105. Os dados referem-se à posição correspondente à data de fechamento do Relatório de Consolidação do Fiscobras 2015, em 28 de outubro de 2015.

106. Art. 115, § 1º, da LDO 2015.

Resultado das fiscalizações¹⁰⁵

- ◆ Benefícios financeiros estimados das fiscalizações: R\$ 870 milhões. Desse total, cerca de R\$ 200 milhões foram efetivados até a data da consolidação do Fiscobras 2015;
- ◆ Quantidade de achados de auditoria: 535, com grande incidência de indícios de irregularidades nas áreas relacionadas a projetos, execução da obra e processo licitatório.
- ◆ Levantamento de processos¹⁰⁶: não foram detectados indícios de irregularidade grave com recomendação paralisação (IGP) em outros processos de fiscalização.

TOTAL DE OBRAS
NO QUADRO-BLOQUEIO
DA LOA DO ANO SEGUINTE

3



3.20. FISCOBRAS 2016

Ficha técnica

RELATOR: Ministro Raimundo Carreiro

UNIDADE COORDENADORA: Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste

CONSOLIDAÇÃO: Acórdão 2810/2016-TCU-Plenário¹⁰⁷

LDO DE REFERÊNCIA: Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO 2016)¹⁰⁸

LOA A SER IMPACTADA: LOA 2017

3.20.1. SELEÇÃO FISCOBRAS

A seleção do Fiscobras 2016 contou com relevante participação das Secex estaduais do TCU. Das 131¹⁰⁹ obras inicialmente selecionadas por meio do Acórdão 664/2016-TCU-Plenário, as unidades dos estados coordenaram 36 fiscalizações, mediante supervisão da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura que detinha o conhecimento temático afeto à obra, e com a participação de servidores que, em decorrência de sua experiência profissional pregressa, preenchiam os requisitos técnicos necessários à realização dos trabalhos.

Além das fiscalizações autorizadas para fins de atendimento à LDO, o item 9.3 do acórdão supracitado determinou incluir, no relatório consolidado do Fiscobras 2016 a ser encaminhado ao Congresso Nacional, resumos acerca das seguintes ações de controle na área de infraestrutura:

- ◆ **REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES (RDC):** auditoria destinada a avaliar eventuais vantagens e desvantagens decorrentes da opção pelo RDC nas contratações de obras públicas, especialmente quanto ao uso do regime de contratação integrada;
- ◆ **GESTÃO:** auditorias destinadas a avaliar a estrutura de órgãos e entidades incumbidos do gerenciamento de obras públicas;
- ◆ **FISCALIZAÇÃO COM FOCO EM ANÁLISE DE RISCO EM OBRAS PÚBLICAS,** com o auxílio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO);
- ◆ **SOCIEDADES DE PROPÓSITO ESPECÍFICO:** Belo Monte; e
- ◆ **OBRAS PARALISADAS.**

107. Acórdão aprovado em sessão plenária do TCU do dia 8 de novembro de 2016.

108. Até o encerramento deste livro, a LDO 2017 ainda não tinha entrado em vigência.

109. Das 131 fiscalizações inicialmente aprovadas, cinco não foram realizadas. As justificativas constam no acórdão de consolidação do Fiscobras 2016, disponibilizado no Portal do TCU.

3.20.2. NOVO FISCALIS OBRA

Desde o primeiro ano do Fiscobras, o TCU lançou mão de ferramentas tecnológicas para auxiliar o auditor na gestão e execução das fiscalizações. Objeto de aperfeiçoamento contínuo, os diversos sistemas passaram por algumas alterações profundas nos exercícios a seguir:

- ◆ 1997: formulário eletrônico em Microsoft Access, para a coleta e armazenagem das informações;
- ◆ 1998: Sistema de Fiscalização de Obras Públicas, batizado de Fiscobras;
- ◆ 2003: Fiscobras *web*;
- ◆ 2008: integração do Fiscobras *web* ao Fiscalis.

Com base nas necessidades identificadas junto aos usuários, foi desenvolvido projeto de evolução do Fiscalis, com o objetivo de torná-lo mais aderente ao processo de fiscalização normatizado pelo Tribunal e mais amigável ao auditor. Nessa versão, as etapas de fiscalização (planejamento, registro de evidências coletadas e elaboração de relatório) foram dispostas de modo mais prático, facilitando a gestão e a qualidade das auditorias, além de possibilitar, futuramente, a extração de relatórios gerenciais a partir de dados consolidados.

O módulo de fiscalização de obras do novo Fiscalis, que contempla as particularidades técnicas e operacionais para fins de atendimento à LDO, foi utilizado pela primeira vez no Fiscobras 2016.

3.20.3. CRIAÇÃO DA SEINFRAOPERAÇÕES

A criação de uma secretaria extraordinária e a designação de uma força-tarefa para realizar ações de controle relacionadas à operação Lava Jato foi proposta pelo ministro Benjamin Zymler e aprovada em sessão ordinária do Plenário do dia 3 de dezembro de 2015.

Com a missão de ser referência no combate à corrupção, a Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações) tem como objetivo contribuir para a prevenção, detecção e responsabilização de fraudes em projetos de infraestrutura, aliando o já reconhecido trabalho técnico do Tribunal na área de obras

públicas à construção de um *know-how* na obtenção e tratamento de informações, bem como ao estreitamento da relação com as demais instituições de controle.

Entre as competências da SeinfraOperações destacam-se os processos relacionados à operação Lava Jato, o acompanhamento de acordos de leniência e outras operações e procedimentos nas instituições da Rede de Controle¹¹⁰.

Para o cumprimento de sua missão, a SeinfraOperações foi formada por auditores com larga experiência e alta *expertise* na área de fiscalizações de obras, advindos, principalmente, das demais Secretarias de Fiscalização de Infraestrutura.

3.20.4. RITO PROCESSUAL DO FISCOBRAS

Ao longo dos últimos vinte anos, as sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias passaram por diversas alterações no capítulo que trata das obras e serviços com indícios de irregularidades graves. Até então, o TCU regulamentava, por meio de acórdãos periódicos, a forma de o Tribunal atender aos dispositivos da LDO vigente.

A última grande alteração processual promovida pela LDO, porém, ocorreu em 2011. Diante da estabilidade dos dispositivos da LDO acerca das fiscalizações de obras nos últimos anos, o TCU optou por regulamentar tais comandos por meio da Resolução-TCU nº 280, de 15 de junho de 2016, de forma a dar mais estabilidade ao rito processual do Fiscobras adotado internamente.

Uma das principais novidades dessa resolução, que repercutirá nos próximos Fiscobras, diz respeito à condução dos respectivos planos de fiscalizações de obras, que passará a ser feita pelo presidente do TCU em exercício. Tal medida propiciará maior alinhamento entre o Plano de Fiscalização do TCU e o Fiscobras no que diz respeito ao estabelecimento de prioridades, alocação de recursos, e outras questões afetas ao planejamento.

Além disso, a norma incluiu a possibilidade de o relatório consolidado do Fiscobras contemplar, além das fiscalizações para fins de cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, outros trabalhos relacionados ao setor de infraestrutura que tenham sido realizados no exercício e, a critério do relator, devam ser comunicados ao Congresso Nacional.

Quanto à classificação dos indícios de irregularidades, a resolução corrigiu a nomenclatura “Outras irregularidades (OI)” para “Falhas/impropriedades (F/I)”, de forma a adequá-la tecnicamente ao conceito previsto no Regimento Interno do TCU.

110. Art. 28 da Portaria-
Segecex nº 5, de 25 de
fevereiro de 2016.

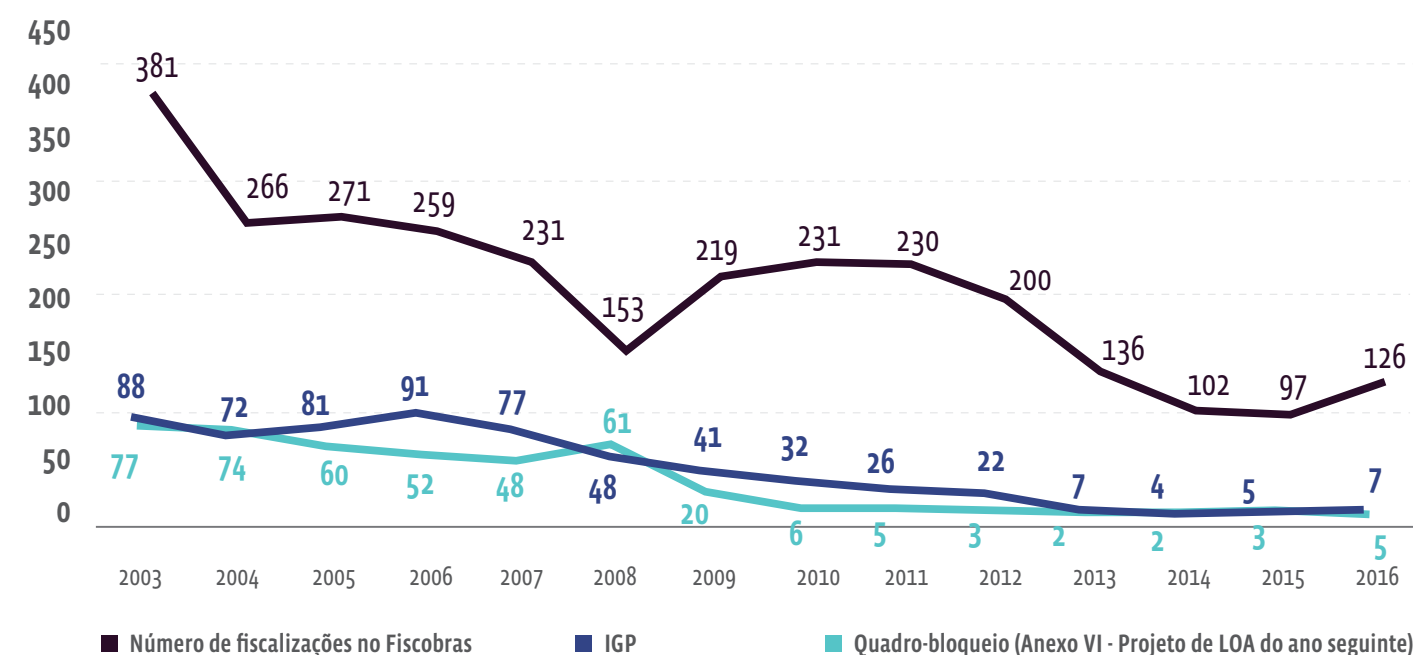
Quadro 26. Classificação das obras fiscalizadas*

CLASSIFICAÇÃO	NÚMERO DE FISCALIZAÇÕES	(%)
IGP nova (Fiscobras atual)	5	4,0%
IGP (exercícios anteriores e não saneados)	2	1,6%
pIGP	8	6,3%
IGR	2	1,6%
IGC	78	61,9%
Falhas/impropriedades	2	1,6%
Sem ressalva	29	23,0%
TOTAL GERAL	126	100,0%

Fonte: TCU

*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: IGP > pIGP > IGR > IGC > F/I > SR.

Gráfico 21. Histórico de fiscalizações x IGP x obras no quadro-bloqueio do Projeto de LOA do ano subsequente (2003 a 2016)



Fonte: TCU

111. Portaria-Segecex nº 5, de 25 de fevereiro de 2016.

3.20.5. ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS EM 2016¹¹¹

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (**Coinfra**), que compreende o Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (**Siob**)¹¹² e as seguintes unidades técnicas de fiscalização de obras:

112. A partir de 2016, o Siob passou a ser vinculado diretamente à Coinfra.

1. Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (**SeinfraUrbana**):
 - edificações (vivendas, hospitais, escolas, prédios administrativos e obras afins), saneamento ambiental, transporte público urbano, contenção de encostas e empreendimentos afins;
2. Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária (**SeinfraRodovias**):
 - construção, restauração, manutenção e conservação de rodovias e afins.
3. Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (**SeinfraElétrica**):
 - empreendimentos do setor elétrico.
4. Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (**SeinfraHidroFerrovia**):
 - ferrovias, hidrovias, portos e obras hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais e afins).
5. Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (**SeinfraAeroTelecom**):
 - empreendimentos aeroportuários.

6. Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (**SeinfraPetróleo**):
 - petróleo, gás natural, biocombustíveis e mineração (refinarias, gasodutos e afins).
7. Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (**SeinfraOperações**):
 - objetos conexos à operação Lava Jato, e outras operações e procedimentos nas instituições da Rede de Controle¹¹³.

3.20.6. FISCOBRAS 2016 EM NÚMEROS

Esforço de fiscalização¹¹⁴

- ◆ Período de execução das fiscalizações: agosto de 2015 a agosto de 2016¹¹⁵;
- ◆ Número de auditores envolvidos: 148;
- ◆ HDF (homem x dia x fiscalização): 7482;
- ◆ Fiscobras tradicional: 126 obras fiscalizadas (R\$ 34,7 bilhões em dotações orçamentárias);
- ◆ Fiscalizações a distância: 260 orçamentos de obras analisados com auxílio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO).

Resultado das fiscalizações¹¹⁶

- ◆ Benefícios financeiros estimados das fiscalizações: até a finalização deste livro, os benefícios financeiros ainda não tinham sido apurados. A título de exemplificação, foi possível levantar dois casos de benefícios efetivos relevantes. No curso da auditoria referente aos “Melhoramentos no Aeroporto de Vitória(ES)”, os gestores promoveram a correção das irregularidades apontadas pela equipe de auditoria, o que resultou em expressiva redução

113. A Rede de Controle é um centro decisório interorganizacional que visa a aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública. O principal objetivo da Rede de Controle é desenvolver ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao compartilhamento de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros.

114. Os dados referem-se à posição preliminar do dia 13 de setembro de 2016.

115. Início e fim das portarias de fiscalização.

116. Os dados referem-se à posição preliminar do dia 13 de setembro de 2016.

Quadro 27. Outros processos de fiscalizações de obras*

Tipo	EM APURAÇÃO	ENCERRADO	TOTAL
Representação	177	107	284
Tomadas de contas especial	133	2	135
Denúncia	25	11	36
Relatório de Auditoria	11	1	12
Acompanhamento	8	2	10
Monitoramento	21	0	21
Outros processos de fiscalização (levantamentos, inspeções, consultas)	10	7	17
Total	385	130	515

Fonte: TCU

*Processos autuados no TCU nos últimos 12 meses anteriores à consolidação do Fiscobras 2016

de R\$ 140 milhões no valor previsto para a obra. No caso das “Obras de dragagem do Porto de Paranaguá(PR)”, os gestores também corrigiram as irregularidades apontadas no edital das obras ainda durante a fiscalização, o que proporcionou a redução de cerca de R\$ 50 milhões no orçamento previsto.

- ◆ Quantidade de achados de auditoria: 502, com grande incidência de indícios de irregularidades em contratos, em gestão dos empreendimentos, em sobrepreço e superfaturamento, bem como em procedimentos licitatórios.
- ◆ Levantamento de processos: não foram detectados indícios de irregularidade grave com recomendação paralisação (IGP) em outros processos de fiscalização.

TOTAL DE OBRAS NO
QUADRO-BLOQUEIO DO PROJETO
DE LOA DO ANO SEGUINTE **5**

PALAVRA DO AUDITOR

OBRAS CIVIS DE ANGRA 3: COMO AUDITAR O PREÇO DE UMA USINA NUCLEAR?

Por Rafael Di Bello

Essa história começou em 2008, ano em que eu acabara de ingressar no TCU. Pela experiência na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), fui lotado na diretoria da Secob responsável pelas obras de energia.

A imprensa noticiava que o Brasil assinara novo acordo com a Alemanha, objetivando a retomada da usina nuclear de Angra 3. Na verdade, o acordo daria cumprimento a uma decisão de 2002 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), na esteira do racionamento de energia elétrica de 2001. Reiterada cinco anos depois pelo CNPE, a decisão objetivava diversificar a matriz energética nacional, até então muito dependente da hidroeletricidade. Em 2007, o TCU havia auditado as elevadas despesas de armazenamento/conservação dos equipamentos adquiridos desde a década de 1970 (quase US\$ 20 milhões/ano), recomendando ao governo federal que estudasse o tema e se manifestasse conclusivamente sobre a retomada ou não da construção do empreendimento. Tais despesas, somadas à própria aquisição (US\$ 750 milhões), somavam R\$ 2 bilhões.

O empreendimento de Angra 3, paralisado desde 1986, de uma hora para outra seria uma das estrelas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Portanto, não poderia ficar de fora do Fiscobras 2008. E não apenas em função da elevadíssima materialidade, à época estimada em menos de R\$ 8 bilhões, mas que logo atingiu R\$ 10 bilhões (2010). Também foram considerados os riscos de retomada da obra de forma assoberbada, sem um planejamento amadurecido. Fui escalado para a desafiadora missão, compondo equipe com o experiente colega João Batista, coordenador daquela auditoria, e sob a supervisão do igualmente competente diretor André Baeta.

A fase de planejamento da auditoria confirmou que não existia um projeto básico de Angra 3, mas tão somente o projeto executado de Angra 2, versão chamada de *as built* (ou “como construído”). Para justificar a falta de projeto específico, a Eletronuclear¹¹⁷ informou que as usinas seriam “irmãs gêmeas”. Ocorre que a equipe não se convenceu dessa similaridade absoluta, já que as fundações de Angra 2 se apoiavam sobre 2.600 estacas (média de 30 metros de profundidade), enquanto Angra 3 seria apoiada em rocha.

117. A Eletronuclear Eletronuclear foi criada em 1997 com a finalidade de operar e construir usinas term nucleares no Brasil. Subsidiária da Eletronuclear, é uma empresa de economia mista e responde pela geração de aproximadamente 3% da energia elétrica consumida no Brasil. (Fonte: www.eletronuclear.gov.br)

Durante a fase de execução da auditoria, requisitamos o orçamento para a retomada da obra. Em resposta, foi entregue uma versão em papel, datada de 1994, com preços em URV (Unidades Real de Valor), o que não deixava dúvidas de que aquele orçamento estava completamente desatualizado. Além da questão da moeda, o orçamento replicava o baixo nível de detalhamento do projeto “conceitual” licitado em 1982, focando praticamente apenas a estrutura (fôrma de madeira, aço e concreto). As instalações e acabamentos, por exemplo, estavam representados por uma grande “verba”, da ordem de 20% do total, sem qualquer transparência. Ou seja, aquela versão desprezava por completo todo o conhecimento tecnológico adquirido durante a execução de Angra 2, que entrou em operação em 2001.

Diante daquele cenário, questionei verbalmente os gestores se aquele orçamento, mesmo defasado em duas décadas, seria o utilizado para retomada da obra. A resposta foi a de que aquele era o orçamento “oficial”, resultado da licitação. Respondi então: “Ok, então posso apontar no relatório que vocês não possuem um orçamento conforme acórdão do TCU de 2002, que condicionou a retomada do contrato de obras civis à demonstração de que os preços renegociados são compatíveis com os de mercado?”

Com essa “cartada”, a postura dos gestores mudou: “Veja bem, é claro que nós temos um orçamento mais atual, de 2002, mas que está em negociação... não é nada formal, é apenas uma planilha Microsoft Excel, de modo que não podemos fornecê-lo”. Retruquei: “Ótimo, é isso mesmo que precisamos: os dados em meio digital viabilizarão nossa análise no escasso tempo de que dispomos, além de eliminar o risco de falha humana na digitação manual de centenas de linhas de serviços e preços”. O representante da Eletro-nuclear ainda ficou reticente em entregar a planilha Excel, alegando que não era oficial. Nós não recuamos e, com toda a calma, esclarecemos: “Agora que sabemos que existe a tal planilha mais atual, não faz sentido perder tempo analisando um orçamento ultrapassado; o ofício de requisição será emitido e não custa lembrar que nosso prazo é curto; a eventual recusa infelizmente será apontada como obstrução à fiscalização”. E assim a planilha Excel do orçamento da obra nuclear foi finalmente entregue, com a data-base de dezembro de 2001.

Confesso que, antes de receber a planilha, eu estava receoso de me deparar com serviços muito fora do comum, para os quais não teríamos referenciais de preços de mercado. Afinal de contas, a todo momento os engenheiros da Eletronuclear faziam questão de nos lembrar que aquela obra era “especial”... uma obra nuclear!

Contudo, aquele temor inicial não se justificou. Ao aplicarmos a técnica de amostragem da “curva ABC” (ordenar os serviços de acordo com sua materialidade frente ao

global – quase R\$ 1,6 bilhão), os serviços mais relevantes eram “velhos conhecidos”: (i) gerenciamento e administração da obra (salários de engenheiros, gerentes e pessoal de apoio), (ii) fôrmas em madeira, (iii) aço, (iv) concreto, (v) escoramentos metálicos, (vi) pintura, (vii) movimentação de terra e rocha.

A visita ao local da futura obra contribuiu para diminuir a ansiedade da análise de preços.

A primeira parada foi o mirante, de onde era possível ter uma ideia geral do complexo nuclear, com todos os edifícios, cada um com sua função: (i) o reator nuclear, que esquenta a água do circuito primário; (ii) os edifícios auxiliar do reator e de controle; (iii) o edifício do turbo-gerador, onde entra o circuito secundário, com vapor de alta pressão (aquecido pelo circuito primário), para girar as turbinas; (iv) a tomada d’água de refrigeração (circuito “terciário”); (v) prédios de geradores de emergência, entre outros.

Um diálogo engraçado foi travado nesse mirante. Olhando para os enormes buracos das fundações, escavadas diretamente na rocha sólida, observei que estavam parcialmente cheios de água e questionei: “Essa água vem do mar?” A resposta foi: “Não, não há qualquer comunicação com o mar, a água é da chuva desses dias; isso depois de nós termos esgotado quase tudo, cuidadosamente, com os biólogos fazendo o resgate de ictiofauna (peixes), conforme determinou o órgão ambiental”. Retruquei: “Como assim? Se não tem ligação com o mar, de onde esses peixes vieram? Peixe-voador?” E aí veio a surpresa: “Bem, segundo a teoria dos biólogos, como a obra ficou parada durante mais de duas décadas, as ovas de peixe vieram das fezes das gaivotas que se alimentavam no mar e sobrevoavam os buracos”. Respondi: “Tese interessante... só de curiosidade... quantos peixes os biólogos conseguiram capturar?”. E aí o *gran finale*: “É, deu um trabalho desgraçado pra capturar uns quatro bagrinhos... mas o pior é que o órgão obrigou a fazer a soltura longe... parecia um cerimonial, tudo registrado para colocar no relatório final”. Depois dessa fiquei com medo de perguntar quanto tinha custado essa “brincadeira” do órgão ambiental... Afinal, o foco da auditoria era nos preços das obras bilionárias.

Por sugestão dos gestores, faríamos uma visita técnica à Angra 2 para conhecer melhor o projeto da usina “gêmea”. Fomos informados que não adentraríamos em área controlada, do reator nuclear, pois haveria que se pedir autorizações especiais. Ainda assim, a visita foi importante para avaliar a complexidade do empreendimento como um todo. A parte do reator foi visualizada por meio de modelos reduzidos e esquemas.

Analisando cuidadosamente as composições analíticas de preços da proposta vencedora da licitação, com produtividades de 1982, felizmente não encontramos nenhum

insumo “radioativo”, ou profissional com “doutorado na Nasa”. Afora o uso intensivo de equipamentos de grande porte (centrais dosadoras e fábricas de gelo para concreto, guas fixas, etc.), todos os demais itens de preço, especialmente os materiais e os salários dos profissionais, estavam disponíveis no referencial oficial previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Sinapi, Caixa Econômica Federal e IBGE). O uso desses equipamentos reduzia a mão de obra direta, aumentando a produtividade, tema sobre o qual nos debruçamos com cuidado.

Observamos logo de início que a taxa de BDI (benefícios e despesas indiretas) proposta pela construtora era superior a 37%, extremamente elevada, mesmo quando comparada com outras obras de grande porte (como hidrelétricas), inferiores a 28%. O mesmo ocorreu com os encargos sociais incidentes sobre a mão de obra, superiores a 167%, igualmente fora dos padrões (até 125%).

Nada chamou mais atenção do que a previsão de elevadíssimos gastos com “administração local” (custos indiretos, acessórios), da ordem de 20%, bem acima dos 15% da proposta comercial vencedora da licitação em 1983. Foram ainda apontadas outras irregularidades nos preços e quantitativos de outros itens “acessórios”, como transporte coletivo, alimentação, equipamentos de proteção individual (EPI), alojamentos, entre outros.

Adentrando nos custos diretos da empreitada, as composições de preços unitários foram analisadas separadamente.

Nas fôrmas para concreto armado, chamou atenção logo de cara o uso da madeira da árvore ipê, material nobre, extremamente oneroso, normalmente utilizado em estruturas permanentes (a exemplo de assoalhos, corrimãos, móveis). Sem dúvida um material tecnicamente inadequado para fôrmas, já que as peças deveriam ser montadas e desmontadas diversas vezes, com uso de pregos, e a dureza e peso seriam incompatíveis com a produtividade esperada desse serviço temporário. A Eletronuclear de início insistiu na madeira, alegando que era tecnicamente apropriada, o que foi refutado veementemente. Posteriormente, os gestores admitiram verbalmente terem escolhido o ipê por ser madeira das mais caras do Sinapi, pois daria “margem de segurança” nos preços. Ocorre que a equipe argumentou que os preços do Sinapi já eram extremamente conservadores, pois não consideram os ganhos de escala e de barganha que uma construtora utiliza para reduzir preços em negociação com seus fornecedores. Além disso, a usina de Angra 2 usou madeira pinho-do-paraná, adequada e muito mais barata.

No caso do aço CA-50, dois problemas graves chamaram a atenção: (i) o preço unitário do quilo e (ii) a elevada taxa de desperdício de material. Quanto ao preço unitário, a Eletronuclear e a empresa insistiam em usar o preço do 3º quartil do Sinapi (mais alto), o que foi rebatido tecnicamente pela equipe, que defendeu o uso da mediana, conforme critério máximo aceitável da LDO. Além disso, a experiência prática em obras de hidrelétricas

demonstrava preços até mesmo do 1º quartil (mais baixos), dados os ganhos de escala e de barganha nas compras. Já no caso das perdas, tanto a Eletronuclear quanto a contratada não abriam mão de 10%, sendo que o Sinapi de 2008 trazia alguns referenciais com até 5%. Além disso, com as modernas técnicas de gerenciamento de perdas em obras, em benefício ao meio ambiente, os 10% eram inadmissíveis, pois o uso de *softwares* especializados e coleta/venda da sucata impedem tal oneração indevida do orçamento. Por consequência, ofendem o princípio constitucional da eficiência. O argumento irrefutável da equipe é que a proposta da construtora, vencedora da licitação na década de 1980, já previa uma meta de perdas de 7%. Esse foi o limite máximo aceitável, e efetivamente negociado ao final, reduzindo as perdas em 3%, o que, em ordem de grandeza, proporcionava economia da ordem de R\$ 3 milhões só no aço.

Na composição do preço do concreto, um erro grosseiro foi de imediato identificado, pois constavam aditivos químicos do tipo “aceleradores de pega” (reduz o tempo de hidratação do concreto), juntamente com aditivos “reduzores de pega”, uma grande inconsistência. O gestor acabou reconhecendo a falha e disse que na verdade desejava um efeito plastificante. Minha observação foi: “Então, ok, é necessário substituir e reduzir do preço, pois o aditivo plastificante é mais barato, no Sinapi, do que aquele outro acelerador que está na composição de preços”.

Ao final do trabalho de 2008, considerando que vários serviços não possuíam a devida transparência, apontamos uma redução potencial superior a R\$ 450 milhões apenas no contrato de obras civis.

Alguns serviços foram reavaliados ao longo do ano de 2009, por ocasião de novos elementos apresentados pela Eletronuclear e pela construtora Andrade Gutierrez. Havia um pedido de urgência nas análises, de modo que foi criada uma “força-tarefa”, que contou com os competentes colegas Gustavo Tormena e André Baeta, que assumiu diretamente a coordenação. Ao final desse segundo trabalho de minuciosa avaliação, a unidade técnica concluiu que havia sobrepreço remanescente de R\$ 309 milhões.

Contudo, novos elementos foram autuados no gabinete do relator, e, ao final de todas as análises, o Plenário determinou a redução imediata de R\$ 120 milhões, colocando *sub judice* o restante do valor, que deveria ser reavaliado à luz da efetiva execução da obra, por meio de fiscalizações anuais, deixando clara a “desconfiança” do TCU em relação às premissas adotadas pela Eletronuclear, que poderiam ser impugnadas futuramente (Acórdão 1.624/2009 -TCU-Plenário).

No Fiscobras 2010 participei novamente da auditoria de Angra 3, dessa vez não como membro da equipe, mas sim como supervisor dos trabalhos. Na oportunidade, a equipe se empenhou em analisar os dados disponíveis e verificou que os salários realmente pagos às funções carpinteiro, pedreiro e armador (principais cargos da mão de obra direta)

estariam (i) 17% abaixo dos valores definidos nas composições de custos unitários do Termo Aditivo nº 23 do contrato NCO 223/83 e (ii) quase 9% abaixo da média Sinapi (Rio de Janeiro, base fevereiro de 2010). Diante da diferença entre os valores contratados, recebidos pela construtora, e aqueles efetivamente pagos aos trabalhadores, não surpreende, portanto, que os trabalhadores das obras ameacem entrar em greve caso a empreiteira não aceite negociar, conforme divulgado pela imprensa à época.

Por ocasião do meu pronunciamento como supervisor, em 2010, busquei resgatar todo o histórico de alertas, focando principalmente na inadequação do critério de medição e pagamento de mão de obra indireta (administração local), que embutia um elevado risco de extrapolação dos limites do orçamento. O pagamento por “homem x mês” sem dúvida cria o chamado “paradoxo lucro-incompetência”, pois ao se medir por “permanência/disponibilidade” cada pessoa na obra, há um nítido estímulo à ineficiência, pois quanto mais tempo a pessoa permanece, mais a construtora recebe remuneração. O pagamento deveria ser voltado ao resultado, do contrário o contrato de empreitada se transforma em um contrato “por administração” (reembolso de despesas comprovadas + “taxa de administração” da construtora), o que é terminantemente vedado pela Lei nº 8.666/1993.

O problema seria ainda mais agravado em função dos alegados atrasos no licenciamento nuclear, quando na verdade os atrasos foram na contratação dos projetos, agravados pela postura da construtora de dificultar ao máximo o andamento da obra.

Embora não tenha participado das auditorias dos Fiscobras 2011 a 2015, a partir das leituras dos relatórios, votos e acórdãos, não restaram dúvidas que o acompanhamento do TCU continuou sendo o mais criterioso possível, apontando as irregularidades detectadas, e reforçando todos os alertas anteriores.

Em julho de 2015, o ex-presidente da Eletronuclear sr. Othon Pinheiro foi preso na operação Radioatividade (16ª fase da operação Lava Jato). Dois meses depois, as obras foram suspensas por falta de recursos financeiros.

No Fiscobras 2016 voltei a fazer parte da equipe de auditoria da usina nuclear, dessa vez como coordenador. Os trabalhos contaram com os competentes colegas Gustavo Tormena, Gláucio Cunha e Rodrigo Motta, além da supervisão do diretor Luiz Fernando Souza. Os trabalhos buscaram apurar as razões da paralisação das obras por falta de recursos, bem como avaliar se os alertas emitidos ao longo desses anos foram observados pelos gestores. Novamente uma dura batalha para analisar os preços vem sendo travada.

Infelizmente, com a deflagração da operação Pripyat, os gestores da Eletronuclear tiveram a prisão preventiva decretada no início de julho de 2016. Pessoas que receberam as equipes de forma tão cordial durante as auditorias de 2008 e 2016, foram flagrados, por meio de interceptações telefônicas, em situação de obstrução à justiça, bem como embarçando a auditoria em curso no âmbito do Fiscobras 2016. Recentemente tivemos a notícia de que o ex-presidente Othon foi condenado a 43 anos de prisão.

Meu sincero desejo hoje é que a verdade prevaleça e a justiça seja feita. Que as obras sejam concluídas o quanto antes, de modo que a sociedade possa enfim ver o retorno para os vultosos recursos investidos nessa terceira unidade geradora do complexo nuclear de Angra dos Reis.

Figura 30. Angra 3, maquete do reator



Figura 32. Angra 3, edifício do reator



Figura 34. Angra 3, modelo reduzido reator (1)



Figura 31. Angra 3, panorâmica da fundação



Figura 33. Angra 3, visão geral da usina



Figura 35. Angra 3, esgotamento da cava



4. IMPACTOS E BENEFÍCIOS DO FISCOBRAS

O Fiscobras é um dos principais produtos do TCU e gera benefícios financeiros de grande materialidade ao erário, além de impactar de forma significativa no aprimoramento da administração pública em benefício da sociedade.

Os benefícios financeiros quantificáveis das ações de controle exercidas no âmbito do Fiscobras são os mais facilmente percebidos e decorrem da adoção de medidas corretivas pelos gestores, como a correção do orçamento previsto em edital de licitação e a repactuação de contratos com sobrepreço, além daqueles advindos mediante o poder de sanção do TCU, traduzido nas condenações em débito e nas aplicações de multas.

Porém, os benefícios e impactos abrangem, também, a própria expectativa do controle, além da prevenção do desperdício ou do prejuízo, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis e normas, da redução de danos ambientais e do aprimoramento de políticas públicas e da gestão pública.

4.1. BENEFÍCIOS FINANCEIROS DO FISCOBRAS

Em relação aos **benefícios financeiros** no âmbito do Fiscobras, os resultados obtidos são significativos e justificam, por si só, o esforço de fiscalização que vem sendo aplicado. Dados coletados nos relatórios de consolidação do Fiscobras de 2010 a 2015 indicam que foram estimados benefícios financeiros na ordem de R\$ 12 bilhões.

Desse total, cerca de R\$ 2,25 bilhões foram concretizados (benefícios efetivos¹¹⁸) no próprio exercício das respectivas fiscalizações, em razão, principalmente, das medidas corretivas adotadas pelos gestores de forma tempestiva.

Considerando os custos diretos¹¹⁹ estimados em R\$ 10 milhões para a realização de um Fiscobras tradicional, é possível avaliar em R\$ 60 milhões os recursos necessários para a realização das fiscalizações de obras nos seis anos compreendidos entre 2010 e 2015.

A análise custo × benefício dos valores acima apresentados demonstra o retorno financeiro do Fiscobras à sociedade e aos cofres públicos, levando-se em conta apenas os benefícios que podem ser quantificáveis monetariamente.

Exemplos de fiscalizações de obras com benefícios financeiros quantificáveis efetivados no próprio exercício das respectivas auditorias encontram-se destacados ao final deste capítulo (tópico 4.8).

4.2. EXPECTATIVA DE CONTROLE E EFEITO MULTIPLICADOR DAS FISCALIZAÇÕES

A **expectativa de controle** e o **efeito multiplicador das fiscalizações**, por sua vez, são de difícil mensuração. Nesse contexto, é de grande valor relembrar as palavras¹²⁰ do ministro-substituto Lincoln Magalhães da Rocha, relator do Fiscobras 2003, acerca da expectativa de controle:

118. *Benefício efetivo é aquele decorrente do cumprimento de deliberação ou antecipado no âmbito administrativo em razão de processo em andamento no TCU, conforme definido pela Portaria-TCU nº 82, de 29 de março de 2012.*

119. *Remuneração, diárias e passagens dos auditores envolvidos nas fiscalizações.*

120. *Decisão 1.440/2003-TCU-Plenário, que consolidou o Fiscobras 2003.*

O julgamento das contas constitui o controle posterior, ao passo que as auditorias e inspeções correspondem ao controle concomitante, e até por que não dizer, o controle prévio. Mais ainda, a realização de inspeções e auditorias propicia a existência de uma expectativa de controle que, embora não possa ser traduzida em números, é sabidamente um dos grandes benefícios advindos da existência das entidades fiscalizadoras. (grifos nossos)

Os benefícios decorrentes do efeito multiplicador das fiscalizações também são de difícil quantificação e, na maioria dos casos, impossíveis de mensurar financeiramente. Um exemplo desse efeito multiplicador com impacto financeiro foi detectado ao acaso durante a fiscalização no Aeroporto de Manaus (AM), em 2011. Ao fiscalizar essa obra, a equipe de auditoria identificou que o gestor corrigira o respectivo orçamento de forma proativa, com fundamento nas falhas apontadas pelo TCU em fiscalização anterior, no Aeroporto de Confins (MG).

Para melhor contextualizar, destaca-se trecho do voto condutor referente ao Acórdão 1.733/2011-TCU-Plenário, que tratou do aeroporto de Manaus:

Além do presente caso concreto, lembro a contribuição desta Corte no Aeroporto de Confins, que resultou em uma economia superior a R\$ 70 milhões, relatada no Acórdão 718/2011-Plenário. Aquela atuação também repercutiu indiretamente nas estimativas de preço do orçamento para as obras deste Aeroporto de Manaus. Isso porque existiram serviços que apresentaram redução de preços unitários em Belo Horizonte que, identificando seus semelhantes no orçamento manauara, ensejaram uma redução aproximada de R\$ 33 milhões no orçamento base da licitação (além dos R\$ 37 milhões de abatimento decorrentes desta última ação). (grifos nossos)

4.3. MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA

Um dos resultados esperados da atuação do TCU consiste no aprimoramento da governança e da gestão em organizações e políticas públicas. As ações educativas e preventivas da ação de controle caracterizam-se pela proatividade na orientação ao gestor público para bem cumprir a lei e alcançar os objetivos propostos.

Em razão das fiscalizações realizadas na área de obras, é comum o TCU fazer recomendações de melhoria de gestão ou determinações para correção de procedimentos que resultam em significativos benefícios para a sociedade e para o erário, em conformidade com sua missão de aprimorar a administração pública em benefício da sociedade por meio do controle externo¹²¹.

Exemplo de melhoria da administração pública decorrente da atuação do TCU pode ser extraído do relatório consolidado do Fiscobras 2009, exercício em que o Dnit apresentou redução da quantidade relativa de obras com indícios de irregularidades graves. De acordo com o relatório do Acórdão 2.252/2009-TCU-Plenário, essa melhora pôde ser atribuída à adoção de medidas corretivas determinadas pelo TCU, como a padronização dos seus editais de licitação e a publicação da Instrução Normativa 001/2007 pelo Ministério dos Transportes, a qual uniformizara procedimentos e rotinas a serem observados pelo Dnit na instrução de processos licitatórios.

4.4. SISTEMAS REFERENCIAIS DE PREÇO

O Tribunal também avalia os chamados Sistemas de Referência de Preço, em especial o Sinapi¹²² e o Sicro¹²³, que servem de subsídio para o gestor público realizar os orçamentos das obras a serem licitadas e contratadas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício 2003 foi o primeiro dispositivo legal a estabelecer como parâmetro oficial de preços de obras públicas, os valores constantes do Sinapi. Essa previsão foi reiterada nas sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias até o ano de 2013, quando foi editado o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, que estabeleceu critérios para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia contratados com recursos da União, incorporando ao seu texto o conteúdo que vinha sendo veiculado pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias anuais. A primeira menção expressa ao Sicro, por sua vez, foi feita na LDO 2010.

A contribuição do TCU para a evolução dos sistemas foi decisiva sob dois prismas. O primeiro é que a busca de parâmetros legais de avaliação do custo de obras públicas no âmbito das auditorias ressaltou a importância de se construir uma ferramenta adequada que pudesse dar segurança aos gestores e às instituições de controle na aferição da economicidade das contratações, o que condicionou, em alguma medida, a inserção da exigência nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

O TCU também contribuiu diretamente para o aprimoramento dos sistemas referenciais por meio da realização de auditorias específicas que buscam aferir a abrangência e a confiabilidade desses parâmetros referenciais.

A primeira dessas auditorias, por exemplo, ocorreu em 2006, resultando no Acórdão 1.736/2007-TCU-Plenário, que determinou à Caixa a adoção de medidas visando ao aprimoramento do Sinapi, destacando-se os seguintes aspectos: publicação das informações na internet; elaboração de normas e documentação técnica que garanta a sustentabilidade do sistema; ampliação da abrangência dos bancos de informações; elaboração de manuais de utilização, metodologia e conceitos; ajuste dos critérios para a realização das pesquisas de preços de insumos; criação de um banco de dados específico com composições aferidas (Caixa Referencial).

O acórdão chamou a atenção ainda para a necessidade de que fossem assegurados os recursos orçamentários e financeiros necessários à manutenção e ao aprimoramento do sistema.

Desde então, o TCU realiza, periodicamente, trabalhos de auditoria e de monitoramento com vistas a assegurar a confiabilidade das informações e aprimorar o funcionamento desses sistemas, de modo a contribuir efetivamente para a melhoria da qualidade das contratações de obras públicas.

O fortalecimento institucional e a consolidação desses sistemas referenciais de custos de obras públicas foram avanços significativos na administração pública, e podem ser considerados grandes conquistas, uma vez que proporcionaram um melhor controle não somente por parte das instituições incumbidas diretamente desse papel, mas pela própria sociedade.

122. Criado em 1969, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) é um sistema de pesquisa que informa os custos de projetos e índices da construção civil. As informações do Sinapi resultam de trabalhos técnicos da Caixa e do IBGE, que pesquisam mensalmente preços de materiais, de equipamentos de construção e de salários, em todas as capitais dos estados. O Sinapi calcula custos para projetos residenciais, comerciais, equipamentos comunitários, saneamento básico e emprego e renda urbana e rural.

123. O Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) é um sistema referencial de preços desenvolvido e mantido pelo Dnit, que tem por finalidade estimar o custo da execução de serviços de construção, conservação e sinalização rodoviários em diversas unidades da federação.

121. Plano Estratégico do TCU 2015-2021, disponível no Portal do TCU.

Figura 36. Participação do TCU em reunião técnica na Câmara dos Deputados

UNIÃO • ANO XXX • Nº 119 • TERÇA-FEIRA, 14/7/2015 2

ASPAR

TCU participa de reunião técnica na Câmara dos Deputados



Representantes do Tribunal de Contas da União (TCU) participaram, no último dia 2, de reunião técnica com o presidente da Subcomissão Especial destinada a acompanhar as obras de mobilidade urbana financiadas com recursos federais (Submob), Deputado Federal Marcelo Matos (PDT-RJ). Estiveram presentes também os Deputados Aureo (SD-RJ) e Ronaldo Martins (PRB-CE), membros titulares da Comissão de Viação e Transporte (CVT).

O encontro teve por objetivo obter informações sobre as obras com baixo ritmo de execução ou paralisadas, com interesse especial dos parlamentares acerca das obras de mobilidade urbana no município do Rio de Janeiro, sede dos jogos olímpicos e paraolímpicos de 2016.

Estavam representando o TCU na reunião técnica: o especialista sênior da Coordenação geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra), Augusto Ferradaes; o secretário-substituto da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), Rafael Di Bello; o chefe-substituto do Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (Siob), Eduardo Costa

Rodrigues; o diretor-substituto Alexandre Alves e o auditor Caio Marrul, ambos da 2ª Diretoria da SeinfraUrbana (tema mobilidade urbana).

Di Bello apresentou a evolução das principais fiscalizações de obras feitas pela Corte de Contas nos últimos cinco anos, tendo por objeto empreendimentos que contam com recursos federais, seja por meio do orçamento da União (dotação da ordem de R\$ 4 bilhões em 2015), ou por financiamentos da Caixa Econômica Federal (nas cidades-sede da Copa 2014, com dados fornecidos pela SecexFazenda). Por meio da apresentação de dados consolidados e objetivos, foram abordados aspectos de governança e controle da política nacional de mobilidade urbana, com destaque para a repartição de atribuições entre o TCU e os demais tribunais de contas no caso das operações de crédito.

O presidente da Subcomissão agradeceu a participação do TCU, ressaltando a proximidade que a instituição mantém com comissões que ele integra, e parabenizou os trabalhos feitos pela secretaria na auditoria de obras. “Espero contar com o tribunal para futuros projetos da Comissão”, finalizou.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Presidente:
Aroldo Cedraz de Oliveira

Vice-presidente:
Raimundo Carreiro

MINISTROS

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 Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Procurador-geral:
Paulo Soares Bugarin

Subprocuradores-gerais:
Lucas Rocha Furtado
Cristina Machado da Costa e Silva

Procuradores:
Marinus Eduardo De Vries Marsico
Júlio Marcelo de Oliveira
Sérgio Ricardo Costa Caribé

1ª CÂMARA

Presidente: Walton Alencar Rodrigues

Membros:
Benjamin Zymler
José Múcio Monteiro
Bruno Dantas
Augusto Sherman Cavalcanti
(*ministro-substituto*)
Weder de Oliveira (*ministro-substituto*)
Lucas Rocha Furtado (*representante do Ministério Público*)

2ª CÂMARA

Presidente: Raimundo Carreiro

Membros:
Augusto Nardes
Ana Arraes
Vital do Rêgo
Marcos Bemquerer Costa
(*ministro-substituto*)
André Luis de Carvalho (*ministro-substituto*)
Cristina Machado da Costa e Silva
(*representante do Ministério Público*)

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO

Telefones: (61) 3316-7548 / 3316-7210
<http://www.tcu.gov.br>

Fonte: União, Brasília, ano XXX, n. 119, de 14/7/2015

Figura 37. Capas dos volumes Obras Públicas, do TCU



4.5. SUBSÍDIO À ATUAÇÃO DE COMISSÕES PARLAMENTARES

A participação do TCU em reuniões de comissões e em audiências públicas no Congresso Nacional se traduz em significativa oportunidade para subsidiar a discussão de temas indispensáveis ao aprimoramento das ações de controle a cargo do Tribunal e do próprio Parlamento, titular do controle externo e responsável por legislar sobre as matérias de competência da União, incluindo questões afetas às obras públicas (figura 36).

4.6. PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE CONHECIMENTOS

Um dos grandes impactos do Fiscobras ao longo destes vinte anos diz respeito à produção e disseminação de conhecimento acerca das fiscalizações de obras públicas, de forma a contribuir com a maior eficiência da administração pública.

O TCU promove e participa de palestras, seminários e encontros¹²⁴ de caráter formativo e informativo na área de controle de obras públicas, com a presença de vários órgãos/entidades da administração pública e da iniciativa privada.

Oferta também diversos cursos não somente ao corpo técnico do Tribunal, mas para gestores das três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Assim, o TCU busca levar os gestores públicos a adotarem medidas que evitem, desde a origem, a ocorrência de irregularidades que se repetem ao longo dos anos, como superfaturamento, sobrepreço, ausência de projeto básico e executivo, e licitação irregular.

Parte da disseminação de conhecimentos na área de obras e serviços de engenharia é realizada por meio de divulgação institucional do TCU, de que são exemplo:

- ◆ recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas (figura 37);

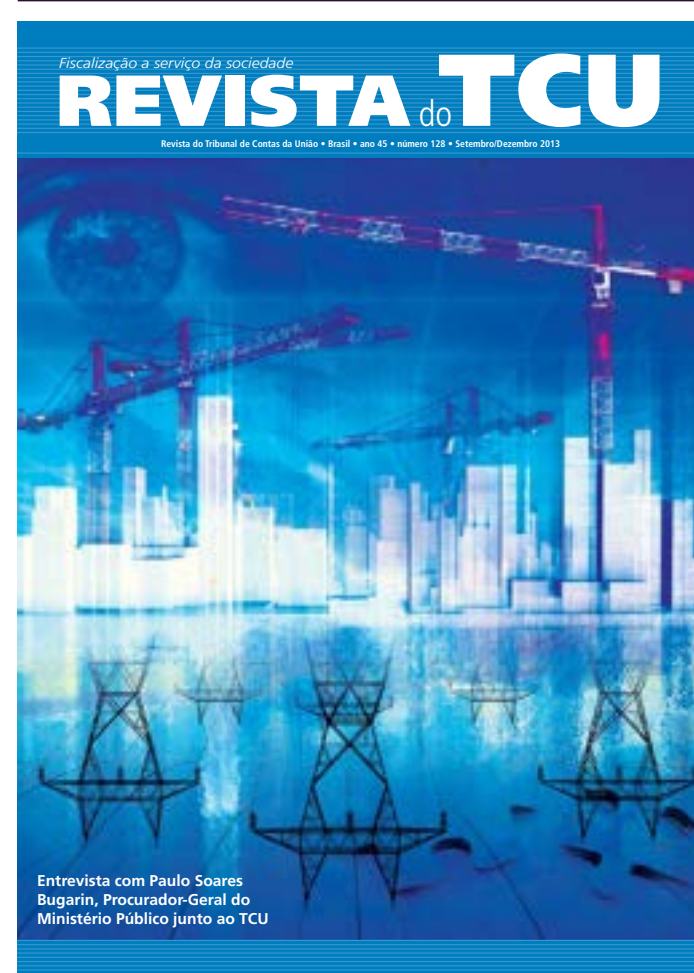
124. Por exemplo, o Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (Sinaop) e Encontro Técnico Nacional de Auditoria de Obras Públicas (Enaop), promovido com a coordenação técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop).

Figura 38. Capa do guia *Orientações para elaboração de planilhas*, do TCU



Fonte: TCU

Figura 39. Capa de edição da *Revista do TCU*



Fonte: TCU

Figura 40. Curso *Pasos y procesos para Auditoría Técnica de Obras para la inversión en infraestructura de bienes públicos*, realizado no Panamá



Fonte: União, Brasília, ano XXVIII, n. 190, de 18 de outubro de 2013

125. Cartilha elaborada pelo TCU, a partir de pleito de entidades como a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e o Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), com o objetivo de unificar o entendimento do Tribunal sobre os principais questionamentos do setor, de maneira mais acessível para os gestores públicos, empresas e mesmo auditores.

- ◆ guia para elaboração de planilhas orçamentárias de obras¹²⁵ (figura 38);
- ◆ artigos publicados na *Revista do TCU* (figura 39).

O TCU também 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 informação até a organização de atividades de treinamento e intercâmbio técnico, a exemplo da oferta de cursos relacionados à auditoria de obras públicas para EFS da América Latina e Caribe no âmbito da Organização Latino-americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). Entre as principais ações de capacitação destacam-se:

- I. Curso *Auditoría de Obras Públicas*, com carga horária de 60h na modalidade educação a distância, e cujo conteúdo abarca aspectos gerais de auditoria de obras, a exemplo de análise de projetos, orçamentos, editais de licitação, execução contratual, etc. Esse curso já teve cinco turmas, todas com grande número de participantes;
- II. Curso *Auditoría de Obras Públicas – Obras de viviendas*, com carga horária de 30h e também na modalidade educação a distância. O conteúdo desse curso foi direcionado para a realização de trabalhos de auditoria em programas de habitação popular,

abordando aspectos como a qualidade da obra, o grau de integração com outras políticas públicas, a exemplo de saneamento e transporte público, além dos aspectos sociais, como a execução de trabalho técnico-social, etc;

- III. Curso *Auditoría de Obras Públicas – Obras de carreteras*, em educação a distância e com carga horária de 30h. Esse curso teve como objetivo identificar fatores que influenciam na qualidade da obra rodoviária e verificar sua conformidade a partir das normas de cada país, abordando o conceito de qualidade de obras rodoviárias (nas fases de projeto e de execução) e a descrição dos seus fatores com identificação das normas regulamentadoras de cada país; e
- IV. Curso *Pasos y procesos para Auditoría Técnica de Obras para la inversión en infraestructura de bienes públicos*, realizado na cidade do Panamá, atendendo ao pedido da Controladoria-Geral do Panamá, entre 7 e 11 de outubro de 2013 (figura 40).

Além disso, o Tribunal de Contas da União também participa de auditorias coordenadas em obras públicas junto a outros países, a exemplo de auditoria na área de obras de habitação popular. Esse trabalho foi executado no ano de 2015 e coordenado pelo TCU. Participaram dessa fiscalização as EFS de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguai e República Dominicana. O escopo do trabalho consistiu em verificar a

aderência de programas de habitação popular existentes nesses países às recomendações constantes do documento *Guidelines on Social Housing*, de autoria da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (Unece/ONU), as quais constituem importante critério para que uma habitação possa ser enquadrada no conceito de habitação adequada. O trabalho também abarcou verificações acerca do cumprimento das metas quantitativas estabelecidas em cada programa para a construção de residências. Para tanto, foram examinados os atos normativos de cada programa, além de inspeções físicas realizadas em 64 conjuntos habitacionais, distribuídos entre os países participantes, os quais totalizam 36.633 residências.

Foram iniciadas ainda, no segundo semestre de 2015, as tratativas para a realização de auditoria coordenada na área de qualidade de obras rodoviárias, que contou com a participação de Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras, México, Paraguai, Peru e República Dominicana. O escopo do trabalho consiste em avaliar, por meio de auditorias de conformidade, a qualidade das obras rodoviárias de construção e manutenção da administração direta do governo, segundo diretrizes acordadas entre os países, abarcando desde os estudos preliminares até a execução da obra rodoviária. A auditoria encontra-se em execução, com previsão de término para 2017.

Essas auditorias têm sido utilizadas como um importante mecanismo de capacitação para o TCU e para as EFS da Olacefs, caracterizando-se como uma forma de aprendizagem por impacto, haja vista que cada trabalho é antecedido por cursos específicos elaborados por equipes técnicas do TCU, nos quais as equipes participantes do trabalho tomam contato com os temas e conteúdos que deverão ser utilizados na execução de auditorias eficazes e inovadoras, permitindo que o desenvolvimento técnico e metodológico seja aplicado ao tema da auditoria em questão.

Por fim, é importante mencionar os diversos trabalhos acadêmicos e publicações de auditores do TCU que, embora de iniciativa particular, contribuem de maneira significativa para a produção e disseminação de conhecimentos na área de fiscalização de obras públicas.

4.7. JURISPRUDÊNCIA

Parte considerável dos impactos e benefícios do Fiscobras é decorrente das deliberações proferidas pelo TCU, por meio de acórdãos e súmulas, os quais formam a jurisprudência do Tribunal.

As súmulas de jurisprudência reúnem princípios ou enunciados, resumindo teses, soluções, precedentes e entendimentos adotados reiteradamente pelo Tribunal de Contas da União ao deliberar sobre assuntos ou matérias de sua jurisdição, orientando os gestores quanto à fiel interpretação da legislação, de forma a resguardar o bem comum em favor da sociedade.

As principais súmulas do TCU na área de obras e serviços de engenharia datam do ano de 2010.

Súmula nº 261, de 30 de junho de 2010

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elemen-

tos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

Súmula nº 260, de 30 de junho de 2010

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

Súmula nº 259, de 16 de junho 2010

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

Súmula nº 258, de 9 de junho 2010

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.

Súmula nº 257, de 28 de abril de 2010

O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

Súmula nº 254, de 31 de março de 2010

O Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.

Súmula nº 253, de 31 de março de 2010

Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

A título ilustrativo, convém também trazer enunciados de alguns dos acórdãos mais relevantes na área de obras e serviços de engenharia. Os enunciados são elaborados a partir de deliberações selecionadas sob o critério de relevância jurisprudencial, levando-se em conta ao menos um dos seguintes fatores: ineditismo da deliberação, discussão no colegiado ou reiteração de entendimento importante. O enunciado procura retratar o

entendimento contido na deliberação da qual foi extraído, não constituindo, todavia, um resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal.

Acórdão 2957/2015-TCU-Plenário

ENUNCIADO: Para apuração de sobrepreço em obras públicas, em regra aplica-se o Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustado (MLPUA) na fase de licitação e o Método da Limitação do Preço Global (MLPG) após a assinatura do contrato.

Acórdão 2056/2015-TCU-Plenário

ENUNCIADO: A administração pública deve observar, em suas licitações de obras e serviços de engenharia, os referenciais oficiais de mercado, em especial o Sinapi e o Sicro, justificando tecnicamente a adoção de valores distintos dos constantes desses sistemas.

Acórdão 2659/2015-TCU-Segunda Câmara

ENUNCIADO: É obrigação do gestor verificar a durabilidade e a robustez das obras públicas concluídas, por meio de avaliações periódicas, especialmente durante o período de garantia quinquenal (art. 618 do Código Civil).

Acórdão 1399/2014-TCU-Plenário

ENUNCIADO 1: Com a revogação do inciso III do § 2º do art. 9º da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, o regime de contratação integrada pode adotar outros critérios de julgamento das propostas, não mais se limitando à técnica e preço, sendo possível, inclusive, o julgamento segundo o menor preço.

ENUNCIADO 2: Para o enquadramento de obra ou serviço de engenharia ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), mediante a hipótese prevista no art. 9º, inciso II, da Lei 12.462/2011, a "possibilidade de execução mediante diferentes metodologias" deve corresponder a diferenças metodológicas em ordem maior de grandeza e de qualidade, capazes de ensejar uma real concorrência entre propostas, de forma a propiciar soluções vantajosas e ganhos reais para a Administração e a justificar os maiores riscos (e, em tese, maiores preços embutidos) repassados ao particular. Esse enquadramento não se presta a situações nas quais as diferenças metodológicas são mínimas, pouco relevantes ou muito semelhantes, como ocorre nos casos de serviços comuns, ordinariamente passíveis de serem licitados por outros regimes ou modalidades.

Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário

ENUNCIADO: A taxa de BDI deve ser formada pelos componentes: administração central, riscos, seguros, garantias, despesas financeiras, remuneração do particular e tributos incidentes sobre a receita auferida pela execução da obra. Custos diretamente relacionados com o objeto da obra, passíveis de identificação, quantificação e mensuração na planilha de custos diretos (administração local, canteiro de obras, mobilização e desmobilização, entre outros) não devem integrar a taxa de BDI.

Acórdão 2528/2013-TCU-Plenário

ENUNCIADO: A deliberação do Congresso Nacional com o objetivo de não bloquear a execução física, orçamentária e financeira de obra em que o Tribunal apontou a existência

de indícios de irregularidades graves, com recomendação de paralisação, não vincula o entendimento do TCU, porque são diversos os critérios de julgamento empregados pelo Tribunal e pelo Parlamento.

Acórdão 4910/2013-TCU-Segunda Câmara

ENUNCIADO: As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das respectivas obrigações no exercício financeiro em curso.

Acórdão 1510/2013-TCU-Plenário

ENUNCIADO: Na utilização da contratação integrada, prevista no Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), a estimativa de preço deve se basear em orçamento sintético tão detalhado quanto possível, devidamente adaptada às condições peculiares da obra, devendo a utilização de estimativas paramétricas e avaliações aproximadas baseadas em obras similares ser restringida às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas pelo anteprojeto.

Acórdão 749/2010-TCU-Plenário

ENUNCIADO: Para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei 8.666/1993, as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal.

Acórdão 325/2007-TCU-Plenário

ENUNCIADO: Devem ser utilizadas como referenciais as seguintes premissas acerca dos componentes de Lucros e Despesas Indiretas (LDI) de obras públicas: (i) os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do LDI, nem a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante; (ii) os itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização/Desmobilização, visando a maior transparência, devem constar na planilha orçamentária e não no LDI; (iii) o gestor deve exigir dos licitantes o detalhamento da composição do LDI e dos respectivos percentuais praticados; e (iv) o gestor deve promover estudos técnicos demonstrando a viabilidade técnica e econômica de se realizar uma licitação independente para a aquisição de equipamentos/materiais que correspondam a um percentual expressivo das obras, com o objetivo de proceder o parcelamento do objeto (Lei 8.666/1993, art. 23, § 1º) e, caso seja comprovada a sua inviabilidade, que aplique um LDI reduzido em relação ao percentual adotado para o empreendimento, pois não é adequada a utilização do mesmo LDI de obras civis para a compra daqueles bens.

Essas e demais deliberações e jurisprudência do TCU acerca de obras públicas, como a Decisão 1.090/2001-TCU-Plenário, a qual foi uma das primeiras deliberações do Tribunal acerca do chamado "jogo de planilha"¹²⁶, encontram-se disponíveis ao público por meio do Portal do TCU na internet¹²⁷.

126. Jogo de planilha: contratação de obras públicas, em regime de empreitada por preço unitário, que haja determinados itens com preços superfaturados, embora o preço global da obra seja compatível com o de mercado. Esses itens superfaturados, no decorrer da execução da obra, podem ter os seus quantitativos aumentados mediante aditivos contratuais. Assim, o custo global da obra fica em desacordo com o de mercado, arcando a União com o prejuízo, caracterizando o jogo de planilha.

127. Disponível em: <www.tcu.gov.br>.

4.8. EXEMPLOS DE BENEFÍCIOS FINANCEIROS EM FISCALIZAÇÕES DE OBRAS

Rodoanel de São Paulo

TC: 009.725/2009-2

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

Acórdão: 2.736/2009-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 339.796.382,06

A auditoria nas obras do Rodoanel de São Paulo não só evitou um prejuízo potencial ao erário da ordem de R\$ 340 milhões como ainda garantiu que a obra fosse concluída sem aumento de preço. As empresas executoras da obra, entre elas as cinco maiores construtoras do país, assinaram o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Desenvolvimento Rodoviário S.A (Dersa), o Dnit e o Ministério Público Federal (MPF) aceitando redução no valor final do contrato e renunciando ao direito de pleitear administrativa ou judicialmente qualquer outro valor. No valor acordado foram incluídos todos os serviços contratuais e extracontratuais já conhecidos ou mesmo os que seriam previsíveis até o momento do acerto.

Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste – Caetité-Barreiras (BA)

TC: 009.860/2010-0

Relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira

Acórdão: 2.074/2010-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 260.236.616,03

Depois da atuação do TCU, a Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec), responsável pela licitação, se antecipou às determinações do Tribunal e corrigiu diversos indícios de sobrepreço apontados pela equipe de fiscalização. Assim, o preço global do orçamento previsto no edital de licitação da obra foi reduzido em R\$ 260.236.616,03 (visto ter passado de R\$ 4.504.183.097,36 para R\$ 4.243.946.481,33), o que representa o expurgo de um sobrepreço inicial de aproximadamente 6%.

Além desse benefício real e mensurável, os apontamentos das equipes de fiscalização do TCU contribuíram para que a Valec alterasse o edital e retirasse diversas cláusulas restritivas à competitividade, previamente a qualquer deliberação do TCU.

Figura 41. Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité-Barreiras (BA)



Obra: Construção da Ferrovia Norte-Sul – Ouro Verde de Goiás-São Simão (GO)

TC: 010.098/2010-0

Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman

Acórdão: 2.962/2010-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 141.349.006,11

A Valec corrigiu diversos indícios de sobrepreço apontados pela equipe de fiscalização, reduzindo o preço global do orçamento previsto no edital de licitação da obra em R\$ 141.349.006,11 (visto ter passado de R\$ 2.545.918.573,45 para R\$ 2.404.569.567,34).

Além desse benefício real e mensurável, os apontamentos das equipes de fiscalização do TCU contribuíram para que a Valec alterasse o edital e retirasse diversas cláusulas restritivas à competitividade, previamente a qualquer deliberação do TCU.

Figura 42. Construção da Ferrovia Norte-Sul – Ouro Verde de Goiás-São Simão (GO)



Revitalização e modernização do Aeroporto Internacional do Galeão (RJ)

TC: 011.742/2010-0

Relator: Ministro Valmir Campelo

Acórdão: 2.509/2011-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 15.154.984,41

Depois da constatação de achado pela equipe de fiscalização, foi firmado termo aditivo reduzindo o valor contratado em R\$ 15 milhões, antes de qualquer decisão do Tribunal de Contas da União.

Figura 43. Revitalização e modernização do Aeroporto Internacional do Galeão (RJ)



Revitalização da BR-364 (RO) – Crema 2ª etapa

TC: 000.751/2011-1

Relator: Ministro Ubiratan Aguiar

Acórdão: 1.351/2011-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 184.091.337,83

O TCU identificou sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado e, com a concordância do Dnit em corrigir as irregularidades constatadas, foi possível confirmar a prevenção de, ao menos, R\$ 184,2 milhões de prejuízo ao erário, que decorreriam da sua manutenção na licitação revogada.

Figura 44. Revitalização da BR-364 (RO) – Crema 2ª etapa



Fonte: TCU

Reforma, adequação e ampliação do terminal de passageiros do Aeroporto Internacional de Confins/Tancredo Neves (MG)

TC: 000.658/2011-1

Relator: Ministro Valmir Campelo

Acórdão: 718/2011-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 72.000.000,00

Com a identificação de sobrepreço pelo TCU, o edital foi republicado com a correção das irregularidades, gerando economia aos cofres públicos em cerca de R\$ 72 milhões.

Figura 45. Reforma, adequação e ampliação do terminal de passageiros do Aeroporto Internacional de Confins/Tancredo Neves (MG)



Fonte: TCU

Reforma e ampliação do terminal de passageiros 1 do Aeroporto de Manaus (AM)

TC: 016.730/2011-9

Relator: Ministro Valmir Campelo

Acórdão: 1.733/2011-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 70.000.000,00

A atuação do TCU resultou em uma redução de R\$ 70 milhões no preço da obra previsto no edital de licitação.

Figura 46. Reforma e ampliação do TPS-1 do Aeroporto de Manaus (AM)



Fonte: TCU

Implantação da Refinaria Premium I (MA)

TC: 007.321/2011-2

Relator: Ministro José Múcio Monteiro

Acórdão: 791/2012-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 64.000.000,00

Em decorrência do sobrepreço constatado pelo TCU, as partes repactuaram o contrato, reduzindo seu valor em R\$ 64 milhões.

Figura 47. Implantação da Refinaria Premium I (MA)



Fonte: TCU

Novo terminal do Aeroporto de Florianópolis (SC)

TC: 016.661/2011-7

Relator: Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa

Acórdão: 522/2012-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 29.000.000,00

Em razão dos apontamentos da equipe de auditoria, a Infraero reduziu em cerca de R\$ 29 milhões a estimativa inicial da obra, com adequações de preços em diversos itens, elidindo assim o sobrepreço constatado.

Figura 48. Novo terminal do Aeroporto de Florianópolis (SC)



Fonte: TCU

Construção do *Campus* Integrado do Instituto Nacional do Câncer (Inca)

TC: 030.993/2011-3

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

Acórdãos: 1.176/2012-TCU-Plenário e 1.982/2012-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 39.061.771,54

Em razão dos apontamentos do TCU, o Inca reconheceu a existência de sobrepreço e revisou o orçamento da obra:

ORÇAMENTO ORIGINAL: R\$ 510 milhões

NOVO ORÇAMENTO: R\$ 471 milhões

TOTAL REDUZIDO: R\$ 39 milhões

Figura 49. Construção do *Campus* Integrado do Instituto Nacional do Câncer



Fonte: TCU

Integração do Rio São Francisco – Eixo Norte – Lote 5

TC: 037.773/2011-9

Relator: Ministro Raimundo Carreiro

Acórdão: 1.165/2012-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 34.052.641,70

Em cumprimento ao item 9.1.1 do Acórdão nº 723/2012-TCU-Plenário, o Ministério da Integração revisou e reduziu o orçamento da obra em cerca de R\$ 34 milhões.

ORÇAMENTO ORIGINAL: R\$ 721 milhões

NOVO ORÇAMENTO: R\$ 687 milhões

TOTAL REDUZIDO: R\$ 34 milhões

Figura 50. Integração do Rio São Francisco – Eixo Norte – Lote 5



Fonte: TCU

Reforma e adequação do terminal de passageiros 1 do Aeroporto Internacional do Galeão (RJ)

TC: 036.094/2011-0

Relator: Ministro Valmir Campelo

Acórdão: 163/2012-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 15.709.526,06

Depois dos questionamentos efetuados pela equipe de auditoria, a Infraero promoveu adequações ainda durante o período de fiscalização, e apresentou esclarecimentos acerca dos preços dos serviços impugnados, reduzindo o valor do orçamento da obra em cerca de R\$ 16 milhões.

ORÇAMENTO ORIGINAL: R\$ 169 milhões

NOVO ORÇAMENTO: R\$ 153 milhões

TOTAL REDUZIDO: R\$ 16 milhões

Figura 51. Reforma e adequação do terminal de passageiros 1 do Aeroporto Internacional do Galeão (RJ)



Fonte: Infraero

Terminal de passageiros do Porto de Fortaleza (CE)

TC: 032.822/2011-1

Relator: Ministro Valmir Campelo

Acórdão: 3.273/2011-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 12.943.027,15

Diante dos questionamentos do TCU, a Companhia Docas do Ceará (CDC) procedeu à revisão e aos ajustes no edital de licitação da obra de forma a elidir as irregularidades apontadas, reduzindo o valor do orçamento da obra em cerca de R\$ 13 milhões.

ORÇAMENTO ORIGINAL: R\$ 134 milhões

NOVO ORÇAMENTO: R\$ 121 milhões

TOTAL REDUZIDO: R\$ 13 milhões

Figura 52. Terminal de passageiros do Porto de Fortaleza (CE)



Fonte: Divulgação Portal 2014

Proinfância - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

TC: 007.116/2013-6

Relator: Ministro Valmir Campelo

Acórdão: 2.580/2014-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 163.163.117,06

A principal irregularidade identificada nas obras fiscalizadas foi a execução de serviços com qualidade deficiente. O relatório de auditoria apontou deficiências na assistência técnica prestada pelo FNDE (projeto e quantitativos da planilha orçamentária), na gestão do programa (fiscalização das obras, dados dos empreendimentos, tempestividade de ações corretivas) e irregularidades relativas à metodologia utilizada para a contratação de obras por meio de sistema de registro de preços.

Os benefícios financeiros até a data de consolidação do Fiscobras 2013 foi de R\$ 163.163.117,06, provenientes de ajustes efetuados pelo FNDE nas planilhas referenciais de orçamento.

Figura 53. Proinfância - FNDE



Fonte: TCU

Adutora do Agreste Lotes 1, 2, 3 e 4

TC: 033.511/2012-8; 033.512/2012-4; 033.513/2012-0; 033.514/2012-7

Relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira

Acórdão: 374/2015-TCU-Plenário; 1.036/2015-TCU-Plenário; 1.037/2015-TCU-Plenário; e 1.038/2015-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 125.127.817,18

A auditoria identificou sobrepreço e levantamento inadequado de serviços e quantitativos no projeto que seria licitado. Depois desses apontamentos, os editais dos quatro lotes fiscalizados foram republicados com a devida reformulação do projeto da obra e com uma redução de R\$ 125 milhões no valor estimado da contratação.

Quadro 28. Valores da Adutora do Agreste - Preço dos trechos antes da fiscalização: R\$ 836.830.390,59

LOTE	EDITAL	VALOR DO EDITAL	REDUÇÃO EM RELAÇÃO AO EDITAL ANTERIOR
1	40/2012	464.032.520,38	82.827.775,03
2	41/2012	76.468.090,58	25.939.663,42
3	42/2012	93.349.102,86	11.510.168,71
4	43/2012	77.582.140,78	5.120.928,83
		711.431.854,60	125.398.535,99

Fonte: TCU

Usina Termonuclear de Angra III (RJ)

TC: 009.439/2013-7

Relator: Ministro Raimundo Carreiro

Acórdão: 2.603/2013-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 64.650.120,89

Dada a relevância da construção da Usina Termonuclear de Angra III para o país e a materialidade dos valores envolvidos, o TCU iniciou sua atuação nesse empreendimento em 2002, com destaque para as auditorias realizadas depois de 2008, época em que houve a efetiva retomada dessas obras, suspensas em abril de 1986.

Em 2013, a atuação do TCU no edital para a contratação da montagem eletromecânica teve como resultado uma economia de cerca de R\$ 65 milhões, gerada até a data da consolidação do Fiscobras, referentes a erros nos cálculos de encargos sociais, reajuste indevido no valor da cesta básica e inconsistências na valoração de custos indiretos.

Figura 54. Usina Termonuclear de Angra III (RJ)



Obra: Obras de duplicação da BR-381 (MG) – Lote 3.1

TC: 044.365/2012-8

Relator: Ministro José Múcio Monteiro

Acórdão: Sem deliberação até o momento

Benefício financeiro: R\$ 51.612.934,46

Em face de apontamentos da equipe de auditoria do TCU no curso da fiscalização, o Dnit promoveu as alterações das composições de custos unitários referenciais para o orçamento do empreendimento. Ante as medidas adotadas pelo Dnit, foi possível obter uma redução no custo total da obra no valor de R\$ 51.612.934,46.

Ampliação da estação de tratamento de esgoto (ETE) – Alegria (RJ)

TC: 033.725/2013-6

Relator: Ministra Ana Arraes

Acórdão: 2.525/2014-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 163.586.957,12

Em razão dos indícios de sobrepreço e de restrição à competitividade constatada pela equipe técnica responsável, o TCU havia suspenso o edital de concorrência para a ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto Alegria (ETE – Alegria).

Diante de tais apontamentos, a Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro (Seobras-RJ) revogou o edital para republicá-lo com as medidas corretivas indicadas pelo TCU, o que resultou em uma redução do valor previsto para a contratação de R\$ 163.586.957,12.

Figura 55. Obras de duplicação da BR-381 (MG) – Lote 3.1



Fonte: TCU

Construção da 2ª ponte sobre o Rio Guaíba - BR-116 e BR-290 (RS)

TC: 029.394/2013-9

Relator: Ministro José Múcio Monteiro

Acórdão: 1.167/2014-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 21.597.102,93

O trecho do voto-condutor do Acórdão 1.167/2014-TCU-Plenário, destacado a seguir, contextualiza a efetividade do trabalho realizado pelo TCU.

No que tange à verificação de quantitativos inadequados na planilha orçamentária, ainda no curso da fiscalização, o DNIT, após ser informado pela equipe de auditoria sobre o problema, fez as devidas correções. Assim, não há a necessidade de serem emitidos comandos à autarquia sobre esse ponto.

Não obstante, e à guisa de conclusão, deve ser destacado que a ação tempestiva da SecobRodovia na fase interna da licitação, inclusive desde a audiência pública realizada em Porto Alegre até a finalização do processo de adjudicação, resultou em um benefício efetivo para o DNIT, e, portanto, para toda a sociedade, da ordem de R\$ 21.597.102,93, resultantes da redução, promovida pela autarquia após tomar ciência das irregularidades que foram apontadas pelo TCU, do valor referencial da obra.

Melhoramentos no Aeroporto de Vitória (ES)

TC: 020.875/2014-2

Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

Acórdão: 3.415/2014-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 140.105.855,17

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 os benefícios houve uma redução de R\$ 140 milhões do valor previsto para a obra, aproximadamente 21% do total do orçamento-base da licitação, ocasionada pela alteração da solução de descarte de material de bota-fora e pela correção de quantitativos inadequados.

Figura 56. Melhoramentos no Aeroporto de Vitória (ES)



Obras de dragagem do Porto de Paranaguá (PR)

TC: 029.118/2014-0

Relator: Ministra Ana Arraes

Acórdão: 832/2015-TCU-Plenário

Benefício financeiro: R\$ 50.080.446,81

Durante a fiscalização, a Secretaria de Portos suspendeu o edital de licitação do Porto de Paranaguá e corrigiu as irregularidades apontadas pela equipe de auditoria, o que proporcionou a redução de cerca de R\$ 50 milhões no orçamento da obra.

5. DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Os desafios e as perspectivas do controle externo na área de obras públicas impõem, ao TCU, constante aperfeiçoamento quanto à sua estrutura interna, a metodologias e ao uso de novas tecnologias.

Na presente era digital, em que praticamente todas as atividades humanas resultam na produção de informações armazenadas e compartilhadas em sistemas informatizados, na internet ou em infraestruturas de computação em nuvem, a coleta e a análise de dados tornam-se ferramentas essenciais ao bom funcionamento das instituições, de todos os tipos e tamanhos.

No setor público, de acordo com os compromissos assumidos pelo Brasil e outras sete nações fundadoras da Parceria para Governo Aberto¹²⁸, espera-se ainda que tais informações estejam amplamente disponíveis para consulta e uso pelo cidadão, servindo também como instrumento para promoção do engajamento social.

Nesse contexto, um dos grandes desafios para esta Corte de Contas é induzir a modernização do Estado, incentivando a abertura de dados da administração pública, a transparência na aplicação dos recursos e, sobretudo, o uso intensivo de técnicas analíticas avançadas que permitam aos governos tomar melhores decisões sobre políticas e serviços públicos e fiscalizar de modo efetivo o seu funcionamento, com base nas informações de que dispõem.

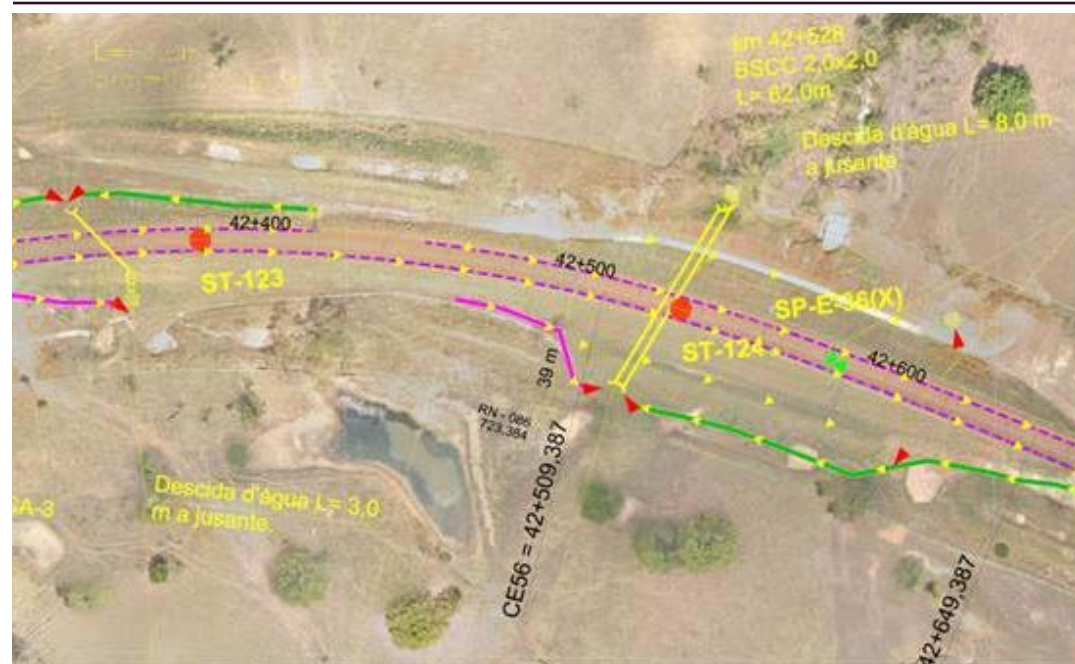
No âmbito do controle, em especial, o uso da tecnologia não se restringe à aplicação de métodos de análise, ao cruzamento e à mineração de dados, estruturados e não estruturados. Em razão da limitação dos recursos humanos, da materialidade dos valores envolvidos, da abrangência territorial e da quantidade de obras executadas com recursos da União, entende-se que a utilização de recursos de geotecnologia e realidade virtual proporcionará ganhos significativos de eficiência e efetividade às auditorias de obras, além de trazer outros benefícios à atuação do Tribunal de Contas da União.

Por fim, o TCU também se depara com o desafio de exercer o controle externo em relação às empresas estatais que, nos últimos anos, têm se utilizado cada vez mais da constituição e posterior contratação, sem licitação, de empresas privadas nas quais a União detém participação minoritária. Embora isso se verifique em diversas áreas de atuação, as ocorrências envolvendo grandes empreendimentos de engenharia é especialmente preocupante, em função do valor e da complexidade de tais iniciativas.

Esses tópicos resumem alguns dos desafios e perspectivas da atuação do Tribunal para os próximos planos de fiscalização de obras, de forma que se possa não somente atender melhor às demandas do Congresso Nacional, mas também cumprir de forma efetiva as atribuições conferidas pela Constituição Federal de 1988, em benefício da sociedade.

128. Conforme a Declaração de Governo Aberto, assinada por África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido, em setembro de 2011, com o objetivo de difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social.

Figura 57. Imagem aérea da Ferrovia Norte-Sul coletada por Vant, com sobreposição do projeto de engenharia



Fonte: TCU

5.1. ABERTURA E ANÁLISE DE DADOS

Conforme os princípios de transparência ativa e prestação de contas, que norteiam os planos de governo aberto do Brasil e de outros sessenta países, seria esperado que os orçamentos de obras e serviços de engenharia, assim como os detalhes de todas as demais ações custeadas com recursos públicos, fossem tornados disponíveis para a sociedade, de modo completo e com o uso de formatos de fácil acesso.

Entretanto, o que se observa é que até mesmo o Tribunal enfrenta obstáculos para o recebimento dessas informações, seja em função do não encaminhamento das respectivas planilhas orçamentárias, do fornecimento de dados incompletos ou desatualizados, ou mesmo da remessa de documentos em formatos que dificultam sobremaneira o trabalho do auditor.

Para mitigar esse problema, foi constituído grupo de trabalho para elaboração de ato normativo que disciplinará a forma como as unidades jurisdicionadas deverão disponibilizar seus orçamentos de obras para uso do TCU. Tal iniciativa, além de viabilizar análises mais precisas e detalhadas sobre empreendimentos específicos, servirá para constituição de repositório integrado de informações sobre obras públicas, o que pode contribuir para o aumento da transparência e viabilizar maior eficácia do controle de parcela importante dos recursos aplicados pelo Estado.

Vale ressaltar que essa base de dados poderá, ainda, ser utilizada em conjunto com dezenas de outras já disponíveis no Laboratório de Informações para o Controle Externo (LabContas), dando suporte ao desenvolvimento de rotinas de auditoria contínua e à construção de modelos preditivos capazes de indicar, com base em cálculos estatísticos, níveis de riscos relacionados a possíveis ocorrências de fraude, sobrepreço ou insucesso na execução de cada empreendimento. Quanto maiores forem a quantidade e a qualidade das informações coletadas, mais precisa e tempestiva poderá ser a atuação do Tribunal na identificação e correção desses eventuais desvios.

Em outra frente de atuação, há mais de dez anos o TCU tem enfatizado a necessidade de o Poder Executivo criar um cadastro geral de obras, como instrumento para

Figura 58. Imagem de satélite da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol)



Fonte: TCU

melhoria de sua própria gestão. Nesse contexto, cumpre registrar que foi apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 5.664/2016, de autoria do Deputado Zé Silva, de Minas Gerais, que institui o Sistema de Obras Públicas (SisOP), aplicativo destinado a centralizar o registro e a recuperação de dados a respeito de obras e serviços de engenharia custeados, direta ou indiretamente, integral ou parcialmente, com recursos federais.

Conforme consta na justificação do projeto, “...essa iniciativa da Comissão Externa visa permitir o conhecimento amplo das obras em andamento e será medida essencial para melhorar o gerenciamento desses projetos, bem como contribuirá para o adequado desenvolvimento da infraestrutura do país. Também permitirá à sociedade o acompanhamento das obras públicas, permitindo o controle social e evitando que obras se tornem um estorvo ao invés de um benefício para a população”.

5.2. GEOCONTROLE

Em complemento ao cruzamento e à análise de valores orçamentários e outros dados estruturados, o TCU tem buscado também utilizar informações geográficas, imagens de satélite e tecnologias associadas em suas fiscalizações. Nesse sentido, o Projeto Geocontrole foi criado com o propósito de identificar as melhores ferramentas de geoprocessamento para auxiliar o Tribunal no exercício do controle externo.

Como parte desse projeto, foram realizados pilotos para verificar a viabilidade de utilização de tais recursos por parte do TCU, em quatro linhas de ação: o uso de imagens de satélite gratuitas, por meio de portal *web*; o processamento de imagens de alta resolução; o emprego de veículos aéreos não tripulados (Vants) e a análise multicritério espacial. (figuras 57 e 58).

Após os testes realizados na fase inicial desse trabalho, restaram evidenciadas diversas vantagens da aplicação de geotecnologias às atividades do controle, como as que se destacam a seguir.

1. Aumento da capacidade de fiscalização: a utilização de imagens de sensoramento remoto possibilita a automação do processo, ao disponibilizar uma maior quantidade de informações sistematizadas, e viabiliza avaliações mais amplas de políticas ou obras públicas.
2. Ampliação da abrangência espacial e temporal: com a maior capacidade de fiscalização, torna-se factível o controle de um maior número de locais, em intervalos mais curtos.
3. Redução de custos com viagens: a utilização do sensoramento remoto é capaz de substituir ou reduzir, em grande parte dos casos, a necessidade de deslocamento do auditor para realização de inspeções *in loco*;
4. Fiscalização tempestiva de atividades críticas: determinadas ações que, por sua natureza ou importância, demandem acompanhamento mais intenso por parte do órgão de controle, podem ser monitoradas sistematicamente a distância, de forma eficiente e tempestiva.
5. Aprimoramento do planejamento do controle: graças à possibilidade de realizar análises abrangentes em busca de possíveis indícios de discrepâncias entre as obras executadas e os respectivos projetos, ou entre a execução física e os desembolsos financeiros do empreendimento, essa tecnologia se transforma em poderosa fonte para o planejamento de ações mais efetivas no combate a tais irregularidades.
6. Aumento da robustez e qualidade das avaliações de políticas públicas: com uso de análise multicritério espacial, torna-se possível avaliar e comparar variáveis não quantificáveis ou que não podem ser monetizadas, permitindo que o controle avalie de forma mais robusta as alternativas e escolhas de projetos e políticas, tais como corredores de transportes, traçados de obras de infraestrutura, localização de escolas e hospitais, entre outras políticas públicas.

Por fim, cabe ressaltar que a combinação dos benefícios listados acima resultará em aumento da expectativa de controle percebida pelos gestores responsáveis por obras públicas, coibindo, pelo menos em parte, as ocorrências de desvios, fraudes e corrupção nesses empreendimentos.

Outra frente tecnológica com potencial importante para a fiscalização de obras é a construção de aplicações baseadas em realidade virtual. Com as ferramentas disponíveis hoje, pode-se utilizar Vants para capturar imagens estereoscópicas de alta resolução de grandes empreendimentos, tais como os canais do Programa de Integração do São Francisco ou as grandes ferrovias em construção no interior do país, para, com

base em tais imagens, construir representações tridimensionais das edificações e demais intervenções, com elevado grau de detalhe.

A partir de tais modelos, com o uso de recursos de realidade aumentada, os auditores poderiam percorrer virtualmente toda a extensão da obra, inspecionando visualmente os aspectos de maior interesse e sendo, inclusive, alertados ou guiados para pontos associados a eventuais indícios de irregularidades apontados pela análise de fotografias aéreas ou de satélite. Trata-se, portanto, de um novo paradigma para o controle, ora em estudos pelo TCU: a auditoria em realidade mista.

Assim, considerando o potencial já demonstrado para melhoria dos resultados das ações do Tribunal, espera-se que procedimentos relacionados às tecnologias descritas sejam incorporados aos futuros planos de auditorias de obras públicas do Fiscobras.

5.3. SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO (SPE)¹²⁹

Nos últimos anos, empresas estatais têm utilizado empresas privadas nas quais a União detém participação minoritária, como as sociedades de propósito específico (SPE), para alcançarem as finalidades buscadas pelo Estado, situação que ensejou preocupação do ministro Bruno Dantas, em comunicação proferida no Plenário do TCU¹³⁰:

2. Ocorre que, de uma forma geral, a sistemática suscita questionamentos nesta Corte acerca de sua viabilidade e de sua aderência ao ordenamento jurídico, devido aos riscos intrínsecos à espécie, como aqueles relativos ao processo de planejamento da contratação, à contratação do serviço propriamente dito e à gestão contratual.

Levantamento realizado pelo TCU¹³¹ evidenciou a existência de numerosas e bilionárias contratações diretas (sem licitação) dessas empresas privadas pela administração pública federal. Além disso, tais dispêndios em empresas de capital minoritário da União não são incluídos no Orçamento Geral da União ou aprovados pelo Poder Legislativo, com potenciais riscos ao controle.

Nesse contexto, e considerando a ausência de um sistema governamental para dar transparência a essas aplicações, além da baixa governança interna da União no controle e na aferição de qualidade desses gastos, conforme recentes trabalhos do Tribunal, o tema merece atenção. Para o Fiscobras 2017, o TCU determinou¹³² que fosse incluído, no rol de empreendimentos a serem auditados, ações de controle em contratos celebrados com SPE, com o objetivo de examinar a legalidade e a economicidade da contratação, bem como a legitimidade e efetividade dos controles realizados pela União na aplicação dos recursos federais empregados.

129. *Aglomeración 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 (Relatório Anual de Atividades 2015, do Tribunal de Contas da União).*

130. *Aprovada pelo Plenário na sessão de 22 de abril de 2015 (Ata nº 14/2015).*

131. *TC 025.655/2015-9.*

132. *Acórdão 1.607/2016-TCU-Plenário.*

5.4. O TCU EM CONSTANTE DESENVOLVIMENTO

Os desafios e as perspectivas do controle externo na área de obras públicas não se resumem ao exposto neste capítulo. Iniciativas voltadas à promoção do controle social e ao aperfeiçoamento da sistemática de seleção dos objetos de fiscalização no âmbito do Fiscobras, por exemplo, são preocupações que se impõem à atuação do TCU.

Dessa forma, no tocante ao controle de obras públicas e de empreendimentos de infraestrutura em geral, é imperioso que o Tribunal esteja em constante aperfeiçoamento quanto à sua estrutura interna, a metodologias e ao uso de novas tecnologias, sem desconsiderar as mudanças dos cenários e ambientes em que atua.

Responsabilidade pelo conteúdo

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de
Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra)

Projeto gráfico, diagramação e capa

Secretaria-Geral da Presidência (Segepres)
Secretaria de Comunicação (Secom)
Núcleo Criação e Editoração (NCE)

Tribunal de Contas da União

Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
SAFS Quadra 4 Lote 1 - Anexo III - sala 450
70042-900 Brasília - DF
Tel.: (61) 3316-7322
segecex@tcu.gov.br

Ouvidoria do TCU

Tel.: 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br
Impresso pela Sesap/Segedam

MISSÃO

Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade

VISÃO

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública

