

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 028.136/2010-1

Natureza: Administrativo

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

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2011 - CONSOLIDAÇÃO DOS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS INTEGRANTES DO ORÇAMENTO DA UNIÃO REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2011. REMESSA DE INFORMAÇÕES A CMO/CN E DEMAIS ÓRGÃOS/ENTIDADES INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Trata-se da consolidação anual das fiscalizações realizadas por este Tribunal no âmbito do Fiscobras 2011, com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais em obras públicas e prestar informações ao Congresso Nacional, visando subsidiar a aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2012, nos termos fixados pelo art. 93, inciso II, da Lei 12.465/2011, de 12/8/2011 (LDO/2012):

Art. 93. Para fins do disposto no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF e no art. 9º, § 2º, desta Lei, o TCU encaminhará:

(...)

II - à CMO, até 70 (setenta) dias após o encaminhamento do projeto de lei orçamentária, a relação atualizada dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves, classificados na forma disposta no art. 91, § 1º, incisos IV, V e VI, desta Lei, bem como a relação daqueles que, embora tenham tido recomendação de paralisação da equipe de auditoria, não foram objeto de decisão monocrática ou colegiada no prazo previsto no art. 91, § 9º, acompanhadas de cópias em meio eletrônico das decisões monocráticas e colegiadas, dos Relatórios e Votos que as fundamentarem, e dos relatórios de auditoria das obras e serviços fiscalizados.

2. Nos termos do art. 1º, §3º, inciso I, da Lei 8.443/92, reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal do bem elaborado Relatório de Consolidação, produzido pelos auditores Eduardo Costa Rodrigues, Jordão Aurélio Rocha Poletto e Rui Ribeiro, sob a supervisão do auditor Claiton Custódio da Silva, integrantes da equipe da 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras deste Tribunal – Secob-1:

II. Fiscobras 2010 - Situação das obras classificadas como IGP pelo TCU

3. Usualmente, a consolidação das auditorias de obras trata apenas das fiscalizações executadas no ano. Contudo, considerando que em **2010** o Congresso Nacional não acolheu a maioria das recomendações de IGP encaminhadas pelo TCU, o Relator do Fiscobras/2011, Ministro Raimundo Carreiro, considerou importante que o presente relatório discorresse inicialmente sobre a questão.

4. Cabe registrar que, em 2010, das 32 (trinta e duas) obras com IGP, apenas 6 (seis) foram incluídas no Anexo VI da LOA 2011. São elas:

Tabela 1 - Obras inseridas no Anexo VI da LOA 2011 (FISCOBRAS 2010)

UF	Obra
AL	Drenagem do Tabuleiro dos Martins - Maceió
AM	Modernização da malha viária do Distrito Industrial de Manaus/AM
PI	Av. Marginal Leste - Controle Enchentes Rio Poty - Teresina
RJ	Implantação do Metrô - Linha 3 do Rio de Janeiro
SP	Conclusão das Obras do Complexo Viário Baquirivu - Guarulhos/SP
TO	Construção da Barragem do Rio Arraias em Arraias/TO

5. A situação atual dessas obras se mantém, considerando que os gestores não tomaram as medidas corretivas necessárias ao saneamento das irregularidades apontadas pelo Tribunal, com exceção da obra "Modernização da malha viária do Distrito Industrial de Manaus/AM", que teve a classificação alterada para IGC pelo TCU, em decorrência das providências adotadas pelo gestor. Conforme Acórdão 773/2011-TCU-Plenário, o edital e o contrato foram anulados.

6. As outras 26 (vinte e seis) obras não foram incluídas, pelo Congresso Nacional, no quadro bloqueio referente ao Anexo VI da LOA 2011.

7. As motivações apresentadas para não incluí-las no quadro bloqueio decorreram de reuniões e audiências públicas realizadas pelo COI/CMO do Congresso Nacional (Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves) com gestores e técnicos do TCU e estão consubstanciadas no Relatório nº 2/2010 do COI, em conformidade ao art. 98 da Lei 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO/2011):

"Art. 98. A CMO poderá realizar audiências públicas com vistas a subsidiar as deliberações acerca do bloqueio ou desbloqueio dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves."

8. A tabela 2 a seguir traz a relação das obras que não foram inseridas no Anexo VI da LOA 2011, com a indicação dos indícios de irregularidades que ensejaram a recomendação de paralisação por parte do TCU, bem como os motivos para o não bloqueio e a situação atual no âmbito deste Tribunal.

9. Percebe-se que das 26 (vinte e seis) obras, 13 (treze) não foram bloqueadas devido ao fato de o gestor afirmar, em audiência pública no Congresso Nacional, ter tomado as providências necessárias para sanar as irregularidades que deram causa à recomendação de paralisação. Entretanto, há ainda 2 (dois) casos em que o gestor não comprovou, perante o TCU, a adoção das medidas necessárias para sanar as pendências, motivo pelo qual a classificação de IGP se mantém.

10. Em 5 (cinco) casos, os gestores assumiram compromissos perante o Congresso Nacional com o intuito de evitar a inclusão da obra no Anexo VI da LOA 2011, sendo que, em uma, ainda há pendências a serem sanadas para que o TCU reclassifique a irregularidade. Também merecem registro 2 (dois) casos em que não houve bloqueio sob a condição de o gestor adotar as medidas necessárias.

11. Enfim, pode-se concluir que, das 26 (vinte e seis) obras que não foram bloqueadas pela CMO, vinte estão relacionadas a providências do gestor para sanar as irregularidades, o que demonstra a efetividade da atuação do TCU.

12. *Outro dado a ressaltar reflete a qualidade e a consistência das auditorias efetuadas pelo Tribunal. É natural que nem todos os indícios de irregularidades inicialmente apontados sejam confirmados nas etapas processuais posteriores, no âmbito do contraditório e da ampla defesa. Como o próprio nome indica, trata-se de indícios, e essas análises iniciais não têm o condão de se firmar mérito desde logo. Entretanto, verifica-se que das 32 (trinta e duas) obras inicialmente classificadas como IGP, apenas 1 (uma) foi descaracterizada em análise posterior pelo TCU.*

Tabela 2 - Obras não inseridas no Anexo VI da LOA 2011

MOTIVO: Providências adotadas pelo gestor					
UF	Obra	Órgão/Entidade	Motivo para paralisação	Motivo para não bloqueio (CMO)	Situação Atual
AM	BR-317/AM- Boca do Acre - Divisa AM/AC	Dnit	Superfaturamento de R\$ 11,8 milhões.	Comprovação da retenção do valor de sobrepreço.	Acórdão 2634/2011-Plenário alterou a classificação da irregularidade devido à retenção da parcela correspondente ao sobrepreço.
AP	Construção de casas na ressaca do Bairro Congós - Macapá/AP	MCidades (CR) / Gov. do Amapá	Projeto básico deficiente.	Anulação do edital de contratação da obra.	Acórdão 3422/2010-Plenário alterou a classificação da irregularidade em decorrência da anulação do edital de licitação.
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité - Barreiras - BA	Valec	Edital com critérios de habilitação restritivos.	Revisão do Edital de contratação da obra.	Acórdão 2074/2010-Plenário alterou a classificação da irregularidade pois a cláusula editalícia que restringia a competitividade foi alterada.
CE	BR-116/CE Manutenção de Trechos Rodoviários -	Dnit	Sobrepreço de R\$ 8,8 milhões.	Rescisão do contrato da obra.	Acórdão 3266/2010-Plenário alterou a classificação da irregularidade pois a direção do Dnit rescindiu o contrato unilateralmente.
DF	Construção da Sede do TRF - 1ª Região - DF	TRF-1ª Região	Risco de pagamentos no encontro de contas resultante da rescisão de contrato.	Cancelamento do saldo de empenho em nome do Consórcio Nova Sede TRF.	Acórdão 2517/2011-Plenário alterou a classificação da irregularidade pois a STN cancelou o saldo de empenho disponível em nome do Consórcio Nova Sede TRF.
ES	Construção das Obras do Berço de Atracação do Porto de Vitória-ES	CODESA	Sobrepreço de R\$ 24,7 milhões.	Exclusão de itens com sobrepreço e retenção de pagamentos	Acórdão 1894/2011-Plenário alterou a classificação da irregularidade pois o item "Trilho para portainer" seria excluído do contrato, restando um sobrepreço de R\$ 3 milhões que deve ser objeto de repactuação.
ES	Dragagem e Adequação da Navegabilidade no Porto de Vitória-ES	CODESA	Sobrepreço de R\$ 26,3 milhões.	Rescisão do contrato da obra.	Despacho do Relator de 23/11/2010 autorizou a alteração da classificação da obra em virtude da rescisão contratual.
GO	BR-060/GO - Adequação de Trecho Rodoviário Goiânia/Jataí - GO	Dnit	Sobrepreço de R\$ 95 milhões.	Revisão de preços de insumos orçados, complementação de estudos, revisão de projetos.	Atendendo determinações do Acórdão 2501/2010-Plenário, o Dnit reconheceu R\$ 62 milhões de possíveis prejuízos a ensejar a repactuação dos contratos da obra e anunciou a realização de ensaios para revisão do projeto de restauração.
MA	Ampliação do sistema de esgoto da Ilha de São Luís/MA	MCidades (CR)/ Caema	Projeto básico desatualizado.	Rescisão de contratos e elaboração de projetos executivos.	O projeto atualizado foi aprovado pela Caixa e pelo MCidades em 6/5/2011. Há proposta, ainda pendente de deliberação, de considerar saneada a IGP relativa a projeto desatualizado
MG	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste /	Dnit	Sobrepreço e obras realizadas em terrenos não	Rescisão do contrato da obra.	Acórdão 2439/2011 - Plenário alterou a classificação da irregularidade em decorrência de o Dnit ter rescindido o

MOTIVO: Providências adotadas pelo gestor					
<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/ Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivo para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
	BR-265/MG - Ilicínea-Divisa MG/SP		desapropriados.		Contrato da obra.
PE	Construção e Recuperação de Obras de Infraestrutura Hídrica - Construção da Adutora Pirapama - PE	COMPESA	Sobrepreço decorrente de jogo de planilha.	Retenções de pagamento superiores ao sobrepreço.	O Acórdão nº 3067/2010-Plenário retirou a recomendação de paralisação após a comprovação de retenção do sobrepreço e o encerramento do contrato.
PR	BR-487/PR Construção Porto Camargo - Campo Mourão	Dnit	Pagamento por serviços não previstos contratualmente.	Rescisão do contrato da obra.	Acórdão 0593/2011 -Plenário alterou a classificação da obra tendo em vista que o seu contrato foi rescindido.
RO	Implantação da Estação Retificadora Porto Velho - 500 kV CC - 3150 MW e da Estação Inversora Araraquara 2	Eletronorte	Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU.	Os documentos referentes à obra foram entregues ao TCU.	Despacho do Relator de 30/11/2010 considerou saneada a irregularidade já que a Eletronorte encaminhou ao Tribunal as informações inicialmente negadas à equipe de auditoria.

MOTIVO: Compromisso assumido pelo gestor					
<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/ Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivo para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
ES	Melhoramentos no Aeroporto de Vitória - ES	Infraero	Risco de dano ao erário no encontro de contas resultante da rescisão de contrato.	Não efetuar pagamentos administrativos decorrentes do "encontro de contas" resultante de rescisão contratual.	O Acórdão 1803/2011-Plenário alterou a classificação da irregularidade pois a Infraero enviou ao TCU relatório com todas as análises referentes aos serviços da obra.
GO	Construção do Aeroporto de Goiânia/GO	Infraero	Risco de dano ao erário no encontro de contas resultante da rescisão de contrato.	Não efetuar pagamentos administrativos decorrentes do "encontro de contas" resultante de rescisão contratual.	De acordo com o Acórdão 1801/2011 - Plenário, apesar de ainda não apresentada a documentação relativa ao encontro de contas, as ações já implementadas ou em curso permitem não mais enquadrar o indício em IGP.
MG	Construção da Barragem Congonhas / MG	Dnocs	Ausência de licenciamento ambiental.	Obter licença de instalação, conforme legislação ambiental.	Continuam pendentes a obtenção da Licença de Instalação e o saneamento da irregularidade.
SP	Obras no sistema de pátios e pistas do aeroporto de Guarulhos - SP	Infraero	Risco de dano ao erário no encontro de contas resultante da rescisão de contrato.	Não efetuar pagamentos administrativos decorrentes do "encontro de contas" resultante de rescisão contratual.	De acordo com o Acórdão 2617/2011 - TCU - Plenário, apesar de ainda não apresentada a documentação relativa ao encontro de contas, as ações já implementadas ou em curso, tanto pela Infraero quanto pelo Tribunal de Contas da União, permitem não mais enquadrar o indício em IGP.
TO	BR-010/TO - Entroncamento TO-030 - Divisa TO/MA	Dnit	Sobrepreço, projeto básico deficiente, fiscalização deficiente, pagamento por serviços não	Extinção do convênio com recursos federais.	Acórdão 1594/2011 - Plenário reclassificou a irregularidade devido à extinção do convênio com recursos federais.

MOTIVO: Compromisso assumido pelo gestor

<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivo para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
			executados.		

MOTIVO: Custo de paralisação

<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivos para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
MG	Restauração, Duplicação e Melhoramentos na Rodovia BR-050/MG	Dnit	Sobrepço de R\$ 12,4 milhões decorrente de quantitativo inadequado de terraplenagem.	Adiamento de benefícios esperados, inclusive os relativos à redução de acidentes; os custos de mobilização e desmobilização de R\$ 3 milhões.	Em cumprimento ao Acórdão 1541/2011-P, o gestor deverá apresentar ao Tribunal a revisão do projeto de terraplenagem de todos os lotes da obra.
PE	Refinaria Abreu e Lima em Recife	Petrobrás	Sobrepço de R\$ 1,3 bilhões.	Perdas de receitas mensais da ordem R\$ 213,5 milhões, além de R\$ 3,3 bilhões de investimentos não realizados.	Em 2009 a Unidade Técnica identificou que as retenções estavam sendo efetuadas pela Petrobras, motivo que levou à reclassificação da obra pelo TCU. No entanto, ainda é necessária a renegociação do valor contratado. Em 2011, as retenções foram substituídas por seguro-garantia.
TO	Ferrovias Norte-Sul - TO	Valec	Indícios de sobrepreço em contratos da ordem de 20%.	Custos de mobilização e desmobilização de R\$ 6 milhões; estimativas de perdas decorrentes do atraso na entrada em operação de R\$ 12,1 bilhões.	Por intermédio dos Acórdãos 1922/2011-P e 1923/2011-P, o TCU determinou Valec que, em 45 dias tome as providências para repactuação dos contratos (R\$ 42 milhões no lote 13 e R\$ 40 milhões no lote 14, a preços de abril de 2007).

MOTIVO: Sob condições

<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivos para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
AL	Canal do Sertão - Alagoas	Mintegração/Convênio – Seinfra/AL	Sobrepço de R\$ 312,5 milhões.	Obter, junto às empresas contratadas, fiança bancária ou outra garantia.	Nos termos do Acórdão 3.146/2010-Plenário o gestor deve obter, junto às empresas contratadas, fiança bancária ou outra garantia, o que ainda não ocorreu.
RO	Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO	MCidades/CR – SEPLAN de Rondônia	Sobrepço de R\$ 88,5 milhões; restrição a competitividade da licitação; projeto básico deficiente; ausência de parcelamento do objeto.	Anular licitação; declarar nulidade do contrato da obra; concluir projeto básico.	Acórdão 1997/2011-Plenário ratificou as exigências realizadas no Acórdão 2572/2010-Plenário, tendo em vista ainda não terem sido cumpridas pelo gestor.

MOTIVO: IGP que não se confirmou					
<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/ Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivos para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
RN	Implantação do Sistema Adutor (Proágua Nacional) -Alto Oeste/RN	Secretaria de Recursos Hídricos do Governo do Rio Grande do Norte	Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado.	O TCU, por meio do Aviso nº 1.168 – GP/TCU, de 29/11/2010, informou que os indícios de irregularidades graves anteriormente apontados no empreendimento sob enfoque foram saneados.	O Acórdão 3239/2010 - TCU - Plenário concluiu pela inexistência de sobrepreço na obra, mantido o percentual inicial de BDI.

MOTIVO: Estágio avançado da obra					
<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/ Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivos para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
PR	Modernização e Adequação da Produção - Refinaria Pres. Getúlio Vargas (REPAR)/PR	Petrobrás	Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.	Devido ao avançado estágio da obra, a decisão de bloqueio não teria o efeito preventivo que é sua principal razão de ser. O custo de bloqueio também não seria justificável.	Acórdão 1256/2011 - TCU - Plenário reclassificou a irregularidade tendo em vista o avançado estágio de execução físico-financeira dos contratos.

MOTIVO: Extinção do objeto					
<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Órgão/ Entidade</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Motivos para não bloqueio (CMO)</u>	<u>Situação Atual</u>
ES	Restauração de Rodovias Federais - ES	Dnit	Sobrepço e Administração irregular de contratos.	Contrato extinto por decurso de prazo.	O Acórdão nº 3011/2010 - TCU - Plenário determinou a reclassificação da irregularidade tendo em vista a extinção do contrato por decurso de prazo .

13. *Por fim, segue quadro contendo resumo quanto às razões para o Congresso Nacional não incluir as obras no anexo VI da LOA 2011:*

Tabela 3 - Quadro Resumo

<u>Razões para o Congresso Nacional não incluir as obras no Anexo VI da LOA 2011</u>	<u>Quantidade</u>
Providências adotadas pelo gestor	13
Compromisso assumido pelo gestor	5
Sob condições (providências a serem adotadas pelo gestor)	2
Custo de paralisação	3
IGP que não se confirmou	1
Estágio avançado da obra	1
Extinção do objeto	1
Total de obras não incluídas no Anexo VI da LOA 2011	26

Feitos esses registros, seguem-se as informações pertinentes ao Fiscobras/2011.

III. Obras fiscalizadas

14. *No âmbito do Fiscobras 2011, foram realizadas 230 auditorias em obras públicas. A definição dos critérios para seleção das obras fiscalizadas no corrente ano realizou-se em sintonia com o estabelecido no art. 94 da LDO/2012, a seguir reproduzido, pois foram definidos com base em dispositivo semelhante da LDO/2011 (§1º do art. 97 da Lei 12.309/2010).*

“Art. 94. A seleção das obras e serviços a serem fiscalizados pelo TCU deve considerar, entre outros fatores:

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

II - os projetos de grande vulto;

III - a regionalização do gasto;

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

V - as obras contidas no Anexo de Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves da lei orçamentária em vigor que não foram objeto de deliberação posterior do TCU pela regularidade.”

15. *Os detalhes relativos a esse processo seletivo para o Fiscobras 2011 podem ser consultados às peças 2 e 8 (seleção de editais), 26 (seleção de obras) e 41 (seleção adicional de editais) do presente processo.*

16. *Desse total, 80 se referem a Fiscalizações Temáticas, sendo que 40 correspondem à temática de “Pontes e Viadutos”, 20 são relativas a “Estabelecimentos Penais”, enquanto outras 20 são referentes à “Funasa”, todas autorizadas pelo Acórdão 564/2011 - Plenário (item 9.5):*

“9.5. considerar, para fins de seleção das obras públicas vinculadas às três áreas temáticas sugeridas pela Secob-1 para serem incluídas no Fiscobras/2011, os seguintes quantitativos:

- obras relativas a estabelecimentos penais: 20 fiscalizações;

- obras de saneamento com recursos da Funasa: a critério dos relatores;

- obras de reparos em pontes: 40 fiscalizações;”

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

Tabela 4 - Distribuição das fiscalizações por critério de seleção.

Critério de seleção	Quantidade de fiscalizações	Dotação Orçamentária em 2011
A. Obras com IGP	* 22	10.046.066.646,00
B. Obras com IGR	* 7	361.804.600,00
C. Fiscalizações determinadas	10	653.694.922,00
D. Seleção Especial Petrobrás	9	11.387.244.000,00
E. Editais Selecionados	46	4.539.482.036,84
F. Obras com dot > 120 Mi e Fisc 2010 n DNIT	6	1.506.188.424,50
G. Obras com dot > 100 Mi e n Fisc 2010 n DNIT	11	2.079.794.854,00
H. DNIT n Fisc > 150 Mi	3	464.422.900,00
I. DNIT Fisc > 200 Mi	2	499.759.880,00
J. Fiscalização Temática E/P	20	33.349.999,90
J. Fiscalização Temática FUNASA	20	**-
J. Fiscalização Temática P/V	40	2.243.624.999,98
K. DOT RP >= 100 Mi N DNIT N Fisc	1	62.475.000,00
R. Eletivas incluídas pelo Relator	1	64.090.829,00

Critério de seleção	Quantidade de fiscalizações	Dotação Orçamentária em 2011
Z. Eletivas	32	2.818.332.617,67
Total:	230	36.760.331.709,89

* - Esses números referem-se a achados de IGP e IGR apurados em exercício anterior

** - As obras fiscalizadas no tema FUNASA possuem dotações orçamentárias oriundas de exercícios anteriores.

III.1 Abrangência das obras fiscalizadas

18. *Alguns parâmetros conseguem espelhar, de forma simples e clara, o alcance das auditorias realizadas no âmbito do Fiscobras 2011. Análises pautadas nas variáveis a seguir discutidas já foram consideradas em consolidações anteriores dos trabalhos de fiscalização em obras públicas, servindo como balizadores de abrangência e resultados obtidos.*

19. *O primeiro parâmetro evidencia a distribuição geográfica das auditorias e confirma o atendimento ao já mencionado art. 94 da LDO/2012. Os dados dispostos na tabela seguinte indicam que todos os estados do Brasil, bem como o Distrito Federal, tiveram empreendimentos contemplados no Fiscobras deste ano.*

Tabela 5 - Distribuição geográfica das fiscalizações.

Região / UF	Quantidade de fiscalizações	Dotação Orçamentária
Norte	36	1.990.289.905,80
AC	6	182.396.505,40
AM	7	447.960.073,00
AP	2	128.239.500,00
PA	5	357.420.750,00
RO	7	184.185.248,40
RR	4	64.090.829,00
TO	5	625.997.000,00
Nordeste	69	16.197.581.061,80
AL	6	449.973.159,00
BA	11	1.288.534.415,00
CE	10	702.219.414,00
MA	3	1.271.160.872,00
PB	8	193.993.800,00
PE	11	11.735.049.067,00
PI	3	186.261.453,00
RN	11	223.808.940,40
SE	6	146.579.941,40
Centro-Oeste	35	2.532.344.721,10
DF	4	373.758.024,00
GO	13	1.305.839.616,70
MS	10	428.989.752,40
MT	8	423.757.328,00
Sudeste	60	14.549.322.209,09
ES	8	184.014.125,99
MG	15	1.431.523.885,00
RJ	22	10.484.878.568,11
SP	15	2.448.905.629,99
Sul	30	1.490.793.812,10
PR	9	182.150.750,00
RS	16	930.685.194,10
SC	5	377.957.868,00
Total:	230	36.760.331.709,89

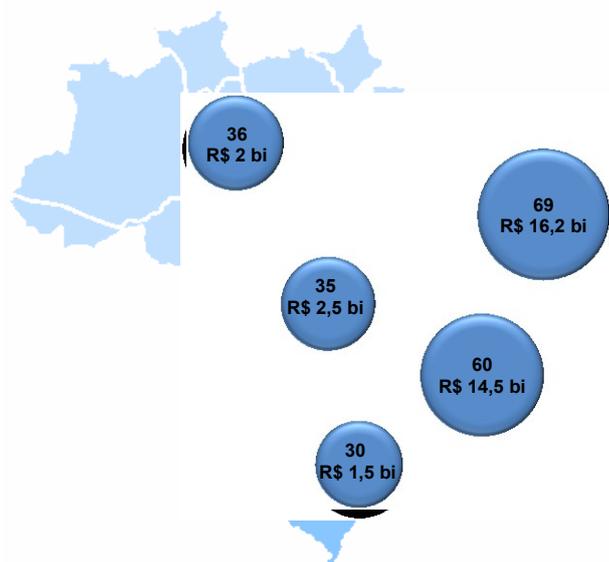


Figura 1 - Distribuição geográfica das fiscalizações.

20. *A tabela a seguir apresenta dados que agrupam as fiscalizações por função de governo, informa a quantidade de fiscalizações, dotação orçamentária de cada função, bem como essa distribuição em percentual.*

Tabela 6 - Distribuição das fiscalizações por função de governo.

<u>Função de Governo</u>	<u>Quant. fiscalizações</u>	<u>% Quant.</u>	<u>Dotação orçamentária</u>	<u>% Dotação</u>
Transporte	112	48,7%	9.239.921.215,98	25,14%
Saúde	22	9,6%	183.999.222,00	0,50%
Energia	21	9,1%	22.311.099.049,01	60,69%
Direitos da Cidadania	20	8,7%	33.349.999,90	0,09%
Gestão Ambiental	16	7,0%	1.592.167.277,00	4,33%
Educação	8	3,5%	402.350.636,00	1,09%
Urbanismo	6	2,6%	427.975.000,00	1,16%
Saneamento	6	2,6%	87.631.111,00	0,24%
Habitação	4	1,7%	180.703.600,00	0,49%
Comércio e Serviços	3	1,3%	332.551.017,00	0,90%
Segurança Pública	2	0,9%	215.000.000,00	0,58%
Defesa Nacional	2	0,9%	110.140.583,00	0,30%
Judiciária	2	0,9%	47.500.000,00	0,13%
Agricultura	2	0,9%	39.434.414,00	0,11%
Indústria	2	0,9%	1.242.999.000,00	3,38%
Administração	1	0,4%	6.762.300,00	0,02%
Desporto e Lazer	1	0,4%	306.747.285,00	0,83%
Total:	230	100,0%	36.760.331.709,89	100,00%

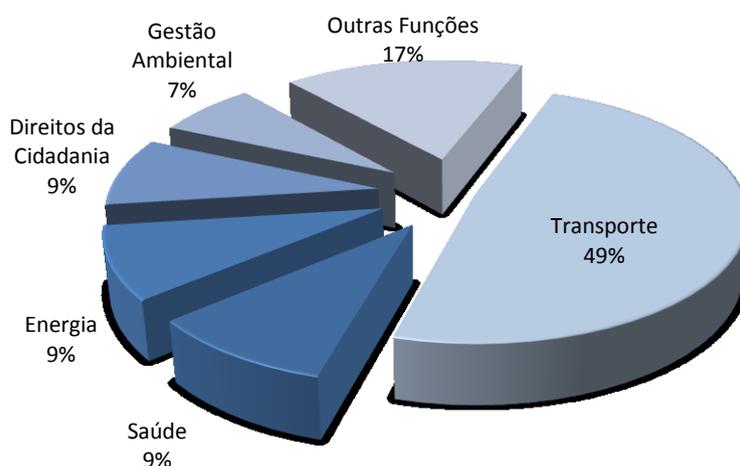


Figura 2 - Distribuição da quantidade de fiscalizações por função de governo.

21. *Assim como no ano passado, as funções Transporte e Energia, as quais fazem parte do setor de Infraestrutura, continuaram a prevalecer no contexto do Fiscobras. Enquanto a primeira função permanece em primeiro lugar como aquela com maior quantitativo de fiscalizações e segunda maior dotação orçamentária, a função Energia, embora figure em terceiro lugar no ranking relativo ao número de fiscalizações, apresenta o maior valor orçamentário verificado nos trabalhos desenvolvidos neste ano - R\$ 22 bilhões. Ambas as funções de governo somam mais de R\$ 31 bilhões (85,8% do total) em recursos cuja aplicação foi fiscalizada no âmbito do Fiscobras 2011. Esse resultado também pode ser observado quando considerado o setor de governo em que atua a*

instituição responsável por cada obra, conforme os seguintes dados.

Tabela 7 - Distribuição das fiscalizações por setor de governo.

Setor de Governo	Quant. fiscalizações	% Quant.	Dotação orçamentária	% Dotação
Infraestrutura	117	50,9%	31.826.968.619,99	86,58%
Justiça e Defesa	34	14,8%	1.114.095.358,90	3,03%
Saúde	23	10,0%	203.923.250,00	0,55%
Integração Nacional e Meio Ambiente	18	7,8%	1.631.601.691,00	4,44%
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	16	7,0%	696.309.711,00	1,89%
Poderes do Estado e Representação	9	3,9%	252.945.869,00	0,69%
Educ., Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo	8	3,5%	689.173.893,00	1,87%
Fazenda e Desenvolvimento	5	2,2%	345.313.317,00	0,94%
Total	230	100,0%	36.760.331.709,89	100,00%

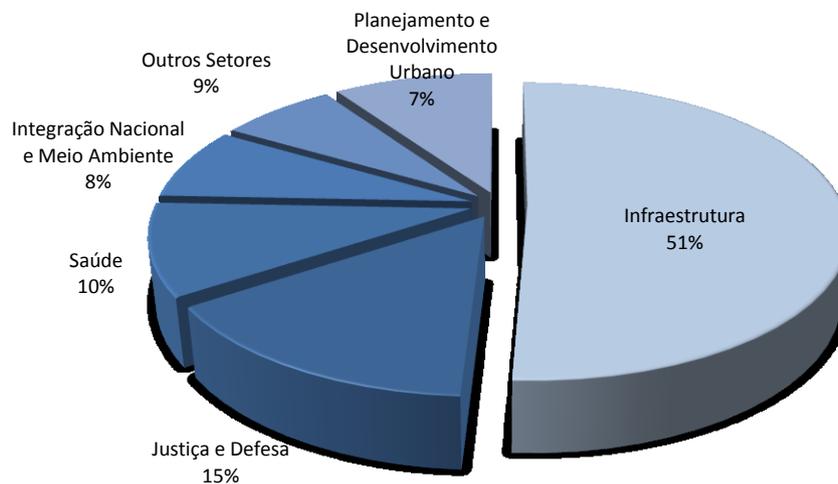


Figura 3 - Distribuição da quantidade de fiscalizações por setor de governo.

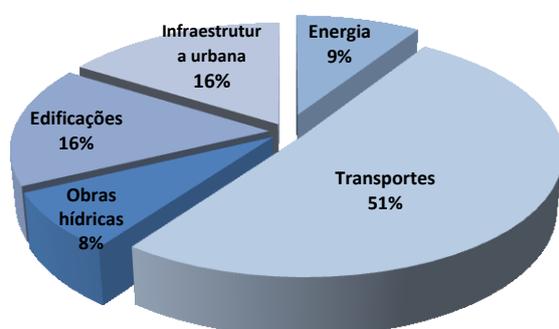
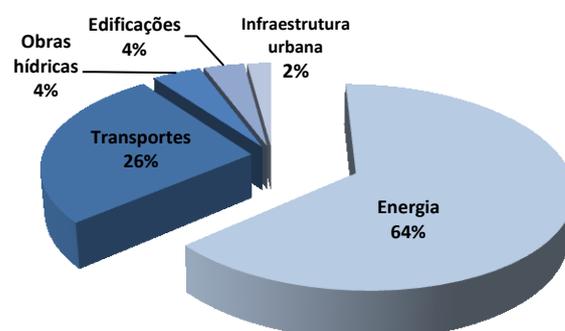
22. Ao se observar a tabela seguinte, a qual agrupa as fiscalizações por tipo de obra, a importância da área de transporte mais uma vez se sobressai, visto que, em termos de abrangência por tipo de obra, cerca de 51% do esforço do TCU foi aplicado em empreendimentos relacionados a ela – acima do percentual verificado no Fiscobras 2010, que foi de 42%. Da mesma forma, a dotação orçamentária fiscalizada para essa área também subiu de R\$ 8,2 bilhões para R\$ 9,6 bilhões. A comparação com os trabalhos do ano anterior revela, ainda, uma diminuição na participação de infraestrutura urbana (de 20,3% para 16,1%). Para os demais tipos - edificações, obras hídricas e energia - os percentuais se mantiveram próximos, não existindo alterações expressivas quanto ao número de fiscalizações a elas relacionadas.

23. No tocante à dotação orçamentária, em 2011, mais uma vez se observa grande concentração na área de energia (63,7%). Isso se explica pela influência das obras da Petrobras, classificadas como “Obras especiais”, as quais representam 61% de toda a dotação fiscalizada. Quanto a esse último percentual informado, calculado a partir da dotação de R\$ 22.387.959.412,01, cumpre ressaltar que ele destoa significativamente daquele obtido em função da dotação da Seleção Especial Petrobras (ver Tabela 4 desta instrução, que apresenta os números relativos à distribuição das fiscalizações por critério de seleção). Isso acontece porque a dotação lá apresentada

(R\$ 11.387.244.000,00) considera apenas os valores dos programas de trabalho das obras da Petrobras que não constam em linhas anteriores daquela tabela.

Tabela 8 - Distribuição das fiscalizações por tipo de obra.

Tipo de Obra	Qtde. fiscalização	% Quant.	Dotação orçamentária	% Dotação
Energia	21	9,13%	23.429.668.299,01	63,74%
Hidrelétrica	4	1,74%	649.319.455,00	1,77%
Linha Transmissão/Distribuição de Energia Elétrica	2	0,87%	77.888.517,00	0,21%
Obras Especiais	13	5,65%	22.387.959.412,01	60,90%
Subestações Elétricas	1	0,43%	77.553.000,00	0,21%
Usina Termelétrica	1	0,43%	236.947.915,00	0,64%
Transportes	117	50,87%	9.667.896.215,98	26,30%
Aeroporto	10	4,35%	755.604.776,00	2,06%
Dragagem e Derrocamento	4	1,74%	46.265.000,00	0,13%
Ferrovias Metropolitanas e Trem Urbano	15	6,52%	2.388.739.940,00	6,50%
Infraestrutura Portuária	2	0,87%	82.029.850,00	0,22%
Pontes e Viadutos	41	17,83%	2.344.406.999,98	6,38%
Porto	3	1,30%	81.180.869,00	0,22%
Rodovia - Construção ou Implantação	18	7,83%	1.754.821.779,00	4,77%
Rodovia - Duplicação	19	8,26%	2.066.692.002,00	5,62%
Rodovia - Manutenção	2	0,87%	83.725.000,00	0,23%
Rodovia - Restauração ou Recuperação	3	1,30%	64.430.000,00	0,18%
Obras hídricas	18	7,83%	1.591.488.090,00	4,33%
Adutora	3	1,30%	144.018.102,00	0,39%
Barragem/Açude	6	2,61%	46.000.000,00	0,13%
Canal	5	2,17%	1.243.605.824,00	3,38%
Irrigação	4	1,74%	157.864.164,00	0,43%
Edificações	37	16,09%	1.305.850.025,90	3,55%
Edificação - Edifícios Administrativos	11	4,78%	978.360.221,00	2,66%
Edificação - Escolas	2	0,87%	0,00	0,00%
Edificação - Hospitais	2	0,87%	20.000.000,00	0,05%
Edificação - Outros Edifícios	2	0,87%	274.139.805,00	0,75%
Edificação - Presídios	20	8,70%	33.349.999,90	0,09%
Infraestrutura urbana	37	16,09%	765.429.079,00	2,08%
Infraestrutura Urbana	37	16,09%	765.429.079,00	2,08%
Total	230	100,00%	36.760.331.709,89	100,00%


Figura 4 - Distribuição da quantidade de fiscalizações por tipo de obra.

Figura 5 - Distribuição da dotação orçamentária fiscalizada por tipo de obra.

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

24. *Dentre as 230 auditorias realizadas no Fiscobras 2011, 161 referem-se a obras incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.*

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

Função de Governo	Quant. fiscalizações	% Quant.	Dotação orçamentária	% Dotação
Transporte	102	63,4%	8.684.132.743,98	26,43%
Energia	17	10,6%	21.842.453.725,01	66,48%
Saúde	13	8,1%	-	0,00%
Gestão Ambiental	12	7,5%	1.592.167.277,00	4,85%
Saneamento	6	3,7%	87.631.111,00	0,27%
Urbanismo	5	3,1%	427.975.000,00	1,30%
Habitação	4	2,5%	180.703.600,00	0,55%
Agricultura	2	1,2%	39.434.414,00	0,12%
Total geral	161	100,0%	32.854.497.870,99	100,00%

25. *A leitura do quadro acima permite concluir que as obras do PAC fiscalizadas se distribuíram por oito funções de governo. Em termos de quantidade de fiscalizações, esses empreendimentos representaram 70,0% do total, enquanto a dotação orçamentária envolvida atingiu 89,4% do montante global fiscalizado.*

26. *Segundo informações do sítio do PAC na internet (www.pac.gov.br - consulta: 16 de agosto de 2011), atualmente o referido programa governamental contempla 3459 ações a serem executadas por meio de transferência obrigatória. A partir desses dados, pode-se concluir que as auditorias realizadas pelo TCU, em 2011, atingiram cerca de 5% do total de obras do PAC, dentre as quais prevaleceram novamente as da área de Transporte em número de fiscalizações, e as da área de Energia quanto à dotação orçamentária. O gráfico a seguir ilustra a representatividade da quantidade de obras fiscalizadas em comparação ao total que compõe a relação de empreendimentos vinculados ao PAC.*

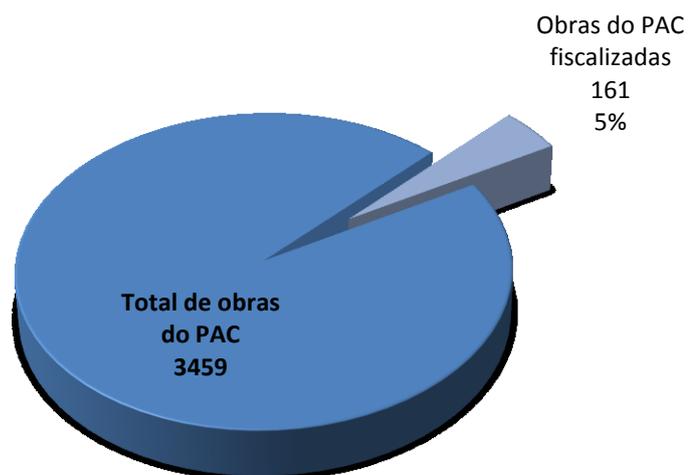


Figura 6 - Obras do PAC: quantidade total x fiscalizadas pelo TCU.

IV. Esforço de fiscalização

27. *A execução das auditorias do Fiscobras 2011 foi realizada pelas quatro Secretarias de Fiscalização de Obras (Secob), bem como por unidades técnicas descentralizadas que atuaram na temática da Funasa. O quantitativo e a dotação orçamentária envolvida nas fiscalizações de cada secretaria coordenadora encontram-se dispostos na tabela abaixo.*

Tabela 10 - Distribuição das fiscalizações por Secob coordenadora.

<u>Secretaria</u>	<u>Quant. fiscalizações</u>	<u>Dotação orçamentária</u>
1ª Secretaria de Fiscalização de Obras / Secob-1	47	R\$ 2.061.454.801,90
2ª Secretaria de Fiscalização de Obras / Secob-2	63	R\$ 5.058.797.447,66
3ª Secretaria de Fiscalização de Obras / Secob-3	38	R\$ 24.195.097.378,01
4ª Secretaria de Fiscalização de Obras / Secob-4	62	R\$ 5.444.982.082,32
Outras Unidades Técnicas	20	*
Total geral	230	R\$ 36.760.331.709,89

*As obras da Funasa fiscalizadas por outras Unidades Técnicas continham dotações de exercícios anteriores. A dotação apresentada no quadro refere-se ao exercício de 2011, cabe ressaltar que essas fiscalizações foram supervisionadas pela Secob-3.

28. *As 230 fiscalizações realizadas, no período de novembro de 2010 a julho de 2011, demandaram um total de 9972 HDF (homem x dia x fiscalização). A quantidade de HDF por secretaria está detalhada na próxima tabela.*

Tabela 11 – Quantidade de HDF por Secretaria.

<u>Secretaria</u>	<u>HDF</u>	<u>%</u>
SECOB-1	1.325	13,3%
SECOB-2	2.574	25,8%
SECOB-3	2.224	22,3%
SECOB-4	1.941	19,5%
Outras Unidades Técnicas	1.908	19,1%
Total	9.972	100,0%

29. *A fim de determinar o total de fiscalizações de obras empreendidas pelo TCU nos últimos 12 meses, deve-se somar ao número de auditorias do Fiscobras 2011, a quantidade de processos relacionados a obras públicas, autuados em função de denúncia, de representação e de outras fiscalizações não pertencentes ao Fiscobras. Conforme detalhado na tabela seguinte, foram registrados, em 2011, 315 processos com essas características. Portanto, o TCU realizou, ao todo, 545 processos relacionados à fiscalização de obras nos últimos 12 meses. Para fins de comparação, ano passado esse número total foi de 426 processos.*

Tabela 12 - Processos referentes a obras públicas autuados no TCU nos últimos 12 meses.

<u>Tipo</u>	<u>Em apuração</u>	<u>Encerrado</u>	<u>Total</u>
Fiscobras 2011	192	38	230
Denúncia	23	8	31
Representação	137	49	186
Outros Processos de fiscalização	83	15	98
Total geral	435	110	545

30. *Já os gráficos seguintes ilustram os dados históricos das fiscalizações de obras realizadas anualmente pelo TCU. Os valores referem-se às fiscalizações e ilustram a evolução ao*

longo dos últimos 13 anos.

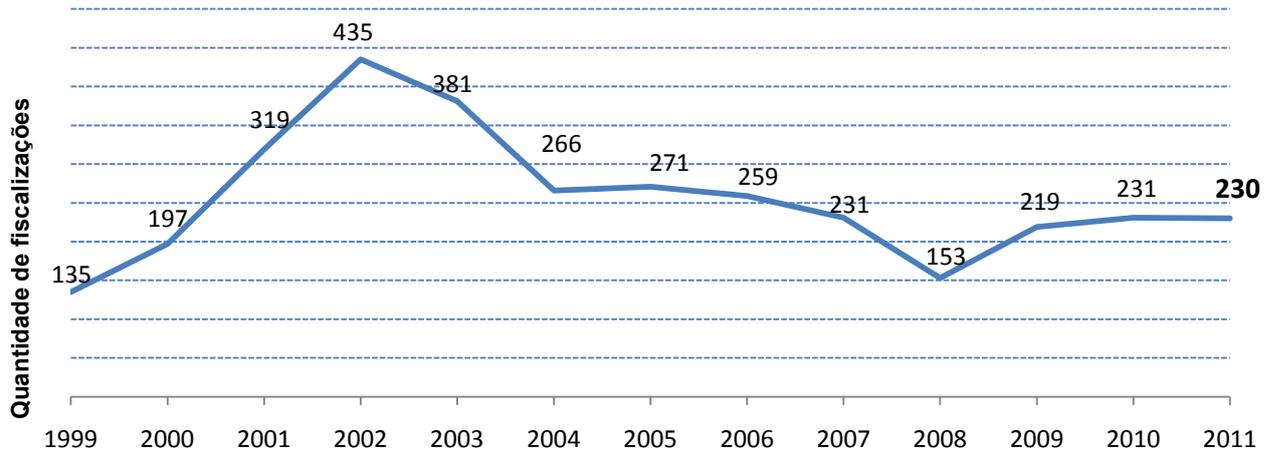


Figura 7- Quantidade de fiscalizações a cada ciclo anual do Fiscobras.

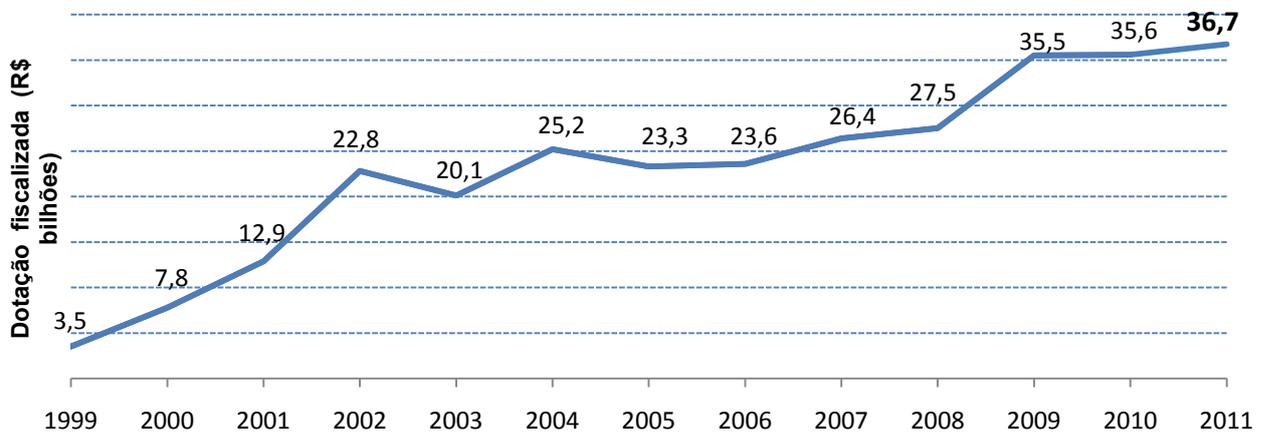


Figura 8 - Dotação orçamentária fiscalizada a cada ciclo anual do Fiscobras.

V. Resultados consolidados das fiscalizações.

31. *A seguir, detalham-se os resultados obtidos nas 230 auditorias em obras públicas executadas em 2011, cuja soma das dotações orçamentárias atinge R\$ 36,7 bilhões. Os valores estão atualizados até 26/10/2011 e consideram eventuais deliberações proferidas e assinadas eletronicamente até essa data. Para fins de comparação com os resultados do Fiscobras 2010, consultou-se o Relatório que acompanha o Acórdão 2992/2010 - Plenário.*

V. 1 Classificação dos indícios de irregularidade

32. *Realizados os trabalhos, cada achado registrado nos relatórios de fiscalização foi classificado de acordo com a gravidade do indício de irregularidade identificado, nas classes definidas a seguir. Caso a fiscalização não tenha resultado em qualquer achado, ela recebe a indicação **SR - Sem ressalva**. Exceção feita à classe OI, a conceituação de cada gravidade foi definida pela Lei 12.465/2011 de 12/08/2011 (LDO 2012). A seguir descrevem-se os conceitos, a partir da classe de maior gravidade.*

IGP - Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação: atos e fatos que, sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, apresentem potencialidade de

ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros, e que possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato, ou configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública. (art. 91, §1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 - LDO/2012);

pIGP – Proposta de recomendação de paralisação, feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU: as alterações trazidas nas fiscalizações de obras pela LDO/2012 alteraram o tratamento dos achados pelo TCU; alguns processos ainda não atendem à exigência prevista no § 9º do art. 91, mas devem ser informados ao Congresso Nacional, nos termos do inciso II do art. 93; dessa forma, os achados que permanecem pendentes de apreciação monocrática ou colegiada para confirmação da classificação IGP foram marcados como pIGP;

IGR - Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores: aquele que, embora atenda à conceituação contida no art. 91, §1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), 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;

IGC - Indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade: aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação de IGP ou IGR;

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

V. 2 Indícios apontados no Fiscobras 2011

33. *A Tabela 13 resume a incidência de indícios de irregularidade nas obras auditadas. Para a elaboração desse quadro, cada fiscalização foi caracterizada com a classificação do achado de maior gravidade registrado no respectivo relatório de auditoria.*

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

Indícios	Quantidade	% de quantidade
Irregularidades graves	190	82,6%
IGP	28	12,2%
pIGP	3	1,3%
IGR	7	3,0%
IGC	152	66,1%
Outras Irregularidades	32	13,9%
OI	32	13,9%
Sem Ressalva	8	3,5%
SR	8	3,5%
Total	230	100,0%

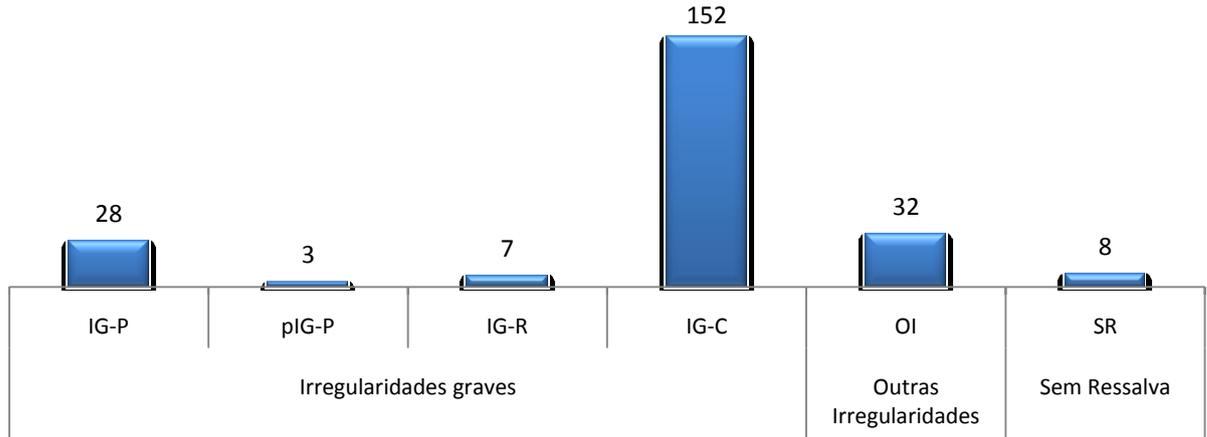


Figura 9 - Distribuição das fiscalizações em função do indicio de irregularidade.

34. Os números acima informados constataam indícios de irregularidade grave dos tipos IGP, pIGP, IGR e IGC em 190 fiscalizações, correspondentes a 82,6% do total. Dentre essas, um grupo de 28 obras (12,2% do total) recebeu recomendação de bloqueio preventivo da execução de contrato, convênio ou instrumento congêneres, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra. Nas outras sete, as retenções de pagamentos ou garantias oferecidas caracterizam-se como suficientes para resguardar o erário até a decisão de mérito do Tribunal. O gráfico seguinte ilustra o histórico das obras com indícios de IGP.

35. Importante esclarecer que a classificação 'pIGP' se refere às fiscalizações de obras cujos achados apresentam indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação pela unidade técnica, mas que ainda não foram objeto de decisão monocrática ou colegiada do Tribunal. Assim, no atual Fiscobras há **três obras** classificadas como pIGP.

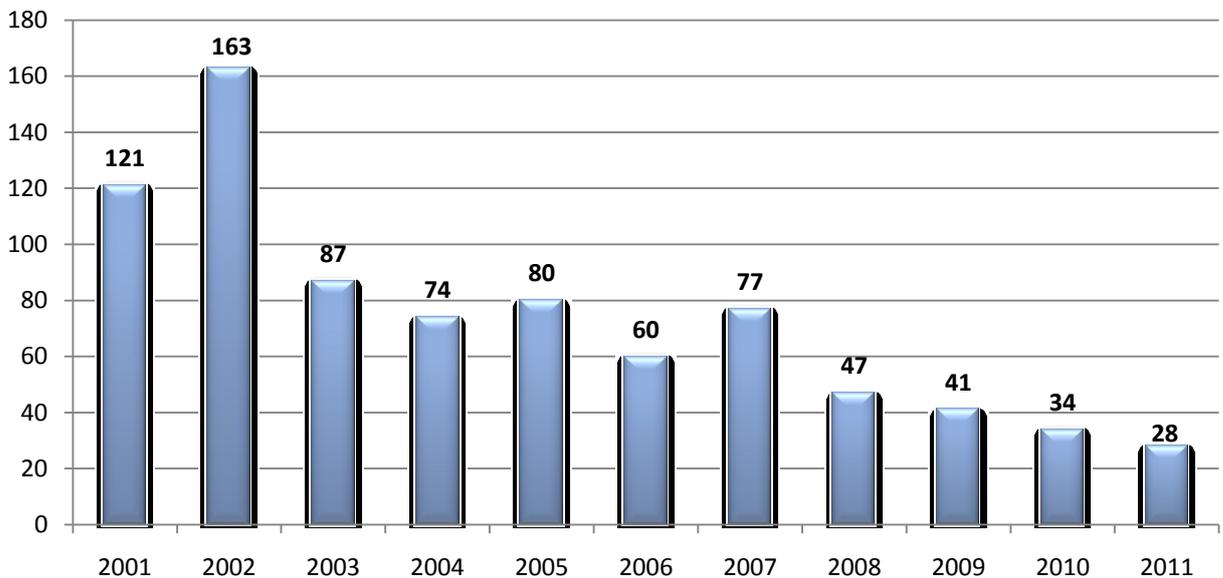


Figura 10 – Histórico de obras com IGP

36. Merece destaque a observação de que os quantitativos citados anteriormente comportam também os indícios de irregularidade grave apontados em exercícios anteriores e ainda não saneados. Caso sejam considerados apenas os novos achados de auditoria identificados em 2011,

a quantidade total de fiscalizações com indícios de irregularidade IGP e IGR cai para 17. Dessas, 16 são IGP e apenas uma classificada como IGR.

37. Se em 2011 foi possível verificar um total de 17 obras com apontamentos dos tipos IGP ou IGR, em 2010, 18 detinham esse mesmo grau de classificação. Dessa forma, adotando-se apenas os achados referentes às auditorias deste ano, em comparação com o ano anterior, houve pequeno decréscimo nas fiscalizações que detectaram irregularidades graves. Cabe ressaltar que as três pIGP são referentes a achados de 2011.

38. No comparativo entre o atual Fiscobras e aquele de 2010, quanto aos números dos indícios de irregularidade que não recomendam paralisação (IGC), ano passado observa-se um total de 176 fiscalizações com registro de IGC, em 2011, esse valor se altera significativamente, pois a quantidade de fiscalizações com essa classificação diminuiu para 152.

39. Em termos percentuais, que já relativizam os dados em relação ao total de fiscalizações efetuadas em cada ano, houve decréscimo considerável de casos com IGC, cuja representatividade passou de 76,2% em 2010 para 66,1% em 2011. Já quanto às fiscalizações classificadas como OI e SR, houve aumento na percentagem de OI e decréscimo de SR, visto que no Fiscobras do ano anterior cada uma dessas classificações correspondia a 2,6% e 3,9% dos trabalhos, passando a responder este ano por 13,5% e 3,0%, respectivamente. O gráfico abaixo ilustra esses dados.

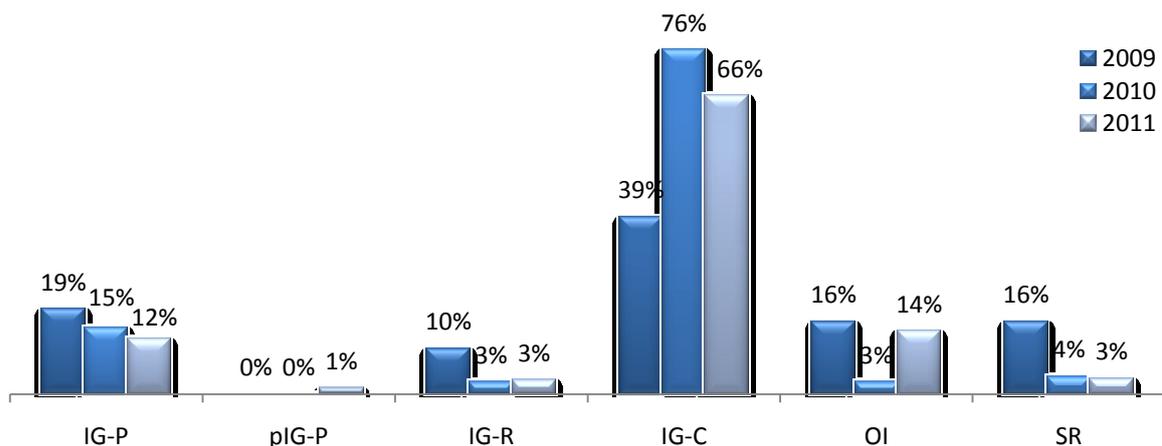


Figura 11 – Comparativo de fiscalizações por índice de irregularidade (2009 a 2011)

40. Já a distribuição dos indícios em função da gravidade mostrou-se diferente ao se confrontar os resultados das fiscalizações em obras do PAC com os demais. Os dados encontram-se na tabela abaixo e a distribuição em termos percentuais está ilustrada na Figura 12.

Tabela 14 - Distribuição das fiscalizações em obras do PAC em função do índice de maior gravidade.

Índice	Obras do PAC	Demais Obras	Total
Irregularidades graves	146	44	190
IGP	19	9	28
pIGP	3	0	3
IGR	6	1	7
IGC	118	34	152
Outras irregularidades	8	24	32
OI	8	24	32
Sem ressalva	7	1	8
SR	7	1	8
Total	161	69	230

41. *Este ano houve incremento no número de obras pertencentes ao PAC que foram fiscalizadas, pois passou de 60,6%, em 2010, para 70,0% da amostra de empreendimentos selecionados para o Fiscobras 2011.*

42. *Da mesma forma, é possível verificar que houve um número maior de casos envolvendo as obras do PAC com constatações mais graves, uma vez que elas estão vinculadas, em maior quantidade, a trabalhos com as classificações IGP, pIGP, IGR e IGC, enquanto que, em relatórios que apontam falhas formais (OI), predominam empreendimentos não ligados a esse programa de governo.*

43. *Tal fato é comprovado pelos dados expostos na tabela anterior, que indicam um total de 22 obras do PAC com apontamentos considerados de maior gravidade (IGP e IGR), em detrimento de apenas 10 das demais obras fiscalizadas. A mesma situação se observa no caso de relatórios com IGC, visto que há 118 empreendimentos do PAC com essa classificação e 34 em relação às demais obras.*

44. *A despeito das informações constantes na tabela anterior, há de se observar que foram realizadas quantidades diferentes de fiscalizações em empreendimentos vinculados ao PAC e naqueles não pertencentes a esse programa. Se essa diferença for considerada para fins de avaliação, verifica-se uma tendência de aproximação dos resultados entre essas duas variáveis, o que pode ser observado, em termos percentuais, na Figura 12, a seguir apresentada.*

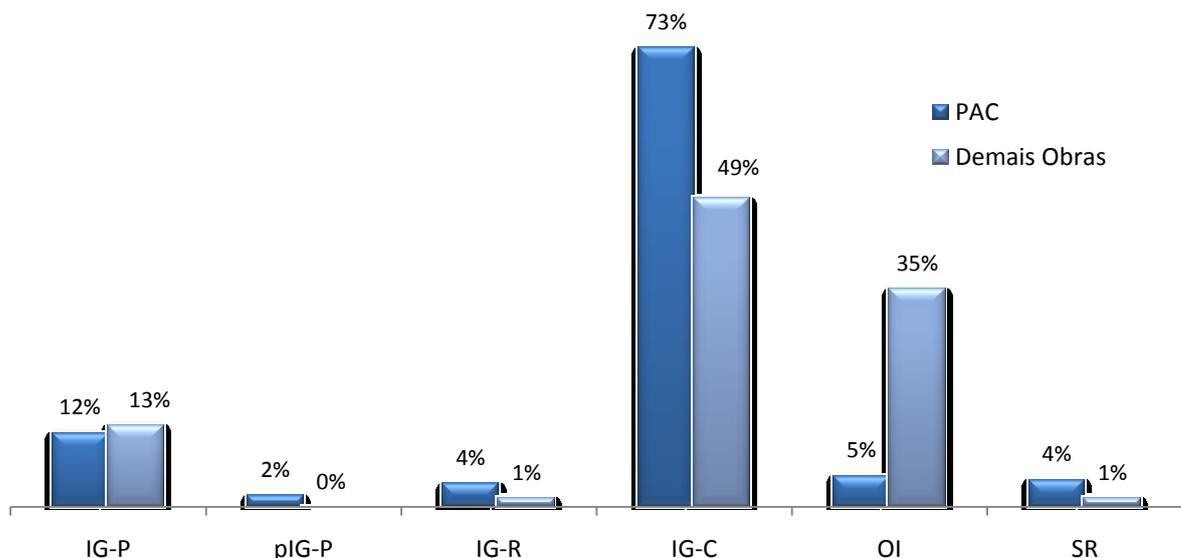


Figura 12 – Comparação das obras do PAC em função do indicio.

45. *Observando-se os percentuais acima destacados, é possível constatar que tanto as obras do PAC quanto as demais obras apresentam índices próximos para os achados dos tipos IGP e IGR, entretanto há um número maior de empreendimentos do PAC com indícios classificados como IGC e predominância das demais obras ao se tratar de irregularidades formais (OI).*

46. *No caso das irregularidades graves, verifica-se que 12% de todas as obras fiscalizadas que pertencem ao Programa de Aceleração do Crescimento apresentam indicativo de paralisação, por outro lado, em relação às demais obras, o resultado alcança 13%.*

47. *Com o intuito de aprofundar ainda mais a avaliação, estabelecendo-se filtros nos dados para minimizar distorções, é possível determinar uma nova leitura para os resultados comparativos deste tópico. Trata-se da exclusão das 80 fiscalizações relativas às três temáticas (Pontes e Viadutos,*

Estabelecimentos Penais e Funasa) que, pelo volume de auditorias realizadas, bem como a uniformidade das características das obras a ela vinculadas, acabam por desvirtuar, de certo modo, a análise ora empreendida.

48. A Figura 13, abaixo, revela os valores comparativos entre empreendimentos PAC e aqueles que não abrangidos por esse programa, excluídas as fiscalizações realizadas no âmbito das três temáticas. Veja-se que o percentual de OI para as “Demais obras” decresce (de 35%, indicado na figura anterior, para 26%), abrindo-se espaço para a elevação dos índices relativos à IGC (de 49% para 57%) e IGR (de 1% para 2%). Nesta análise, pode-se notar também uma equiparação na porcentagem de IGC entre os empreendimentos do PAC e demais obras.

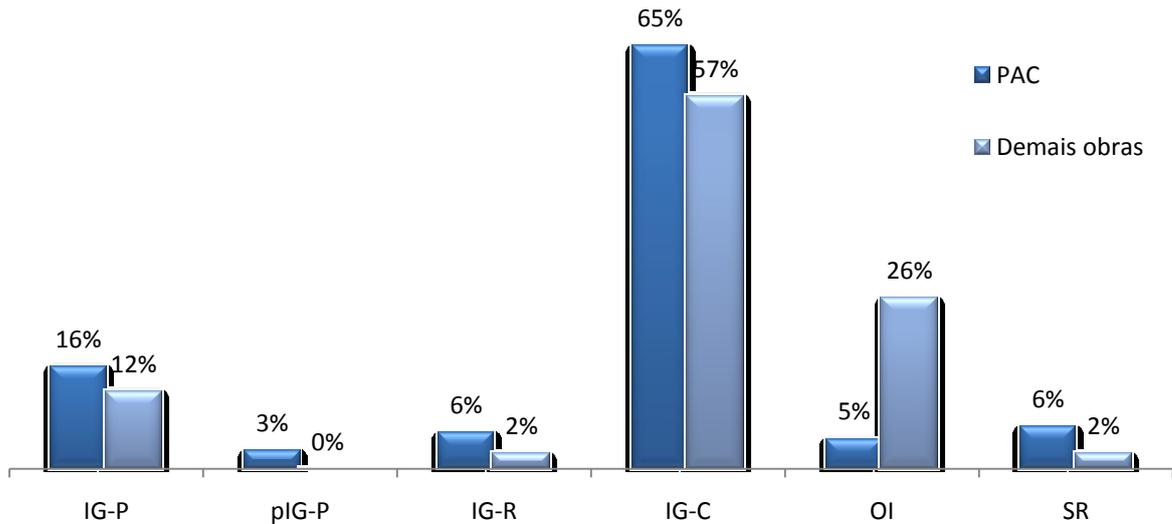


Figura 13 – Comparação das obras do PAC em função do índice, excluídas as fiscalizações temáticas.

49. A proporção de obras do PAC nas quais foram identificadas indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação ficou em 0,5% do total de empreendimentos compreendidos nesse Programa. Na Figura 14, ilustra-se a representatividade dessa constatação.

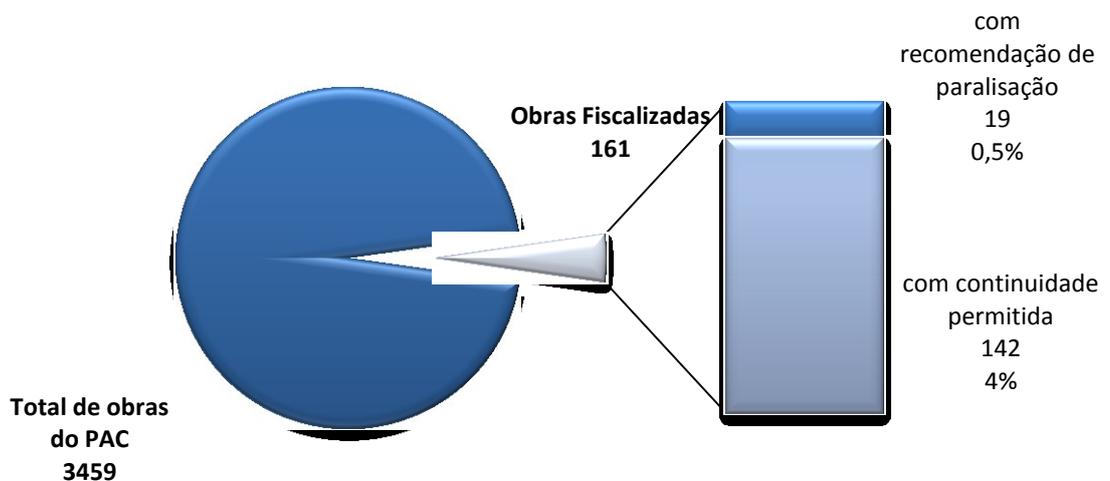


Figura 14 - Proporção das recomendações de paralisação relativas a obras do PAC.

V. 3 Incidência de indícios de irregularidade por setor de governo

50. *Avaliando-se o comportamento das fiscalizações por setor de governo, detectou-se a maior incidência de indícios de IGP e IGR em “Infraestrutura”, inclusive com grande discrepância em relação à segunda colocação nessa análise, “Integração Nacional e Meio Ambiente”. Dentre as 117 fiscalizações realizadas naquele setor, 12 apresentaram IGP e quatro IGR, conforme dados da Tabela 15.*

51. *Na sequência, observa-se que, em termos de irregularidades graves, os setores “Integração Nacional e Meio Ambiente” e “Planejamento e Desenvolvimento Urbano” apresentam números muito próximos, tanto na quantidade de fiscalizações, quanto nos indícios de irregularidades com IGP e IGR, conforme detalhamento da tabela abaixo.*

52. *Impende registrar que a disposição das informações ora apresentadas guarda total correspondência com a classificação dos órgãos por setor de governo adotada pela Lei Orçamentária Anual, que foi consultada para fins de elaboração e distribuição das auditorias no presente critério de avaliação da Consolidação do Fiscobras 2011.*

53. *Das 32 obras informadas ao Congresso Nacional em novembro de 2010 (Fiscobras/2010), atualmente, há indicação de IGP em apenas 14. Além disso, ressalte-se a redução da quantidade de obras constantes no Anexo VI da LOA (Quadro Bloqueio) entre o ano anterior e o corrente, que, em 2010, era de 18, e atualmente é de apenas seis (vide última coluna da Tabela 15).*

Tabela 15 - Distribuição das fiscalizações por gravidade de indício e por setor de governo.

Setor de Governo	Quant. Fiscalizações	IGP	pIGP	IGR	IGC	OI	SR	Obras bloqueadas na LOA/2011
Infraestrutura	117	12	2	4	90	4	5	0
Justiça e Defesa	34	1	0	0	15	15	3	1
Saúde	23	5	0	0	13	5	0	0
Integração Nacional e Meio Ambiente	18	6	0	1	9	2	0	3
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	16	4	1	2	9	0	0	0
Poderes do Estado e Representação	9	0	0	0	7	2	0	2
Educ., Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo	8	0	0	0	5	3	0	0
Fazenda e Desenvolvimento	5	0	0	0	4	1	0	0
Total geral	230	28	3	7	152	32	8	6

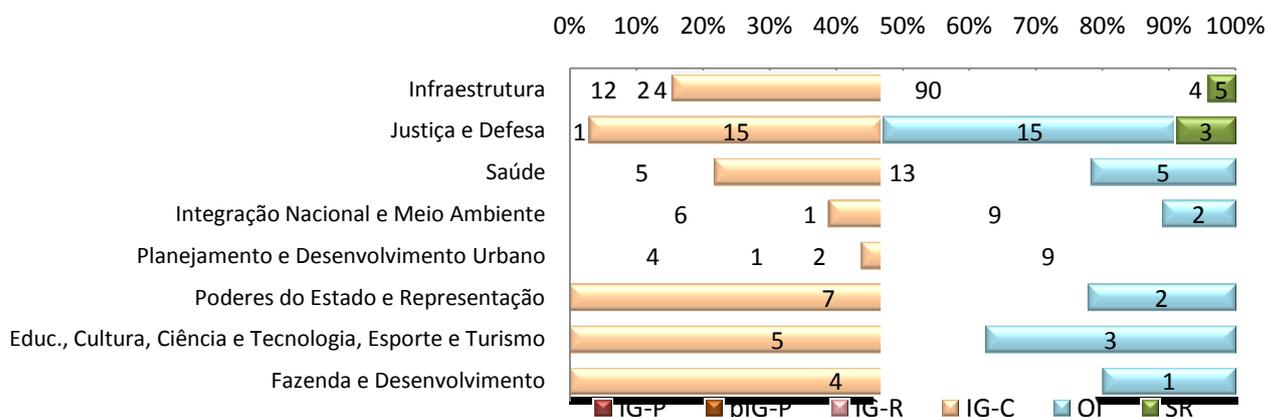


Figura 15 - Distribuição das fiscalizações por gravidade de indício e por setor de governo.

V. 4 Incidência de indícios de irregularidade por unidade orçamentária

54. *As 35 auditorias com registro de indício de irregularidade grave (IGP e IGR) distribuíram-se por 10 unidades orçamentárias (UO) responsáveis por obras fiscalizadas. Essa quantidade representa 20% do total de 49 UO submetidas à fiscalização. Na tabela seguinte apresenta-se a relação daquelas com incidência de indícios dos tipos IGP e/ou IGR.*

Tabela 16 - Unidades orçamentárias responsáveis por obras com indícios de irregularidade grave (consideradas apenas as UO com mais de duas obras fiscalizadas).

<u>Unidade Orçamentária</u>	<u>Qtde Total</u>	<u>IGP</u>	<u>IGR</u>	<u>pIGP</u>	<u>% IG</u>
Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU	3	0	2	1	100,0%
VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	6	3	1	0	66,7%
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS	4	2	0	0	50,0%
Ministério das Cidades	8	4	0	0	50,0%
Ministério da Integração Nacional	11	3	1	0	36,4%
Fundação Nacional de Saúde	20	5	0	0	25,0%
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	87	8	3	2	14,9%
Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN	20	1	0	0	5,0%

55. *Dentre as oito unidades orçamentárias listadas na Tabela 16, cinco já haviam figurado nesse quesito no Fiscobras 2010: Valec, DNOCS, Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional e DNIT.*

56. *Em relação à proporção de obras com achados com indícios de irregularidade grave, a CBTU teve suas três fiscalizações enquadradas entre IGR e pIGP. Já a Valec permaneceu com 66,7%, mesmo percentual de 2010. Por sua vez, o Ministério das Cidades passou de 12,2% em 2010 para 50,0% neste ano. O percentual do DNIT teve pequena diminuição, passando de 16,7% em 2010 para 14,9% em 2011. As demais unidades orçamentárias relacionadas no parágrafo anterior registraram incrementos menos significativos do que aqueles já ressaltados.*

57. *A partir dos números apresentados, verificou-se que a Infraero foi o ente que obteve a mais expressiva redução da incidência de indícios de irregularidade grave em comparação com os resultados do ano passado. Visto que em 2010, 60% das obras fiscalizadas desse ente se enquadrava no conceito de irregularidade grave, já em 2011, não constam obras com a referida classificação.*

58. *Apesar de continuar a figurar como a unidade orçamentária que apresenta o maior quantitativo de obras com indícios de irregularidades mais graves (IGP, pIGP e IGR), o DNIT manteve sua condição praticamente estável de 2010 para 2011, ao se observar a situação sob o enfoque da incidência percentual dos referidos indícios, conforme a Tabela 16. Tal parâmetro, importante relevar, configura-se o mais adequado para esse tipo de análise, tendo em vista que essa autarquia foi também a mais fiscalizada em 2011, como ocorre geralmente a cada ciclo Fiscobras.*

59. *Com o intuito de comparar a quantidade de IGP, especificamente em 2011, elaborou-se a Tabela 17, a qual apresenta a distribuição das fiscalizações por unidades orçamentárias, consideradas apenas aquelas vinculadas a novos indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação detectados neste ano.*

Tabela 17 - Unidades orçamentárias responsáveis por obras com indícios de irregularidade grave, considerados apenas os novos achados registrados em relatórios do Fiscobras 2011.

Unidade Orçamentária	Qtde fiscalizações	IGP em 2011	% IGP
VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	6	2	33,3%
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS	4	1	25,0%
Fundação Nacional de Saúde	20	5	25,0%
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	84	6	7,1%
Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN	20	1	5,0%
Refinaria Abreu e Lima S.A. - RNEST *	1	1	
Total	135	16	

* A UO Refinaria Abreu e Lima S.A. possui apenas uma fiscalização no Fiscobras 2011.

60. Os dados informados nessa última tabela refletem melhor a realidade das unidades orçamentárias em 2011, pois correspondem apenas aos achados detectados neste exercício. A sua análise indica que, em termos percentuais, a Valec apresenta a maior incidência de obras com indícios de irregularidade grave. Isso significa que, proporcionalmente, elas foram as UO com maior quantidade de obras com IGP se forem considerados apenas os achados detectados em 2011.

61. Em valores absolutos prevalece o DNIT em primeiro lugar como a UO que apresenta o maior número de obras com irregularidades graves detectadas no Fiscobras 2011, seguido da Fundação Nacional de Saúde e da Valec. Por fim, comparando-se as tabelas 13 e 14, observa-se que o DNIT, o Ministério das Cidades, a Valec e o Ministério da Integração Nacional reduzem a incidência de obras com indícios de irregularidade grave quando expurgados da amostra os achados anteriores a 2011.

V. 5 Incidência de indícios de irregularidade por unidade federativa

62. Na tabela seguinte, apresenta-se a quantidade de indícios de irregularidade classificados por unidade federativa da execução do empreendimento. Ilustra-se a distribuição percentual na Figura 16, na qual estão agregados os dados regionais.

Tabela 18 - Incidência dos indícios de irregularidade por UF.

Região / UF	IGP	pIGP	IGR	IGC	OI	SR	Total
Norte	7	2	1	22	3	1	36
Acre	1			4	1		6
Amapá				2			2
Amazonas		1		5	1		7
Pará	2			2		1	5
Rondônia	1	1		4	1		7
Roraima			1	3			4
Tocantins	3			2			5
Nordeste	10	1	4	45	8	1	69
Alagoas	3			3			6
Bahia	3		1	6	1		11
Ceará			1	9			10
Maranhão	1			2			3
Paraíba				7	1		8
Pernambuco	1	1	2	5	1	1	11
Piauí	1			2			3
Rio Grande do Norte	1			9	1		11
Sergipe				2	4		6
Sudeste	4		1	40	10	5	60
Espírito Santo				7	1		8

Região / UF	IGP	pIGP	IGR	IGC	OI	SR	Total
Minas Gerais	2			8	3	2	15
Rio de Janeiro	1		1	14	5	1	22
São Paulo	1			11	1	2	15
Centro-Oeste	2		1	25	7		35
Distrito Federal				3	1		4
Goiás			1	8	4		13
Mato Grosso	2			5	1		8
Mato Grosso do Sul				9	1		10
Sul	5			20	4	1	30
Paraná	2			5	2		9
Rio Grande do Sul	3			10	2	1	16
Santa Catarina				5			5
Total	28	3	7	152	32	8	230

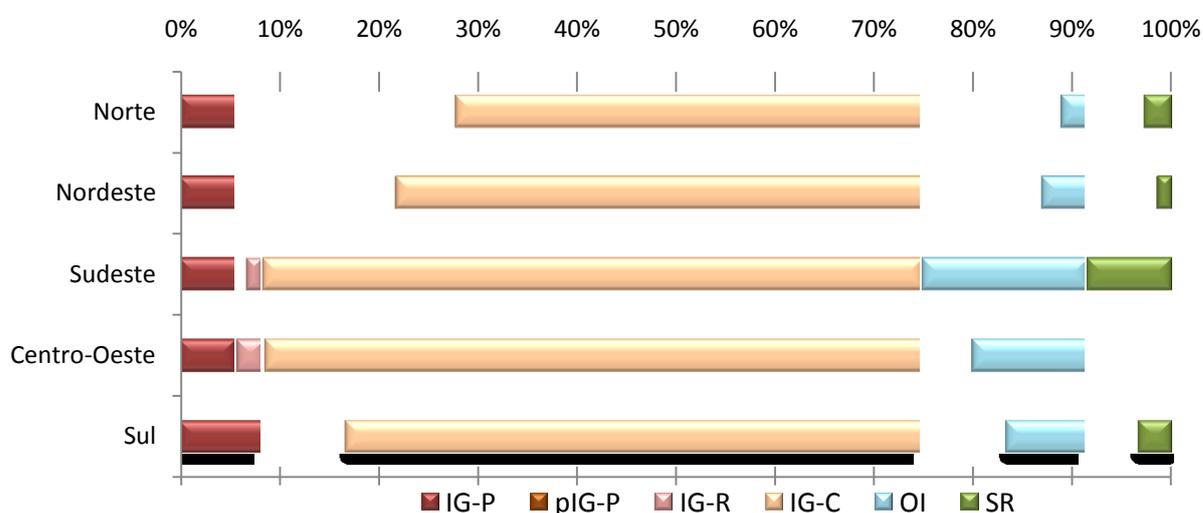


Figura 16 - Incidência dos índices de irregularidade por região.

V. 6 Incidência de indícios de irregularidade por percentual executado da obra.

63. *Um exame bastante pertinente para a avaliação dos resultados do Fiscobras 2011 diz respeito à comparação entre a classificação de achados e o percentual executado das obras fiscalizadas. Essa análise permite observar a predominância de auditorias em empreendimentos segundo a fase de implantação em que se encontram (inicial, intermediária ou final), bem como a sua influência na definição da classificação de indícios.*

64. *A seguir, apresenta-se o gráfico comparativo referente aos trabalhos do Fiscobras deste ano, o qual subsidiará os comentários subsequentes. Cabe ressaltar que o gráfico abaixo contém apenas os novos indícios detectados no ano de 2011.*

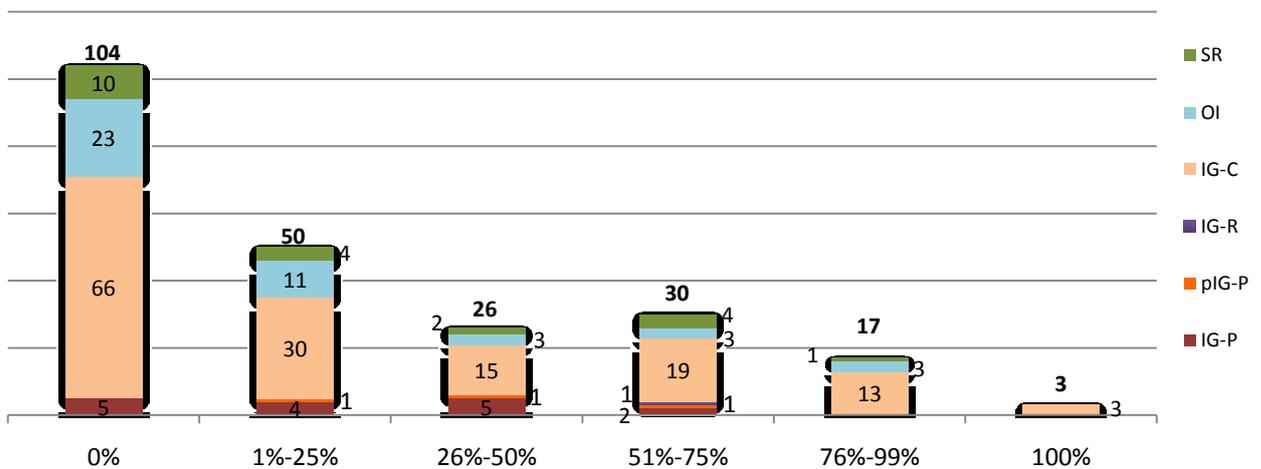


Figura 17 - Incidência dos indícios de irregularidade por percentual executado da obra (somente com os achados detectados em 2011).

65. Os dados acima expostos revelam a predominância das fiscalizações em obras com percentual executado de até 25%, que abrangem, nesse intervalo, um universo de 154 auditorias – o equivalente a 67% dos trabalhos do Fiscobras. Isso significa que esta Corte priorizou o controle de empreendimentos em fase inicial de execução, ou mesmo nem iniciados (observar a primeira coluna da figura acima), atuando, portanto, de forma prévia, o que confere aos resultados maior efetividade, uma vez que eventuais danos ainda nem sequer se concretizaram e há maior facilidade para que o gestor adote as medidas saneadoras.

66. Além dessas conclusões, é possível ainda inferir que, para a classificação dos indícios, foi considerado o estágio em que se encontravam as obras, pois o indicativo de paralisação aparece predominantemente nos casos em fase inicial de execução. Assim, foram constatados apenas dois empreendimentos com recomendação de IGP, cujos percentuais de execução estão entre 51% e 75% e nenhum acima. Essa forma de tratar as fiscalizações demonstra que o Tribunal considera a avaliação de risco de dano reverso antes de formular proposta de adoção de medida que venha a comprometer a entrega de uma obra em fase final de execução.

V. 7 Achados de auditoria identificados

67. No conjunto das 230 fiscalizações de obras, foram registrados 1042 achados de auditoria, distribuídos nas áreas de ocorrência relacionadas na tabela seguinte. Percebe-se, a partir dos dados apresentados, uma grande incidência de indícios de irregularidade envolvendo orçamento da obra (sobrepço/superfaturamento), processo licitatório e projeto básico/executivo.

Tabela 19 - Áreas de ocorrência dos achados de auditoria registrados.

Área de ocorrência	Qtde achados	Qtde obras	% obras com achados*
Processo licitatório	215	168	73%
Projeto básico ou executivo	178	142	62%
Sobrepço/superfaturamento	230	126	56%
Formalização e execução do contrato	76	54	23%
Execução da Obra	76	50	22%
Fiscalização da obra	78	40	17%
Formalização e execução do convênio	67	38	17%
Dotação orçamentária	56	29	13%
Descumprimento/obstrução	48	22	10%
Meio ambiente	16	8	3%

Área de ocorrência	Qtde achados	Qtde obras	% obras com achados*
Desapropriação	2	2	1%
Total geral	1042		

68. *Desmembrando-se os achados, é possível observar quais foram os mais recorrentes. A Tabela 20 apresenta relação daqueles mais registrados nos relatórios de fiscalização. Constam 17 achados, responsáveis por cerca de 75% da incidência de indícios de irregularidade nas obras fiscalizadas.*

Tabela 20 - Achados de auditoria mais recorrentes em 2011.

Achado de auditoria	Qtde Achados	Qtde Obras	% de obras*
Sobrepço/superfaturamento	230	126	54,78%
Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado.	157	124	53,91%
Restrição ao caráter competitivo da licitação.	56	45	19,57%
Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.	35	32	13,91%
O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.	27	20	8,70%
Fiscalização deficiente ou omissa.	47	19	8,26%
Ausência de cadastramento de contrato no SIASG.	37	17	7,39%
Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.	19	15	6,52%
Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas.	24	14	6,09%
Liquidação irregular da despesa.	33	14	6,09%
Descumprimento de determinação exarada pelo TCU.	26	13	5,65%
Impropriedades na execução do convênio	13	13	5,65%
Execução de serviços com qualidade deficiente.	17	11	4,78%
Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93.	14	10	4,35%
Adiantamento de pagamentos.	14	10	4,35%
Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.	18	10	4,35%
Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.	17	10	4,35%
Total da tabela		784	

* - Percentual calculado sobre o total de obras fiscalizadas (230).

69. *Com base nos dados acima, verifica-se que a detecção de sobrepreço/superfaturamento é bastante comum, sendo essa situação irregular recorrente na execução dos empreendimentos fiscalizados anualmente pelo TCU.*

70. *Além de sobrepreço/superfaturamento, a existência de deficiências relacionadas à elaboração de projetos é outro ponto relevante quando o tema abordado é obra pública, pois o achado “Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado” figura novamente entre os principais indícios de irregularidades detectados no âmbito do Fiscobras.*

71. *A seguir, apresenta-se a relação dos achados mais apontados nas auditorias do Fiscobras 2011 que foram classificados como irregularidade grave, de modo a se dar destaque àqueles que ensejaram maior número de recomendação de paralisação.*

Tabela 21 - Achados mais recorrentes como indício de irregularidade grave (IGP), considerados apenas os novos achados registrados em relatórios do Fiscobras 2011.

<u>Achado de auditoria</u>	<u>Qtde achados</u>	<u>Qtde Obras</u>	<u>% de obras</u>
Sobrepço/superfaturamento	14	11	4,8%
Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado.	5	4	1,7%
Restrição ao caráter competitivo da licitação.	2	2	0,9%
Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.	1	1	0,4%
Liquidação irregular da despesa.	1	1	0,4%
Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93.	1	1	0,4%
Os desembolsos dos recursos referentes ao convênio não têm conformidade com o Plano de Trabalho correspondente.	1	1	0,4%
Fiscalização deficiente ou omissa.	1	1	0,4%
Contrato assinado com objeto diferente do licitado.	1	1	0,4%
Demais achados	3	3	1,3%
Total de achados com IGP em 2011	30		

72. *A partir dos dados acima dispostos, verifica-se que se forem considerados apenas os novos achados registrados em 2011, há 30 objetos com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP). Os dados confirmam que os novos indícios de irregularidade grave apontados neste ano decorreram principalmente de problemas no sobrepreço e superfaturamento, além de deficiências dos projetos das obras.*

V. 8 Fiscalizações Temáticas

73. *Em 2011, adotou-se a criação de subconjuntos de auditorias de obras públicas em objetos similares, os quais foram denominados Fiscalizações Temáticas, o que permitiu a realização de trabalhos voltados para empreendimentos com características semelhantes, cujos resultados podem ser extrapolados para um conjunto maior, possibilitando ganhos de escala na correção de problemas detectados, assim como a garantia de efeito multiplicativo nos benefícios registrados.*

74. *Dentre as 230 auditorias de obras, 80 se referiram a este tipo de fiscalização, correspondente a 34,8% do total, e foram divididas da seguinte forma: Pontes e Viadutos (40), Estabelecimentos Penais (20) e Funasa (20). As Fiscalizações Temáticas englobaram 18 das 27 unidades federativas, conforme detalhamento da Tabela 22.*

Tabela 22 - Fiscalizações Temáticas por UF

<u>UF</u>	<u>Estabelecimentos</u>		<u>Pontes e Viadutos</u>	<u>Total geral</u>
	<u>Penais</u>	<u>Funasa</u>		
Acre	2	2		4
Alagoas		2		2
Ceará			4	4
Espírito Santo		2	3	5
Goiás	3	1	2	6
Mato Grosso		2	4	6
Mato Grosso do Sul	2	2	4	8
Minas Gerais			4	4
Pará		2		2
Paraíba			4	4
Paraná		2	4	6
Rio de Janeiro	3			3
Rio Grande do Norte	2			2
Rio Grande do Sul	3		8	11

UF	Estabelecimentos Penais	Funasa	Pontes e Viadutos	Total geral
Rondônia	2	2		4
Roraima		2		2
São Paulo			3	3
Sergipe	3	1		4
Total geral	20	20	40	80

75. Ao se analisarem as referidas fiscalizações em função dos indícios de irregularidade, verifica-se uma predominância de obras classificadas como IGC, conforme demonstrado na tabela abaixo e no gráfico a seguir, destaque para a temática Pontes e Viadutos, a qual todas suas fiscalizações foram classificadas como IGC.

Tabela 23 - Fiscalizações Temáticas por índice de irregularidade.

Temática	IGP	IGC	OI	Total geral
Estabelecimentos Penais	1	7	12	20
Funasa	5	11	4	20
Pontes e Viadutos	0	40	0	40
Total	6	58	16	80

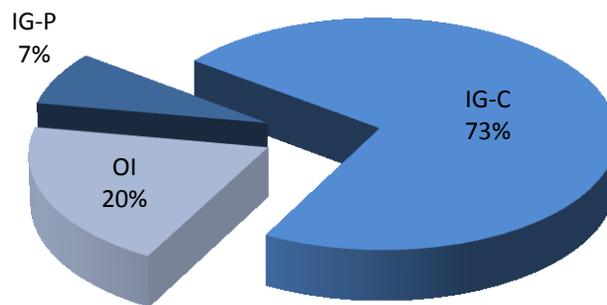


Figura 18 - Temáticas por índice de irregularidade.

76. Seguem abaixo, as principais observações a respeito de cada temática:

Temática Estabelecimentos Penais:

77. A 1ª Secob, em parceria com as Secex estaduais, realizou vinte fiscalizações em obras de pequeno e médio porte destinadas a reforma, ampliação e construção de estabelecimentos penitenciários.

78. Para o trabalho, priorizou-se a escolha de obras com execução física ainda em fase inicial, de modo a garantir a tempestividade da atuação do Tribunal. Do mesmo modo, procurou-se distribuir suas localizações de maneira uniforme em todas as regiões do país. Somando os contratos selecionados, o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 123 milhões.

79. Todos os empreendimentos estão sendo executados pelos respectivos governos dos estados, que receberam recursos federais do Programa de Apoio à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais Estaduais. Os valores foram transferidos por meio de contratos de repasse, tendo como contratante o Ministério da Justiça - em específico, o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) -, por intermédio da Caixa Econômica Federal.

80. Em todas as fiscalizações foram identificadas irregularidades, sendo as mais

recorrentes: a) projeto básico deficiente ou desatualizado; impropriedades na execução do convênio; e orçamento incompleto ou inadequado.

81. Quanto aos projetos, as ocorrências dizem respeito principalmente à falta de elementos fundamentais como sondagens, projetos de terraplenagem ou de instalações hidráulicas e elétricas. Como exemplo, destacam-se as obras de construção das cadeias públicas de Estância e Macau, ambas no Rio Grande do Norte. Nelas o projeto básico continha apenas plantas arquitetônicas.

82. As impropriedades na execução dos convênios ocorreram devido à existência de contratos de repasse com valor menor ao real montante necessário para a conclusão de cada obra. Nesses casos, foram proferidas comunicações aos órgãos envolvidos, com o fito de evitar o risco de falta de recursos para finalizar o objeto.

83. Já as falhas de orçamento contemplam em grande parte divergências entre quantitativos do projeto e da planilha orçamentária, falta de composições de preços unitários e falta de pesquisas de mercado para itens sem referência em sistemas oficiais de preços. Nesses, o Tribunal se pronunciou para dar ciência aos envolvidos ou para determinar a adoção de medidas preventivas e corretivas.

84. Como benefício das auditorias estimou-se o montante de R\$ 3,24 milhões, concernindo a reduções no preço máximo de licitações e no valor de contratos. Os acórdãos exarados possibilitarão ganhos de escala na correção dos problemas detectados, trazendo melhorias para as administrações estaduais e para as fiscalizações realizadas pela Caixa e pelo Depen.

[O único IGP identificado nessa área temática ocorreu nas obras de Construção da Penitenciária Regional em Passo Fundo-RS, consistente na celebração de contrato com objeto diferente do licitado. A matéria foi objeto do Acórdão 1676/2011 – Plenário, que, entre outras providências, comunicou à CMO a ocorrência do IGP, com potencial dano ao erário de R\$ 1.480.547,85.

Todavia, diante da informação trazida pelo Depen de que o respectivo contrato de repasse será rescindido (Ofícios 2192/2011 e 2648/2011-GAB/DEPEN, recebidos em 26/08 e 13/10/2011), autorizei, na condição de Relator do respectivo processo, a reclassificação da obra de modo a excluir o IGP.]

Temática Pontes e Viadutos:

85. A 2ª e a 4ª Secob realizaram, com a participação da 1ª Secex, quarenta fiscalizações ao Programa de Reabilitação de Obras de Arte Especiais (Proarte) do DNIT. O programa, ainda sem edital de licitação, foi consubstanciado pela Instrução DG nº 11, de 1º de junho de 2010, e tem por objetivo a recuperação, restauração, reforço estrutural e alargamento das pontes e viadutos na malha rodoviária federal.

86. Conforme apresentado na audiência pública, de 25 de janeiro de 2011, o Proarte foi dividido em duas fases. A primeira fase do programa será composta por pontes e viadutos em estado crítico ou problemático, que demandam atenção imediata. Para essa etapa foram selecionadas quinhentas obras emergenciais. A segunda fase compreenderá outras 4500 obras de arte especiais, perfazendo quase que a totalidade de pontes em rodovias federais.

87. Em termos de volume de recursos aplicados, a primeira fase do programa prevê investimentos estimados em um bilhão de reais, enquanto que para a segunda etapa os dispêndios são da ordem de R\$ 4,8 bilhões, totalizando, assim, quase seis bilhões de reais ao longo do programa.

88. *Os trabalhos de fiscalização produziram, sistematicamente, dois achados de auditoria, classificados como irregularidade grave com recomendação de continuidade (IGC). O primeiro deles refere-se ao projeto básico deficiente, em desacordo com o disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, já que foi elaborado com base em estimativas que levaram em consideração apenas as dimensões das pontes. O segundo diz respeito ao sobrepreço detectado em alguns serviços do orçamento.*

89. *Entre os benefícios estimados das fiscalizações, pode-se mencionar a redução do preço máximo no processo licitatório a ser realizado, melhorias na forma de atuação da autarquia fiscalizada, o aumento da expectativa de controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional, sendo que o total dos benefícios quantificáveis das auditorias giram em torno de R\$ 62 milhões.*

90. *Importante ressaltar a existência de Representação (TC 009.187/2011-1), formulada conjuntamente pela 1ª Secex, pela 2ª Secob e pela 4ª Secob, contra o programa Proarte.*

Temática Funasa:

91. *Conforme estabelecem as ações orçamentárias previstas na Lei 11.653, de 07/04/2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA 2008/2011, compete à Fundação Nacional de Saúde - Funasa a execução de ações de saneamento em municípios com até 50 mil habitantes, envolvendo a implantação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Também compete à Funasa a ação orçamentária de implantação e melhoria de serviços de drenagem para prevenção e controle da malária.*

92. *Nesse contexto, foram realizadas vinte fiscalizações em obras de saneamento executadas com recursos repassados a estados e municípios pela Funasa, sendo oito de sistemas de abastecimento de água, oito de sistemas de esgotamento sanitário e quatro de sistemas de drenagem urbana. As vinte obras estão localizadas em onze unidades da federação, possuindo valor médio de investimento de R\$ 2,3 milhões.*

93. *As ações da Funasa são implementadas mediante estabelecimento de convênio ou termo de compromisso com o estado ou município beneficiado, cabendo ao conveniente a realização do procedimento licitatório, a fiscalização da obra e a prestação de contas dos recursos repassados. Cabe à Funasa, dentre outras responsabilidades, certificar-se que haja compatibilidade entre os recursos financeiros repassados e o andamento físico da obra. Desse modo, a fiscalização empreendida pelo TCU abrangeu tanto as ações a cargo dos convenientes, estados e municípios, como as ações sob responsabilidade da Funasa.*

94. *Paralelamente à execução das vinte fiscalizações de obras foi desenvolvido trabalho de auditoria operacional na Funasa, conforme autorização constante do Acórdão 690/2011-Plenário. Tal auditoria teve como enfoque conhecer e avaliar a estrutura e os procedimentos da Funasa para atuação nas ações de saneamento básico, identificando eventuais riscos e fatores limitantes ao bom andamento e efetividade das ações empreendidas pela instituição.*

95. *Por fim, cabe ressaltar que no âmbito do Fiscobras 2010, esta Corte já havia procedido à fiscalização temática na área de saneamento. Entretanto, à época foram fiscalizados empreendimentos relativos às ações orçamentárias previstas no PPA 2008/2011 como de competência do Ministério das Cidades, envolvendo municípios com população acima de 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas. Naquela ocasião foram fiscalizadas dezessete obras de abastecimento de água, esgotamento sanitário ou drenagem urbana, em treze unidades da federação.*

A aplicação de recursos do Orçamento Geral da União em saneamento é feita, no caso das ações a cargo do Ministério das Cidades, com a intermediação da Caixa Econômica Federal, por meio do estabelecimento de contratos de repasse ou termos de compromisso com os estados e municípios beneficiados.

96. *O Acórdão 402/2011–TCU–Plenário, que se refere à consolidação da fiscalização temática realizada no Fiscobras 2010 (Ministério das Cidades), no subitem 9.10, determinou à Segecex que avalie a conveniência e a oportunidade da realização de nova Fiscalização de Orientação Centralizada nas funções de Habitação e Saneamento tendo por escopo outras obras. Nesse sentido, as fiscalizações nas obras de saneamento custeadas pela Funasa também atendem à determinação do acórdão supracitado.*

VI. Levantamento de processos.

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

98. *Com vistas ao cumprimento do §1º do art. 94 da LDO/2012, reproduzido abaixo, agregam-se informações sobre indícios de irregularidades graves em obras públicas constantes de outros processos autuados no Tribunal, ora em andamento.*

"§ 1º O TCU deverá, adicionalmente, enviar informações sobre outras obras ou serviços nos quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos 12 (doze) meses, contados da publicação desta Lei, com o grau de detalhamento definido no § 2º deste artigo e observados os incisos IV, V e VI dos §§ 1º e 9º, ambos do art. 91 desta Lei."

99. *Dentro do prazo de 12 meses fixado na LDO/2012, consta, do sistema de controle processual, que foram autuados 315 processos relativos a fiscalização de obras, além das 230 auditorias do Fiscobras 2011. Em função da sua origem, eles estão classificados conforme indicado na tabela abaixo. Percebe-se que a participação social, na forma de representação, exerce influência considerável na atuação do TCU em fiscalização de obras públicas.*

Tabela 24 - Processos de fiscalização de obras autuados no TCU nos últimos 12 meses (exceto Fiscobras).

<u>Tipo</u>	<u>Em apuração</u>	<u>Encerrado</u>	<u>Total</u>
Denúncia:	23	8	31
Representação:	137	49	186
Outros Processos de fiscalização	83	15	98
Total geral	243	72	315

100. *Para o cadastramento das informações exigidas na LDO/2012, pesquisou-se, dentre os processos não pertencentes ao Fiscobras 2011 e os que tiveram representação durante o curso da fiscalização, os empreendimentos de grande vulto com indícios de irregularidade grave cujos autos estejam em apuração. Assim, as obras abaixo atenderam aos parâmetros citados e foram classificadas como IGP ou pIGP.*

Tabela 25 - Levantamento de Processos

<u>Processo</u>	<u>Obra</u>	<u>Classificação</u>
006.957/2010-2	Construção da BR-440/MG - Ligação entre a BR-267 e a BR-040.	IGP
032.914/2008-0	Construção do terminal hidroviário de Maués/AM	pIGP

Processo	Obra	Classificação
025.201/2011-5 030.884/2011-0	Construção do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer	pIGP

101. Da tabela acima, cabe ressaltar que **essas obras não estão incluídas no Fiscobras 2011.**

VII. Benefícios das fiscalizações.

102. *Conforme Portaria-TCU nº 59, de 30 de janeiro de 2004, benefício estimado é aquele esperado em função de proposta formulada pela unidade técnico-executiva, mas ainda não apreciada pelo Tribunal. O somatório do levantamento preliminar de benefícios estimados resultantes do Fiscobras 2011 atingiu cerca de **R\$ 2,6 bilhões.***

103. *Em seguida, foi inserida na tabela abaixo coluna com indicação dos valores dos benefícios estimados e já apreciados pelo Tribunal, seja por decisão monocrática ou colegiada, ainda que na maioria dos casos não se tenha chegado ao mérito quanto aos indícios de irregularidades constatados.*

104. *Por sua vez, o benefício efetivo é decorrente do cumprimento de deliberação ou antecipado no âmbito administrativo em razão de processo em andamento no TCU. Este ano, já atingiu o montante na ordem de R\$ 636 milhões somente no âmbito do Fiscobras 2011.*

105. *Dentre os benefícios efetivos, citam-se as obras aeroportuárias "Reforma, adequação e ampliação do Terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional de Confins/Tancredo Neves" e "Reforma e ampliação do TPS-1 do Aeroporto de Manaus/AM".*

106. *Para melhor contextualizar, destaca-se trecho do voto condutor referente ao Acórdão 1733/2011-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)."

107. *Relevante destacar que, nesse caso, foi possível demonstrar o impacto da atuação do TCU no aperfeiçoamento da administração pública. Na maioria das vezes, esse efeito multiplicador não é passível de quantificação.*

108. *Vale registrar também a auditoria na obra "Revitalização da BR-364/RO - CREMA 2ª Etapa", que gerou um benefício efetivo de R\$ 184 milhões, como pode ser observado no voto condutor do Acórdão 1351/2011-TCU-Plenário:*

"12. Destaco, por fim, que, segundo a Secob-2, com a concordância do DNIT em corrigir as irregularidades constatadas neste processo, é possível confirmar a prevenção de, ao menos, R\$ 184,2 milhões de prejuízo ao Erário, que decorreriam da sua manutenção na licitação ora revogada."

109. *A Tabela 26 a seguir apresenta um resumo dos benefícios estimados, apreciados e efetivos referente às obras fiscalizadas no âmbito do Fiscobras 2011. Em seguida, são incluídas informações de outros processos de obras, além dos selecionados no âmbito do Fiscobras 2011, autuados a partir de 1/11/2010 e que apresentaram benefícios relevantes. Ressalta-se que, nesses casos, as obras não estão, necessariamente, associadas a apelido no Sistema Fiscalis:*

Tabela 26 - Benefícios Quantificáveis 2011
Benefícios Fiscobras 2011

<u>Fiscalis</u>	<u>Obra</u>	<u>Benefício Estimado</u>	<u>Benefício Apreciado</u>	<u>Benefício Efetivo</u>
1067/2010	(PAC) Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste	339.696.891,81	339.696.891,81 (AC 1667/2011-P)	
21/2011	(PAC) Revitalização da BR-364/RO - CREMA 2ª Etapa	184.091.337,83	184.091.337,83 (AC 1351/2011-P)	184.091.337,83 (AC 1351/2011-P)
279/2011	(PAC) Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)	123.981.036,29	123.981.036,29 (Despacho 21/9/2011)	
199/2011	(PAC) BR-448/RS - Implantação e Pavimentação	115.031.241,72	115.031.241,72 (Despacho 19/9/2011)	
1085/2010	(PAC) BR-116/RS melhoria de capacidade incluindo duplicação	100.532.528,19	100.532.528,19 (AC 1596/2011-P)	52.600.000,00 (AC 1596/2011-P)
22/2011	(PAC) Adequação e Restauração de Trecho Rodoviário na BR-135/MA	85.000.000,00	85.000.000,00 (Despacho 8/7/2011)	
219/2011	(PAC) BR-364/AC-Construção Sena Madureira - Cruzeiro do Sul	78.178.553,39	78.178.553,39 (AC 2632/2011-P)	
216/2011	Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia na Rodovia BR-153/TO, ligando as cidades de Xambioá/TO a São Geraldo do Araguaia/PA	77.431.625,70	77.431.625,70 (AC 2548/2011-P)	
287/2011	Implantação de Complexo de Poliéster e Resina PET, em Ipojuca (PE)	77.099.085,95	Sem deliberação até o momento.	
28/2011	(PAC) Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba	75.471.834,11	75.471.834,11 (Despacho 15/4/2011)	
34/2011	(PAC) (COPA) Reforma, adequação e ampliação do Terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional de Confins/Tancredo Neves	72.000.000,00	72.000.000,00 (AC 718/2011-P)	72.000.000,00 (AC 718/2011-P)
445/2011	(PAC) (COPA) Reforma e ampliação do TPS-1 do Aeroporto de Manaus/AM	70.000.000,00	70.000.000,00 (AC 1733/2011-P)	70.000.000,00 (AC 1733/2011-P)
278/2011	(PAC) Implantação da Refinaria Premium I, no Estado do Maranhão	64.000.000,00	64.000.000,00 (Despacho 28/6/2011)	64.000.000,00 (Manifestação Contratada 1/9/2011)
27/2011	(PAC) Obra de adequação de capacidade e segurança em trecho da rodovia BR-280/SC	61.700.000,00	61.700.000,00 (AC 2543/2011-P)	
198/2011	(PAC) BR-429/RO - Construção Presidente Médici - Costa Marques	60.733.527,01	60.733.527,01 (Despacho 9/6/2011)	
104/2011	(PAC) Adequação de Trecho Rodoviário - Palhoça - Divisa SC/RS - na BR-101/SC	53.033.185,86	53.033.185,86 (AC 1472/2011-P)	
80/2011	(COPA) Pier de atracação para navios de passageiros no porto do Rio de Janeiro	49.714.535,67	45.361.463,03 (Despacho 26/9/2011)	64.379.185,37 (AC 2776/2011-P)

<u>Fiscalis</u>	<u>Obra</u>	<u>Benefício Estimado</u>	<u>Benefício Apreciado</u>	<u>Benefício Efetivo</u>
	Demais Obras (benefícios estimados inferiores a R\$ 50 milhões por fiscalização)	921.337.144,14	846.892.234,41	61.123.588,94
Total: (R\$)		2.609.032.527,67	2.463.937.234,86	636.062.397,54

Benefícios Outros Processos de Obras

<u>Fiscalis</u>	<u>Obra</u>	<u>Benefício Estimado</u>	<u>Benefício Apreciado</u>	<u>Benefício Efetivo</u>
008.839/2011-5	Representação acerca de possíveis irregularidades verificadas nos contratos da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) e da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul, referente à inserção indevida de itens de compra (dormentes, acessórios e fixação e aparelhos de mudança de via).	420.000.000,00	420.000.000,00 (RQ 0001 28/11 P)	
015.083/2011-0	Obras do Edital 104/2011-00 DNIT	78.395.335,63		
Total: (R\$)		498.395.335,63	420.000.000,00	0,00

110. *Para efeito de registro, a tabela abaixo relaciona os benefícios estimados no Fiscobras 2010 que somente foram apreciadas pelo plenário do TCU após 4/11/2010:*

<u>Obra</u>	<u>Benefício Apreciado</u>
Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)	1.324.116.792,62 (AC 3362/2010-P)
Canal do Sertão - Alagoas	226.882.168,47 (AC 3146/2010-P)
Restauração, Duplicação e Melhoramentos na Rodovia BR-050/MG	24.705.746,08 (AC 1541/2011-P)
Construção da Vila Olímpica dos Jogos Mundiais Militares - RJ	23.295.255,15 (AC 3032/2010-P)
Adequação de Trecho Rodoviário - Entroncamentos PE-160 e PE-149 na BR-104/PE	17.577.983,37 (AC 1788/2011-P)
BR-116 - Manutenção de Trechos Rodoviários - CE	8.803.410,91 (AC 3266/2010-P)
Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PI/BA - Divisa BA/SE - na BR-235 - no Estado da Bahia	2.916.790,13 (AC 3042/2010-P)
Total	1.628.298.146,73

111. *Por fim, relevante registrar casos que demonstram a efetividade dos trabalhos do TCU, agora sob outro ângulo de análise. Trata-se de obras que apresentaram irregularidades potencialmente classificadas como IGP, mas que os gestores, antes mesmo da apreciação do processo pelo plenário deste Tribunal, adotaram medidas para sanar as constatações e, por esse motivo, não contêm recomendação de paralisação neste relatório. Anota-se que, por vezes, a adoção dessas providências foi feita ainda durante o período de auditoria.*

112. *A tabela 27 a seguir apresenta alguns casos de obras que apresentaram irregularidades potencialmente classificadas como IGP e que foram resolvidas antes da apreciação pelo plenário do TCU:*

Tabela 27 - IGP resolvidas antes de apreciação do Plenário.

<u>Obra</u>	<u>Motivo para paralisação</u>	<u>Desdobramento</u>	<u>Benefício</u>
BR-364/RO - CREMA 2ª Etapa	Sobrepço no edital; projeto deficiente; duplicidade de serviços.	O gestor revogou o edital.	R\$ 184 milhões
Aeroporto de Confins/MG	Sobrepço por preços e quantitativos; restrição à competitividade.	O gestor republicou o edital, com redução do preço base em R\$ 72 milhões.	R\$ 72 milhões
Aeroporto de Manaus/AM	Sobrepço por preços e por quantitativos; restrição à competitividade.	O gestor republicou o edital com redução do preço base em R\$ 37 milhões e exclusão das cláusulas restritivas.	R\$ 70 milhões *
Adequação e Restauração da BR-135/MA	Sobrepço de R\$14 milhões por superestimativa na terraplenagem; sobrepço de R\$ 28 milhões por preços excessivos; projeto deficiente.	O gestor revogou o edital. O projeto foi revisado para correção de impropriedades e redução de custos. O Dnit justificou parte dos custos considerados excessivos.	R\$ 40 milhões
Aeroporto de Florianópolis/SC	Sobrepços por quantitativos e por valores excessivos frente ao mercado	O gestor republicou o edital, com redução do preço base em R\$ 29 milhões	R\$ 29 milhões
Aeroporto de Guarulhos/SP	Sobrepço de R\$ 22 milhões por preços e por quantitativos	O gestor republicou o edital, com redução do preço base em R\$ 17,5 milhões e exclusão das cláusulas restritivas.	R\$ 17,5 milhões
Edifício Banco Central/BA	Quantitativos inadequados na planilha	O gestor revogou o edital para correção das irregularidades.	R\$ 11 milhões
Construção de Trecho na BR- 432/RR	Sobrepços por superestimativa de quantitativos na terraplenagem; projeto deficiente.	O Dnit indicou a revisão do projeto para ajustes no contrato.	R\$ 10,8 milhões
Macro drenagem do Canal do Congo em Vila Velha/ES	Restrição à competitividade no edital de licitação e sobrepço.	O gestor revogou o edital para correção das irregularidades.	R\$ 4,6 milhões
Esgotamento sanitário em Natal/RN	Projeto deficiente, sobrepço por preços excessivos frente ao mercado e quantitativos inadequados na planilha contratual.	O gestor anulou a licitação que originou o contrato.	R\$ 4,0 milhões
Construção do Penitenciária em Passo Fundo/RS	Contrato assinado com objeto diferente do licitado e sobrepço de R\$1,5 milhão.	O gestor anulou o contrato.	R\$ 1,5 milhões
Total			R\$ 444,4 milhões **

* As irregularidades constatadas em Confins foram corrigidas pela Infraero também no edital de Manaus, ocasionando um benefício adicional de R\$ 33 milhões da atuação do TCU.

** Os valores de benefícios da tabela 27 já se encontram computados na tabela 26.

[Cumprer ressaltar que, embora as irregularidades acima descritas tenham sido sanadas antes da apreciação da matéria pelo Tribunal, todos os respectivos relatórios de auditoria são objeto de acórdão do Plenário. Os processos correspondentes estão identificados no Anexo I.]

VIII. Aperfeiçoamento do sistema de fiscalização de obras públicas.

113. *Com vistas a contribuir para o aprimoramento das fiscalizações realizadas por esta Corte de Contas por meio do Fiscobras 2011, as Secretarias de Fiscalização de Obras Públicas aplicaram uma série de procedimentos novos relacionados à avaliação quantitativa e qualitativa das obras públicas, mediante a utilização de equipamentos adquiridos e serviços contratados à disposição do Tribunal.*

114. *O aperfeiçoamento contínuo dos procedimentos de auditoria de obras públicas sob o enfoque dos quantitativos executados e da qualidade dos serviços prestados é resultado dos esforços realizados por este Tribunal nos últimos exercícios direcionados à melhoria e ao aprimoramento das técnicas e resultados de auditorias de obras públicas.*

115. *Já no exercício de 2008, por meio do Acórdão 2.140/2008-Plenário (itens 9.7.1 e 9.7.2), este Tribunal determinou a realização de treinamentos dos auditores sobre patologia de obras de edificação rodoviárias, hídricas e de construção pesada, bem como a priorização de aquisição de equipamentos e aparelhos de auxílio a fiscalizações de obras públicas. Dando continuidade a esse processo, no exercício de 2009, por meio do Acórdão 1.999/2009-Plenário (item 9.1), foi autorizada a aquisição, locação ou contratação de serviços com vistas a tornar disponível às unidades técnicas tecnologias para fiscalização de obras públicas.*

116. *Para dar cumprimento às determinações dos Acórdãos supracitados, durante o exercício de 2010, foram elaborados termos de referência e promovidas licitações para a aquisição de equipamentos (Esclerômetro, Localizador de barras de aço e GPS com câmara) e contratação de serviços (topografia, ensaio de integridade - PIT e ensaio de irregularidade longitudinal - IRI). Com esse propósito, foram aplicados os novos procedimentos de auditoria em algumas fiscalizações realizadas no âmbito do Fiscobras 2011 com a utilização dos serviços contratados de aferição de topografia, de ensaio de integridade - PIT e ensaio de irregularidade longitudinal - IRI, como exposto a seguir:*

Serviços de Aferição de Topografia

117. *Trata-se de serviço utilizado para a avaliação dos volumes de terraplanagem. Essa informação é indispensável para a investigação dos custos de movimento de terra, que representam parcela significativa em contratos de diversas obras, especialmente rodoviárias, ferroviárias e de barragens.*

118. *Na obra " BR-364/AC - Construção do Trecho Sena Madureira/Cruzeiro do Sul - AC" (Fiscalis 219/2011 - TC 14689/2011-1), constatou-se superfaturamento decorrente de pagamento por serviço de terraplanagem não executado, com potencial dano ao erário de R\$ 66 milhões. Por conseguinte, o TCU determinou ao órgão fiscalizado a conclusão do levantamento topográfico e a realização de oitivas.*

119. *Na fiscalização da "BR-060/GO - Adequação de Trecho Rodoviário Goiânia/Jataí – GO" (Fiscalis 20/2011 - TC 745/2011-1), a equipe de auditoria apontou sobrepreço decorrente da superestimativa dos quantitativos dos serviços de terraplanagem, com potencial dano ao erário de R\$ 34 milhões. O TCU determinou a realização de oitivas e audiências.*

120. *Por fim, constatou-se superfaturamento decorrente de pagamento por serviço de terraplanagem não executado, no montante de R\$ 18 milhões, na "Construção da Ferrovia Norte-Sul*

– Trecho de Palmas/TO - Uruaçu/GO" (Fiscalis 272/2011 - TC 6.981/2011-9). O TCU determinou a realização de oitivas.

Ensaio de Integridade - PIT

121. Tem como objetivo principal a avaliação da profundidade e da integridade de fundações. Por meio desse ensaio, é possível verificar se os elementos de fundação, de uma ponte ou edificação, por exemplo, foram executados de acordo com as especificações de projeto e as normas técnicas aplicáveis.

122. Na "Implantação de Complexo- Poliéster e Resina PET - Ipojuca/PE" (Fiscalis 287/2011 - TC 14.754/2011-8), foi identificada execução de serviços com qualidade deficiente, mas ainda não há deliberação do TCU até o momento.

123. Também se constatou execução de serviços com qualidade deficiente na obra "Melhoramentos no Aeroporto de Vitória/ES" (Fiscalis 190/2011 - TC 10.705/2011-2), tendo o TCU determinado à Infraero que sejam tomadas as devidas providências em relação à não conformidade encontrada, no âmbito do encontro de contas do contrato 067- EG/2004/0023.

Ensaio de Irregularidade Longitudinal - IRI

124. É um serviço que mede o índice de irregularidades longitudinais de um pavimento. Essa irregularidade do pavimento é decorrente de problemas de construção, falta de manutenção, e/ou de defeitos oriundos da ação do tráfego e do clima sobre uma rodovia. A partir desse ensaio, a equipe de auditoria pode avaliar a qualidade da pista de rolagem, bem como o atendimento das especificações de projeto e das normas técnicas. Trata-se do parâmetro mais utilizado internacionalmente para a avaliação funcional de pavimentos.

125. Esse procedimento foi aplicado em duas fiscalizações. Na obra "BR-230/PB - Adequação do Trecho Rodoviário de João Pessoa/Campina Grande, no Estado da Paraíba" (Fiscalis 214/2011 - TC 12.026/2011-5), a equipe de auditoria constatou execução de serviços com qualidade deficiente, com potencial dano ao erário de R\$ 25 milhões.

126. Já na "BR-163/MT - Adequação de Trecho Rodoviário de Rondonópolis/Posto Gil, no Estado de Mato Grosso" (Fiscalis 226/2011 - TC 8.786/2011-9), o TCU constatou segmentos de obra entregue com nível de IRI semelhante à de pavimentos degradados, no final de seu ciclo de vida.

127. Portanto, a utilização de serviços contratados pelo TCU para auxiliar nos exames realizados pelas equipes de fiscalização vem demonstrando ser um instrumento eficaz de fiscalização de obras públicas e de resultados efetivos nas atividades de controle externo.

IX. Mudanças estabelecidas na Lei 12.465/2011 - LDO/2012.

128. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (Lei 12.465/2011) foi promulgada em 12/8/2011 e trouxe algumas mudanças relacionadas à fiscalização pelo Poder Legislativo e às obras e serviços com indícios de irregularidades graves.

129. As inovações trazidas pela LDO/2012 motivaram proposta de atualização do rito processual das fiscalizações de obras públicas, tendo sido consubstanciada por meio do Acórdão 2382/2011-TCU-Plenário.

130. *A seguir, apresentam-se algumas observações a respeito das principais alterações ocorridas.*

IX. 1 O conceito de indícios de irregularidade - art. 91, §1º, inciso IV

131. *A LDO/2012 expressamente conceituou os indícios de irregularidades, conforme art. 91, §1º, incisos IV a VI:*

“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:

(...)

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”.

IX. 2 Necessidade de decisão monocrática ou colegiada para confirmação de obras com indício de IGP ou IGR - art. 91, §9º

132. *Na LDO/2012, há a determinação expressa da exigência de decisão monocrática ou colegiada para a confirmação de empreendimentos com indícios de IGP ou IGR, conforme art. 91, §9º:*

“§ 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.”

133. *Assim, destacamos a diferença desse rito em relação ao pretérito. **Consoante a LDO nova, o TCU somente encaminhará avisos ao Congresso Nacional, a respeito de empreendimentos com indícios de irregularidade, após decisão monocrática ou colegiada desta Corte de Contas. Até a LDO anterior, a Presidência do Tribunal estava autorizada a enviar os avisos ao Congresso***

Nacional caso o relator não se manifestasse em até 30 dias corridos, conforme o item 9.4.13 do Acórdão 442/2010:

“9.4.13. no caso de impossibilidade de cumprimento dos prazos previstos nos §§ 2º e 4º do art. 98 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), autorizar a Presidência do Tribunal a encaminhar aviso ao Congresso Nacional, em até 30 dias decorridos do vencimento, nos termos do § 5º do aludido artigo”.

134. Cabe ressaltar que dentro do prazo de 40 dias, estará assegurado 15 dias corridos para a manifestação preliminar dos gestores dos órgãos e entidades os quais foram atribuídos os indícios de irregularidades.

135. Dessa forma, entre os anexos desta consolidação, haverá relação das obras com IGP confirmadas pelo Tribunal e as que, mesmo classificadas como IGP pela unidade técnica, ainda não tiveram deliberações. O mesmo ocorre para as obras classificadas como IGR.

X. Conclusão

136. Encontram-se, portanto, finalizados os trabalhos de campo desenvolvidos em cumprimento ao Acórdão 564/2011-TCU-Plenário e ao disposto na Lei 12.465/2011, de 12/08/2011 (LDO 2012).

137. Importante citar que o Tribunal manterá, após o envio das informações ao Congresso Nacional, relatório público em seu Portal na Internet com informações atualizadas sobre as obras com irregularidade grave. Essas informações poderão ser acessadas por opção disponibilizada na coluna localizada à esquerda do portal (Fiscalização e Controle → Obras Públicas → Fiscalização de obras).

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

139. Para efeito de apresentação ao Congresso Nacional, os relatórios serão encaminhados, na ocasião da entrega do relatório definitivo, com o seguinte conteúdo:

Em mídia digital:

Anexo 1 - Primeiro CD:

1.1 Dados básicos dos programas de trabalho: Quadros resumos: a) lista de todas as obras fiscalizadas, classificadas por UF; b) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave (IGP) detectados em fiscalizações anteriores a 2011; c) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave (IGP) detectados em fiscalizações de 2011, distinguindo as confirmadas por decisão monocrática ou colegiada das pendentes de confirmação; d) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com indicação de retenção preventiva de valores (IGR), distinguindo as confirmadas por decisão monocrática ou colegiada das pendentes de confirmação;

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

1.3 Empreendimentos com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) pendentes de deliberação do Tribunal: *Relatórios Resumidos das fiscalizações nas quais as respectivas obras possuem pelo menos um achado com IGP a confirmar por meio de decisão monocrática ou colegiada, e que não possuem IGP confirmado, isto é, não se enquadram no item 1.2 acima;*

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

1.5 Empreendimentos com indícios de irregularidade grave já saneados ou reclassificados: *Relatórios Resumidos das fiscalizações nas quais não há indícios de irregularidade grave que atendam ao disposto no art. 91, § 1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), porque os indícios inicialmente apontados não persistiram após apreciação do Ministro-Relator ou do Tribunal (foram saneados ou tiveram a classificação inicial alterada para IGC ou OI por acórdão ou despacho);*

1.6 Outros processos de fiscalização de obras com indícios de irregularidade grave: *Relatórios referentes ao Levantamento de Processos, em cumprimento ao §1º do art. 94 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012);*

Anexo 2 - Segundo CD:

2.1 Relatórios sintéticos de todas as fiscalizações de obras realizadas em 2011, no âmbito do Fiscobras: *Relatórios Sintéticos das Fiscalizações de Obras de 2011, contendo os dados previstos no §2º do art. 94 da LDO/2012;*

XI. Proposta de encaminhamento

140. *Ante todo o exposto, submetemos os presentes autos à consideração superior, propondo:*

I. *autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes dos Anexos 1 e 2, atualizados até a Sessão Plenária de 25/10/2011, bem como do Acórdão a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, em cumprimento ao art. 93, inciso II da Lei nº 12.465/201, de 12/08/2011 (LDO/2012);*

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

III. *Arquivar o presente processo.*

3. Após a conclusão do relatório de consolidação, a classificação IGP da obra “(PAC) BR-487/PR Construção Porto Camargo - Campo Mourão”, versada no TC 019.728/2009-8, foi retirada mediante despacho do Ministro-Relator Aroldo Cedraz, tendo em vista a publicação no Diário Oficial da União de 11/10/2011 da rescisão do Contrato PG-143/99, objeto da IGP.

4. Fato semelhante ocorreu com as obras de Construção da Penitenciária Regional em Passo Fundo-RS, em que, após o encerramento da presente consolidação, autorizei, como Relator do respectivo processo, a reclassificação da obra para excluir o IGP, tendo em vista a recente informação trazida pelo Depen, mediante os Ofícios 2192/2011 e 2648/2011-GAB/DEPEN, protocolizados em 26/08 e 13/10/2011, de que o respectivo contrato de repasse será rescindido. Esse fato está igualmente registrado no §84 deste Relatório.

5. Portanto, reduziu-se para **26** o número total de empreendimentos do Fiscobras-2011 com IGP ora informado à CMO. Dessas 26 ocorrências, 11 foram apuradas em exercícios anteriores e ainda não fora elididas, e 15 referem-se a novos achados, verificados no corrente exercício. Ressalte-se que, além das 26 ocorrências citadas, há 3 casos adicionais de IGP detectados em processos que não pertencem ao Fiscobras 2011 (denúncias, representações e outros), conforme descritos na Tabela 25.

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Plenário a consolidação das fiscalizações realizadas pelo Tribunal, no âmbito do Fiscobras 2011, para análise e remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO –, nos termos do art. 93, inciso II, da Lei 12.465/2011 (lei de diretrizes orçamentárias para 2012), em subsídio à elaboração da lei orçamentária do próximo exercício.

I. HISTÓRICO DO FISCOBRAS

2. A fiscalização de obras públicas custeadas com recursos federais tem sido uma das principais vertentes do controle externo exercido por este Tribunal. Desde 1997, com o advento da Lei 9.438/97 (Lei Orçamentária de 1997) e da Lei 9.473/97 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – para 1998), a alocação de créditos orçamentários para as obras com indícios de irregularidades graves é passível de restrições.

3. A partir de então, o Tribunal passou a adotar metodologia própria para a seleção e a fiscalização de obras custeadas com recursos federais. Em 1998, foi criado o Sistema de Fiscalização de Obras Públicas – Fiscobras –, nome que hoje identifica todo o conjunto de procedimentos adotados por este Tribunal para a fiscalização de obras visando a atender aos preceitos da LDO.

4. Nos últimos 15 anos (1997-2011), os aprimoramentos dessa sistemática foram constantes, tanto no âmbito interno do Tribunal quanto nas próprias disposições das LDOs.

5. No plano interno, criou-se, em 2000, a primeira secretaria especializada em fiscalização de obras, a Secob. A importância e a complexidade do tema demandaram, nos anos seguintes, a criação de mais três unidades dedicadas a esse propósito, totalizando, hoje, 4 secretarias de fiscalização de obras. A par disso, foram realizados concursos específicos para a seleção de servidores com expertise na área, além da aquisição de equipamentos de medição e da contratação de serviços de consultoria. Tudo para melhorar a eficiência das fiscalizações de obras a cargo do Tribunal de Contas da União.

6. Quanto às inovações legislativas, as constantes interlocuções entre o Poder Legislativo e esta Corte de Contas vêm ensejando diversos aperfeiçoamentos nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias, no que tange à fiscalização das obras públicas.

II. OBRAS COM IGP NO FISCOBRAS 2010

7. Antes de adentrar propriamente à análise dos resultados consolidados do Fiscobras/2011, entendo importante esclarecer os motivos que levaram a CMO a não incluir 26 obras no **Anexo VI da LOA/2011**, das 32 originalmente identificadas como IGP no Fiscobras do exercício anterior.

8. Naquele exercício, **32 obras** receberam, originalmente, a recomendação de bloqueio preventivo da respectiva execução.

9. Ocorre que, com o desdobramento dos respectivos processos e os resultados das audiências públicas realizadas pela CMO, **o número de obras efetivamente incluídas no Anexo VI da LOA/2011 reduziu-se 6 (seis)**, a saber (Tabela 1 do Relatório):

FISCOBRAS 2010- Obras inseridas no Anexo VI da LOA 2011

UF	Obra
AL	Drenagem do Tabuleiro dos Martins - Maceió
AM	Modernização da malha viária do Distrito Industrial de Manaus/AM
PI	Av. Marginal Leste - Controle Enchentes Rio Poty - Teresina
RJ	Implantação do Metrô - Linha 3 do Rio de Janeiro
SP	Conclusão das Obras do Complexo Viário Baquirivu - Guarulhos
TO	Construção da Barragem do Rio Arraias em Arraias/TO

10. O quadro-resumo apresentado a seguir apresenta as razões para a não inclusão das outras 26 obras originalmente classificadas como IGP no Anexo VI da LOA 2011:

FISCOBRAS 2010

RAZÕES PARA A CMO NÃO INCLUIR A OBRA NO ANEXO VI DA LOA 2011	QUANTIDADE
PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELO GESTOR	13
COMPROMISSO ASSUMIDO PELO GESTOR	5
SOB CONDIÇÕES (PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PELO GESTOR)	2
CUSTO DE PARALISAÇÃO	3
IGP QUE NÃO SE CONFIRMOU	1
ESTÁGIO AVANÇADO DA OBRA	1
EXTINÇÃO DO OBJETO	1
TOTAL DE OBRAS NÃO INCLUÍDAS NO ANEXO VI DA LOA 2011	26

11. Esses números – é importante dizer – denotam a **efetividade da ação deste Tribunal**, haja vista que, **em 18 casos, dos 26 originalmente classificados como IGP (69,2%)**, no Fiscobras de 2010, não foi necessário incluir a obra no quadro de bloqueio orçamentário em face de **providências saneadoras e/ou preventivas de dano ao erário adotadas ou anunciadas pelos respectivos gestores, após a auditoria do Tribunal.**

12. Assentadas essas considerações introdutórias passo a analisar os resultados do Fiscobras/2011, nos pontos que considero de maior relevância.

III. FISCOBRAS 2011 - CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE OBRAS PARA FISCALIZAÇÃO

13. A seleção das obras para fiscalização, em 2011, seguiu os critérios definidos nos arts. 97, §1º, da Lei 12.309/10 (LDO para 2011), replicados no art. 94 da Lei 12.465/11 (LDO para 2012, que assim dispõe:

Art. 94. A seleção das obras e serviços a serem fiscalizados pelo TCU deve considerar, entre outros fatores:

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

II - os projetos de grande vulto;

III - a regionalização do gasto;

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

V - as obras contidas no Anexo de Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves da lei orçamentária em vigor que não foram objeto de deliberação posterior do TCU pela

regularidade.

14. Com base nesses parâmetros, o Tribunal realizou **230 auditorias**, 80 das quais pertinentes a três **áreas temáticas** selecionadas para o corrente exercício, definidas no Acórdão 564/2011-Plenário, e assim distribuídas (a distribuição de todas as obras encontra-se na Tabela 4 do Relatório):

Auditorias por área temática	
Área temática	Nº de auditorias
- Pontes e Viadutos:	40
- Estabelecimentos Penais:	20
- Fundação Nacional de Saúde – Funasa:	20

15. O volume de recursos fiscalizados foi de aproximadamente **R\$ 36,7 bilhões**, abrangendo empreendimentos em todas as unidades da federação, conforme a Tabela 5 do Relatório, a partir da qual extraio o seguinte resumo, por região do País:

Distribuição das fiscalizações por Região do País		
Região / UF	Quantidade de fiscalizações	Dotação Orçamentária (R\$)
Norte	36	1.990.289.905,80
Nordeste	69	16.197.581.061,80
Centro-Oeste	35	2.532.344.721,10
Sudeste	60	14.549.322.209,09
Sul	30	1.490.793.812,10
Total:	230	36.760.331.709,89

16. Também merece destaque a informação de que **161 auditorias** enfocaram obras do **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal**, cujo montante fiscalizado representa **89,4% do total de recursos fiscalizados**, com destaque para as áreas de transporte e energia. Em termos comparativos, a participação relativa das **obras do PAC** no Fiscobras-2011, com **70% das fiscalizações**, **cresceu quase 10% em comparação com o ano anterior**, em que o número de auditorias em obras do PAC foi 60,6% do total de empreendimentos auditados. A Tabela 9 do Relatório, a seguir reproduzida, demonstra a distribuição das fiscalizações em obras do PAC por função governamental:

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

Função de Governo	Quant. fiscalizações	% Quant.	Dotação orçamentária	% Dotação
Transporte	102	63,4%	8.684.132.743,98	26,43%
Energia	17	10,6%	21.842.453.725,01	66,48%
Saúde	13	8,1%	-	0,00%
Gestão Ambiental	12	7,5%	1.592.167.277,00	4,85%
Saneamento	6	3,7%	87.631.111,00	0,27%
Urbanismo	5	3,1%	427.975.000,00	1,30%
Habitação	4	2,5%	180.703.600,00	0,55%
Agricultura	2	1,2%	39.434.414,00	0,12%
Total geral	161	100,0%	32.854.497.870,99	100,00%

17. Em termos mais específicos, as fiscalizações no âmbito geral do Fiscobras foram assim distribuídas por tipo de empreendimento, conforme a Tabela 8 do Relatório:

Tabela 8 - Distribuição das fiscalizações por tipo de obra.

Tipo de Obra	Qtde. fiscalização	% Quant.	Dotação orçamentária	% Dotação
Energia	21	9,13%	23.429.668.299,01	63,74%
Hidrelétrica	4	1,74%	649.319.455,00	1,77%
Linha Transmissão/Distribuição de Energia Elétrica	2	0,87%	77.888.517,00	0,21%
Obras Especiais	13	5,65%	22.387.959.412,01	60,90%
Subestações Elétricas	1	0,43%	77.553.000,00	0,21%
Usina Termelétrica	1	0,43%	236.947.915,00	0,64%
Transportes	117	50,87%	9.667.896.215,98	26,30%
Aeroporto	10	4,35%	755.604.776,00	2,06%
Dragagem e Derrocamento	4	1,74%	46.265.000,00	0,13%
Ferrovia Metropolitana e Trem Urbano	15	6,52%	2.388.739.940,00	6,50%
Infraestrutura Portuária	2	0,87%	82.029.850,00	0,22%
Pontes e Viadutos	41	17,83%	2.344.406.999,98	6,38%
Porto	3	1,30%	81.180.869,00	0,22%
Rodovia - Construção ou Implantação	18	7,83%	1.754.821.779,00	4,77%
Rodovia – Duplicação	19	8,26%	2.066.692.002,00	5,62%
Rodovia – Manutenção	2	0,87%	83.725.000,00	0,23%
Rodovia - Restauração ou Recuperação	3	1,30%	64.430.000,00	0,18%
Obras hídricas	18	7,83%	1.591.488.090,00	4,33%
Adução	3	1,30%	144.018.102,00	0,39%
Barragem/Açude	6	2,61%	46.000.000,00	0,13%
Canal	5	2,17%	1.243.605.824,00	3,38%
Irrigação	4	1,74%	157.864.164,00	0,43%
Edificações	37	16,09%	1.305.850.025,90	3,55%
Edificação - Edifícios Administrativos	11	4,78%	978.360.221,00	2,66%
Edificação - Escolas	2	0,87%	0,00	0,00%
Edificação - Hospitais	2	0,87%	20.000.000,00	0,05%
Edificação - Outros Edifícios	2	0,87%	274.139.805,00	0,75%
Edificação - Presídios	20	8,70%	33.349.999,90	0,09%
Infraestrutura urbana	37	16,09%	765.429.079,00	2,08%
Infraestrutura Urbana	37	16,09%	765.429.079,00	2,08%
Total	230	100,00%	36.760.331.709,89	100,00%

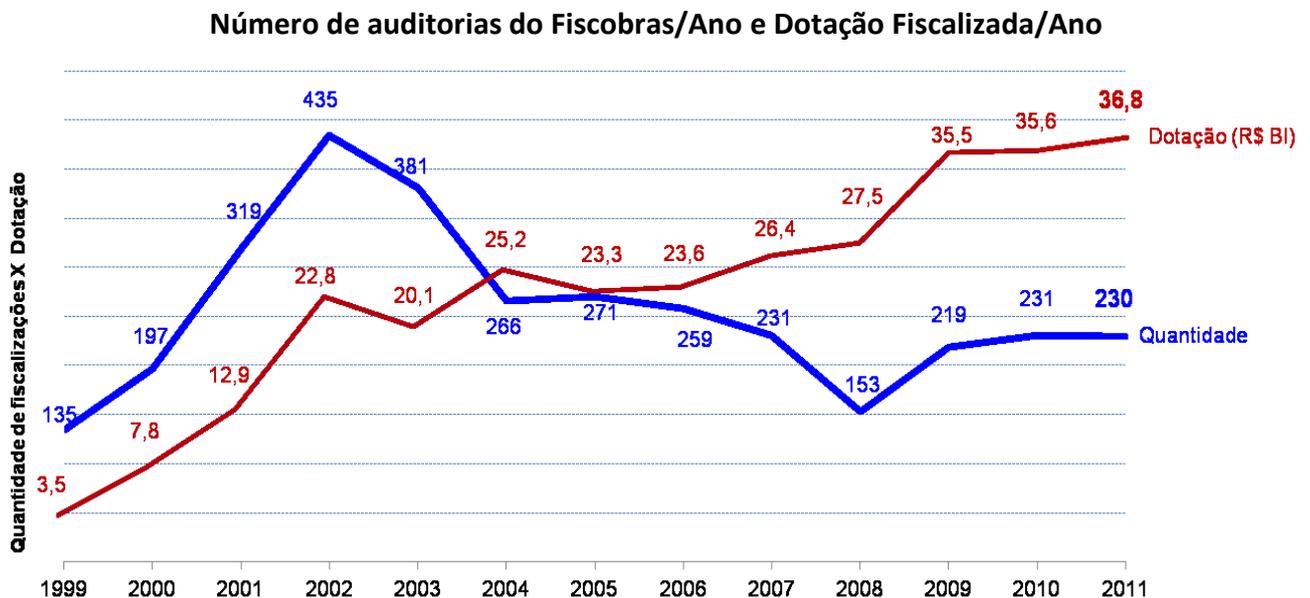
18. A grande concentração, em termos de **recursos fiscalizados**, na **área de energia (63,7%)** deve-se à expressividade das obras da Petrobras, classificadas como “Obras especiais”, representando 61% de toda a dotação fiscalizada.

19. Quanto ao **número de empreendimentos auditados**, mantém-se a histórica **predominância da área de transportes**, reunindo quase **51% das fiscalizações, em um total de 117 obras auditadas**. Nesse grupo, destacam-se as auditorias realizadas nas obras em aeroportos (10), ferrovias metropolitanas e trens urbanos (15), pontes e viadutos (41) – uma das três áreas temáticas eleitas pelo Tribunal para o exercício –, e rodovias em geral (42).

20. Também merece registro o fato de que tanto o número de obras fiscalizadas quanto o somatório dos respectivos valores permaneceram praticamente estáveis comparativamente com o exercício anterior, o que revela a padronização do método adotado para a seleção das obras a ser auditadas. Isso é demonstrado no quadro abaixo:

	Fiscobras 2011	Fiscobras 2010
Número de auditorias	230	231
Volume de recursos fiscalizados	R\$ 36,7 bilhões	R\$ 35,5 bilhões

21. Outro ponto a ressaltar é que, embora o número de auditorias, no âmbito do Fiscobras, tenha decrescido ao longo dos últimos anos, **o montante de recursos fiscalizados tem aumentado progressivamente**, o que revela a **busca de eficiência** nos procedimentos de seleção de obras, relativamente ao critério da materialidade. O gráfico abaixo, elaborado a partir das Figuras 7 e 8 do Relatório, demonstra essa tendência:



22. A par das **230 auditorias** realizadas no **âmbito específico do Fiscobras-2011**, o Tribunal fiscalizou **mais 315 obras** em virtude de outros processos, notadamente representações e denúncias. Assim, **o total de obras fiscalizadas no corrente exercício foi de 545**, número superior ao montante de fiscalizações de obras realizadas em 2010, que totalizou 426. A Tabela 12 do Relatório sintetiza esses números, a partir da qual extraio o quadro a seguir:

Tabela 12 - Processos referentes a obras públicas autuados no TCU nos últimos 12 meses

Tipo	Total
Fiscobras 2011	230
Denúncias	31
Representações	186
Outros Processos de fiscalização	98
Total geral	545

IV. RESULTADOS CONSOLIDADOS DO FISCOBRAS 2011

IV.1 CLASSIFICAÇÃO DOS ACHADOS

23. A classificação dos achados é apresentada segundo os conceitos inseridos no art. 91 da Lei 12.465/11 (LDO para 2012), que inovou em relação à LDO para 2011, ao incorporar as definições que já vinham sendo adotadas pelo Tribunal nos relatórios anteriores. O quadro a seguir apresenta essa atualização conceitual trazida pela LDO/2012:

LEI 12.465/11 (LDO para 2012)	LEI 12.309/10 (LDO para 2011)
<p>Art. 91. (...) [IGP] 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:</p> <p>a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou</p> <p>b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública;</p> <p>[IGR] <i>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</i></p> <p>[IGC] <i>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”.</i></p>	<p>Art. 94. (...) IV - indícios de irregularidades graves, os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que tenham potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:</p> <p>a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou</p> <p>b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública.</p>

24. Cumpre salientar que a LDO/2012 também inovou quanto ao procedimento interno do Tribunal para informar à CMO sobre os eventuais achados de IGP. Isso porque o §9º do art. 91 da Lei 12.465/2011 passou a exigir que a classificação das irregularidades seja feita obrigatoriamente mediante decisão monocrática ou colegiada, não se admitindo mais a remessa direta à referida Comissão, pela Presidência do Tribunal, das informações oriundas da unidade técnica sobre a existência de eventuais IGPs. Segue-se o teor do mencionado dispositivo da LDO:

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.

25. Assim, a Secob-1 optou por adotar, nesta consolidação, a subclasse **pIGP**, aplicada às propostas de recomendação de paralisação, feitas pela unidade técnica, **mas ainda não apreciadas pelo Relator**

ou pelo Plenário do TCU. Essa medida se justifica em face do que dispõe a parte final do inciso II do art. 93 da Lei 12.465/11 (LDO/2012), que impõe ao Tribunal o dever de informar à CMO também sobre as obras com indicativo de IGP por recomendação da unidade técnica, mas que ainda não foram assim classificadas mediante decisão monocrática ou colegiada do TCU, *verbis*:

Art. 93. Para fins do disposto no art. 59, § 1º, inciso V, da LRF e no art. 9º, § 2º, desta Lei, o TCU encaminhará:

(...)

II - à CMO, até 70 (setenta) dias após o encaminhamento do projeto de lei orçamentária, a relação atualizada dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves, classificados na forma disposta no art. 91, § 1º, incisos IV, V e VI, desta Lei, bem como a relação daqueles que, embora tenham tido recomendação de paralisação da equipe de auditoria, não foram objeto de decisão monocrática ou colegiada no prazo previsto no art. 91, § 9º, acompanhadas de cópias em meio eletrônico das decisões monocráticas e colegiadas, dos Relatórios e Votos que as fundamentarem, e dos relatórios de auditoria das obras e serviços fiscalizados.

26. Além dos conceitos de **pIGP**, **IGP**, **IGR** e **IGC**, o Relatório utiliza a classificação “**OI - Indício de outras irregularidades**”, que representa o achado de gravidade intermediária ou formal, a ensejar a determinação de medidas corretivas. Por fim, a classificação “**SR – Sem ressalva**”, aplica-se aos empreendimentos em que não foi encontrado nenhum achado de auditoria.

IV.2 QUANTIFICAÇÃO E PERFIL DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS – FISCOBRAS/2011

27. Segundo apurado na consolidação do Fiscobras/2011, pela Secob-1, foram identificadas **28 obras com indícios de irregularidades graves – IGPs – já apreciados pelo Relator ou pelo Colegiado; 3 com IGPs** apontados pela unidade técnica, mas **pendentes de deliberação** monocrática ou colegiada; e **7 empreendimentos** que, embora tenham também **irregularidades relevantes, permitem a retenção cautelar de valores – IGR –**, o que evita o bloqueio da ação. Ao todo foram apuradas 190 obras com irregularidades graves.

28. O número de IGPs abrange também os casos apurados em exercícios anteriores e que ainda se mantêm sob essa classificação. Caso se considerem **apenas os novos achados**, ou seja, os identificados em 2011, o número de **IGPs cai para 15**.

29. A Tabela 13 do Relatório, reproduzida a seguir, apresenta a distribuição das classes de irregularidades no Fiscobras de 2011.

Tabela 13 - Distribuição das classes de irregularidades no Fiscobras 2011

Indícios	Quantidade	% de quantidade
Irregularidades graves	190	82,6%
IGP	* 28	12,2%
pIGP	3	1,3%
IGR	7	3,0%
IGC	152	66,1%
Outras Irregularidades	32	13,9%
OI	32	13,9%
Sem Ressalva	8	3,5%
SR	8	3,5%
Total	230	100,0%

(*) Após o encerramento do Relatório de Consolidação, foram excluídas duas IGPs, em face de medidas corretivas adotadas pelos gestores, conforme anotado na parte final do Relatório, reduzindo-se esse número para 26, no âmbito do Fiscobras-2011.

30. A exemplo do ocorrido em 2010, espera-se que parte das obras originalmente classificadas como IGP, no presente exercício, seja reduzida no curso dos respectivos processos das audiências públicas da CMO.

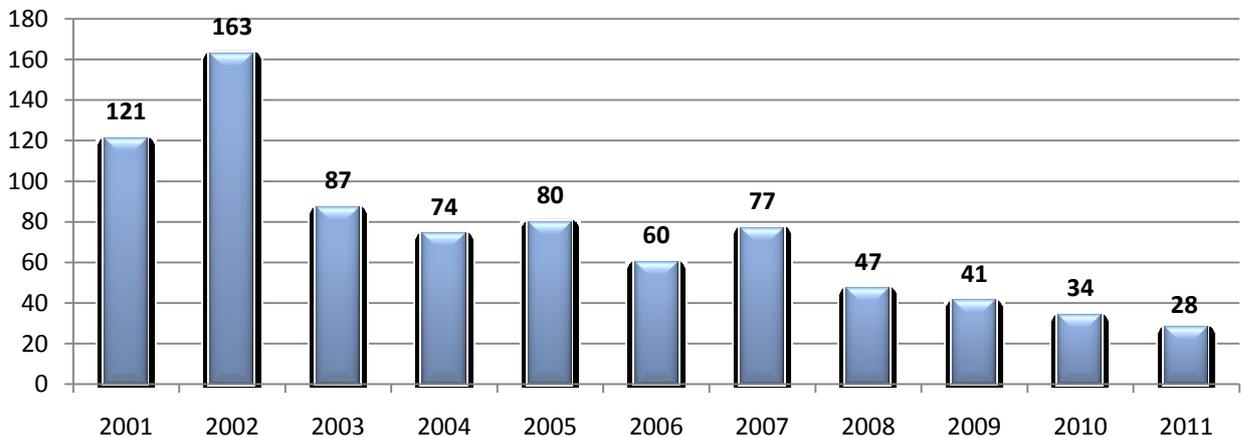
31. Nesse sentido, ressalto as duas informações trazidas ao final do meu Relatório, sobre a reclassificação das obras “(PAC) BR-487/PR Construção Porto Camargo - Campo Mourão” e “Construção de Penitenciária em Passo Fundo-RS”, cujos IGPs foram excluídos em face do anúncio de medidas corretivas pelos respectivos gestores. Em vista disso, **o número real de obras com IGP no Fiscobras 2011 passa a ser 26, e não 28.**

32. Também merece registro o fato de parte das irregularidades potencialmente geradoras da classificação IGP ter sido elidida **antes mesmo da respectiva apreciação pelo Relator ou pelo Tribunal.** Isso ocorreu em 11 obras auditadas, gerando uma economia de recursos de R\$ 444,4 milhões, conforme se verifica na Tabela 27 do Relatório. A correção das irregularidades foi realizada espontaneamente pelos respectivos gestores, após tomarem ciência dos achados, o que os levou a alterar ou revogar editais, modificar projetos e anular contratos e licitações. Ressalto que o saneamento antecipado da irregularidade não afasta a necessidade de o Tribunal deliberar sobre o respectivo relatório de auditoria.

IV.3 REDUÇÃO ANUAL DO NÚMERO DE IGPs

33. Outra informação relevante é a confirmação da tendência histórica, revelada nos últimos dez anos, de **redução no número de obras com IGP.** Nesse sentido, vale reproduzir o gráfico da Figura 10 do Relatório, que bem demonstra esse fato:

Figura 10 - Histórico de obras com IG-P

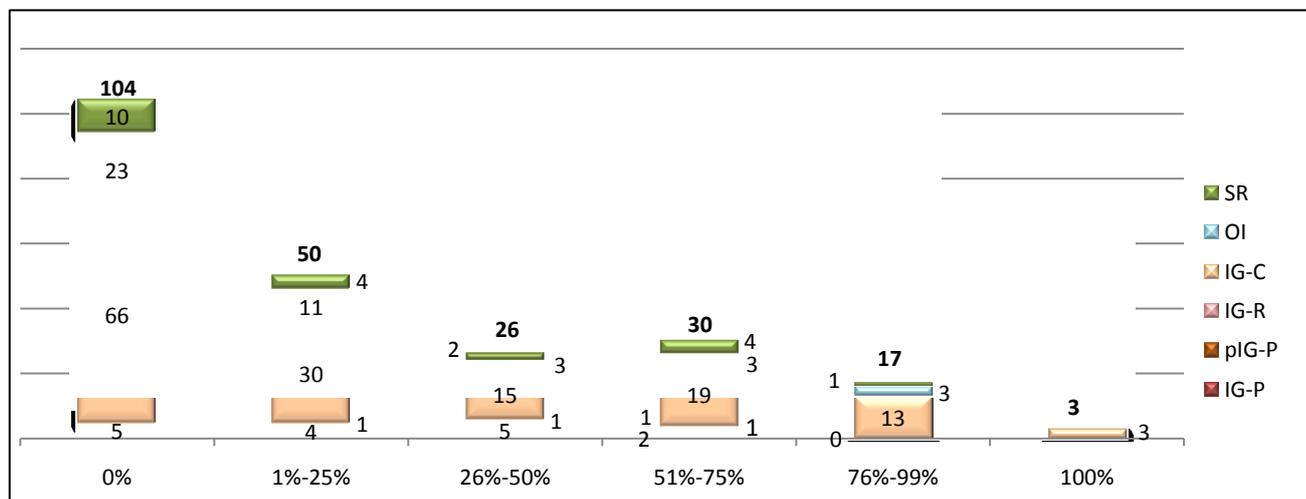


34. Embora, em uma primeira análise, essa tendência possa refletir uma melhoria geral na qualidade das obras fiscalizadas pelo Tribunal, deve-se considerar, também, que as fiscalizações no âmbito do Fiscobras, nos últimos exercícios, têm priorizado os empreendimentos em fase inicial, principalmente nas etapas de projeto básico e de licitação, em que a correção tempestiva de falhas consideradas graves é mais viável do que nas obras já iniciadas ou em grau avançado de execução. Conquanto essa estratégia reduza a detecção de casos de IGP, ela é mais eficiente para evitar a consumação de prejuízos ao erário.

35. Isso é bem demonstrado no gráfico que compõem a Figura 17 do Relatório, reproduzido a

seguir:

Figura 17 - Incidência dos indícios de irregularidade por percentual executado da obra (só achados detectados em 2011)



36. Esse gráfico denota que, nas obras não iniciadas, o índice de irregularidades graves com recomendação de continuidade – e não de paralisação – do empreendimento é bem mais elevado do que, por exemplo, nas obras iniciadas e com até 50% de execução. Isso apenas confirma a assertiva anterior, de que a fiscalização em obras ainda não iniciadas mostra-se mais eficiente, em termos de benefícios potenciais do controle, haja vista a maior possibilidade de correção das falhas eventualmente apuradas.

37. Ainda sobre esse ponto, importa esclarecer que as recomendações de paralisação (IGPs) em obras com mais de 75% de execução tendem a ser menos freqüentes, porque, nesse estágio, tal medida implica um custo de oportunidade muito elevado, o que reduz em muito as hipóteses em que tal medida se justifica. Com efeito, no presente ano nenhuma das obras desse quartil recebeu essa classificação.

38. Outro fator que influenciou nessa redução da frequência de IGPs é a alteração progressiva do próprio conceito que tem ocorrido nas últimas LDOs.

39. Até a LDO para 2002 (Lei 10266/01), não havia a conceituação de IGP, o que dava ampla margem à classificação das irregularidades.

40. A partir da LDO/2003 (Lei 10524/02), passou-se a conceituar o IGP, considerando-se a relevância material absoluta da irregularidade e, pelo menos, uma das seguintes condições: risco de prejuízos ao erário ou a terceiros ou de nulidade do procedimento licitatório ou contrato.

41. Com a LDO/2006 (Lei 11178/05), acrescentou às condições anteriormente definidas a hipótese de “graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a administração pública”.

42. Por fim, desde a LDO/2010 (Lei 12017/09), a classificação IGP passou a considerar a existência concomitante das seguintes condições:

- a relevância material da irregularidade “em relação ao valor total contratado” – e não mais de forma absoluta, como antes;

- a presença obrigatória do risco de prejuízos ao erário ou a terceiros que, antes, era condição alternativa entre as duas outras, as quais foram mantidas como suficientes, mas não necessárias à classificação como IGP (risco de nulidade do procedimento licitatório ou contrato e graves desvios

relativamente aos princípios da administração pública);

- a inexistência de garantias suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário.

43. O quadro abaixo resume essa evolução histórica do conceito de IGP nas LDOs, desde 2002:

Evolução conceitual da classificação IGP nas LDOs

Até a LDO/02, inclusive (Lei 10266/01)

§ 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.

LDO/03 (Lei 10524/02), LDO/04 (Lei 10707/03) e LDO/05 (Lei 10934/04)

§ 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.

LDO/06 (Lei 11178/05), LDO/07 (Lei 11439/06), LDO/08 (Lei 11514/07) e LDO/09 (Lei 11768/08)

IV - indícios de irregularidades graves os atos e fatos que recomendem a suspensão cautelar das execuções orçamentária, física e financeira do contrato, convênio ou instrumento congênere, 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 do procedimento licitatório ou de contrato; e
- c) configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a administração pública.

LDO/10 (Lei 12017/09), LDO/11 (Lei 12309/10) e LDO/12 (Lei 12465/11), sendo que esta última acrescentou os outros conceitos adotados pelo Tribunal, passando a usar expressamente a sigla IGP.

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 congênere, 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.

§ 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.

44. Vê-se, portanto, que as progressivas restrições conceituais das hipóteses de classificação de irregularidades como IGP, ao longo dos últimos anos, constitui um fator adicional – e importante – para a redução histórica que vem ocorrendo nesse tipo de ocorrência.

IV.3 INCIDÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES POR UNIDADE AUDITADA

45. Conforme anotado no Relatório, não houve variações significativas no grau de incidência de irregularidades graves nas unidades auditadas. A Tabela 16 do Relatório contempla o resumo da situação dos órgãos e entidades com os maiores números de IGPs e IGRs:

Tabela 16 - Unidades orçamentárias responsáveis por obras com indícios de irregularidade grave (consideradas apenas as UO com mais de duas obras fiscalizadas).

<u>Unidade Orçamentária</u>	<u>Qtde Total</u>	<u>IGP</u>	<u>IGR</u>	<u>pIG-P</u>	<u>% IG</u>
Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU	3	0	2	1	100,0%
VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	6	3	1	0	66,7%
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS	4	2	0	0	50,0%
Ministério das Cidades	8	4	0	0	50,0%
Ministério da Integração Nacional	11	3	1	0	36,4%
Fundação Nacional de Saúde	20	5	0	0	25,0%
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	87	8	3	2	14,9%
Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN	20	1	0	0	5,0%

46. A equipe da Secob-1 bem ressalta que cinco das unidades orçamentárias acima listadas já figuravam com IGPs e IGRs no Fiscobras 2010, quais sejam: Valec, DNOCS, Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional e DNIT.

47. Merece destaque a **redução** no percentual de obras com IGP ou IGR no **DNIT**, que passou de 16,7%, em 2010 (9 em 66 obras), para 12,6%, neste ano (8 em 87 obras). Quanto às demais unidades, o pequeno número de empreendimentos auditados neste exercício ou em 2010 não permite fazer inferências comparativas seguras.

IV.4 INCIDÊNCIA DE IRREGULARIDADES POR ÁREA DE OCORRÊNCIA E TIPO DE ACHADO

48. Também merece destaque a distribuição das irregularidades por área de fiscalização. A Tabela 19 do Relatório evidencia três grupos em que predominaram os achados: **processo licitatório, projeto básico ou executivo e sobrepreço/superfaturamento**.

Tabela 19 - Áreas de ocorrência dos achados de auditoria registrados.

<u>Área de ocorrência</u>	<u>Qtde achados</u>	<u>Qtde obras</u>	<u>% obras com achados*</u>
Processo licitatório	215	168	73%
Projeto básico ou executivo	178	142	62%
Sobrepreço/superfaturamento	230	126	56%
Formalização e execução do contrato	76	54	23%
Execução da Obra	76	50	22%
Fiscalização da obra	78	40	17%
Formalização e execução do convênio	67	38	17%
Dotação orçamentária	56	29	13%
Descumprimento/obstrução	48	22	10%
Meio ambiente	16	8	3%
Desapropriação	2	2	1%
Total geral	1042		

49. Esses três grupos reúnem **quase 60%** dos 1042 achados, sendo que mais de 50% das obras

fiscalizadas apresentaram ao menos um desses tipos de ocorrência. Chama atenção o fato de **73%** dos empreendimentos auditados demonstrarem irregularidades na **área de licitações**, o que evidencia um grau elevado de fragilidade nessa área. Em termos absolutos, os achados de **sobrepço/superfaturamento** foram identificados **230 vezes**, sendo o gênero mais comum de ocorrência no conjunto de auditorias sob exame.

50. Ainda sobre essa questão, resgato também a parte inicial da Tabela 20 do Relatório, contendo os tipos de achados mais frequentes, em que se destacam, além do **sobrepço**, **as deficiências de projetos** e a **restrição ao caráter competitivo da licitação**.

Tabela 20 - Achados de auditoria mais recorrentes em 2011.

Achado de auditoria	Qtde Achados	Qtde Obras	% de obras*
Sobrepço/superfaturamento	230	126	54,78%
Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado.	157	124	53,91%
Restrição ao caráter competitivo da licitação.	56	45	19,57%

* - Percentual calculado sobre o total de obras fiscalizadas (230).

V- FISCALIZAÇÕES NAS ÁREAS TEMÁTICAS

51. Conforme já anotado, o Tribunal elegeu três áreas temáticas, segundo critérios de relevância, risco e materialidade, para concentrar parte das fiscalizações do Fiscobras no presente exercício:

- i) obras de reforma, construção e ampliação de estabelecimentos penais, no âmbito do Programa de Apoio à Construção e Ampliação de Estabelecimentos Penais Estaduais, sob a supervisão do Departamento Penitenciário Nacional, com a interveniência da Caixa Econômica Federal;
- ii) obras de saneamento a cargo da Fundação Nacional de Saúde – Funasa;
- iii) obras do Programa de Reabilitação de Obras de Arte Especiais – Proarte - do DNIT

52. Dessa forma, realizaram-se 80 auditorias em obras espalhadas em 18 unidades da federação, abrangendo todas as regiões do País. Conforme anotado na Tabela 23 do Relatório, houve uma predominância de irregularidades graves nos empreendimentos pertinentes às ações da Funasa (saneamento), em que houve a maior incidência de IGP (5 casos ou 25% das obras fiscalizadas), e do DNIT (pontes e viadutos), em que todas as 40 obras tiveram irregularidades graves, porém todas com recomendação de continuidade. A distribuição das irregularidades, por classe, é dada pela Tabela 23 do Relatório, que reproduzo a seguir:

Fiscalizações Temáticas por índice de irregularidade.

Temática	IGP	IGC	OI	Total geral
Estabelecimentos Penais	* 1	7	12	20
Funasa	5	11	4	20
Pontes e Viadutos	0	40	0	40
Total	6	58	16	80

(*) IGP excluído após o encerramento do Relatório de Consolidação, conforme anotado no §55.

V.1 ESTABELECIMENTOS PENAIS

53. Todos os empreendimentos auditados são executados pelos respectivos governos estaduais, mediante contratos de repasse, com a interveniência da Caixa Econômica Federal. Conforme anotado no Relatório, em todas as 20 obras auditadas foram identificadas irregularidades, com predominância dos seguintes achados:

i) projeto básico deficiente ou desatualizado, com freqüentes ausências ou deficiências de informações sobre sondagens, terraplenagem e instalações hidráulicas e elétricas;

ii) falhas na execução dos respectivos convênios, com destaque para os contratos de repasse com valor menor que o necessário à execução das obras;

iii) orçamento incompleto ou inadequado, com divergências nos quantitativos dos projetos e das planilhas orçamentárias, deficiência/inexistência de composições dos preços unitários e nas pesquisas de mercado.

54. Em alguns casos, verificaram-se deficiências na fiscalização das obras e na qualidade dos serviços executados. Em todas as auditorias o Tribunal cientificou os entes auditados acerca dos achados, para a devida correção, havendo casos em que foi promovida a audiência dos responsáveis.

55. O único caso de recomendação de paralisação – IGP – ocorreu nas obras da Construção do Penitenciária em Passo Fundo/RS. Todavia, conforme consignei no Relatório, autorizei, na condição de Relator do respectivo processo, a reclassificação da obra de modo a excluir o IGP, tendo em vista a recente informação trazida pelo Depen de que o respectivo contrato de repasse será rescindido (Ofícios 2192/2011 e 2648/2011-GAB/DEPEN, recebidos em 26/08 e 13/10/2011).

V.2 OBRAS DE SANEAMENTO A CARGO DA FUNASA

56. As 20 auditorias realizadas nessa área temática concentraram-se em obras de saneamento a cargo da Fundação Nacional de Saúde em municípios com até 50 mil habitantes, consoante disposição da Lei 11.653/08, que trata do Plano Plurianual de Investimentos – PPA – para o quadriênio 2008/11. Foram auditados 8 sistemas de abastecimento de água, 8 sistemas de esgotamento sanitário e 4 de sistemas de drenagem urbana, todas executadas pelos respectivos estados ou municípios beneficiados.

57. Conforme visto, foram identificadas IGPs em cinco obras dessa área temática, quais sejam: Drenagem em Plácido de Castro/AC, Esgotamento Sanitário em Pilar/AL, Abastecimento de Água em Alto Paraguai/MT, Esgotamento sanitário em Jauru/MT e Abastecimento de Água em Augusto Corrêa/PA.

58. As razões para as classificações como IGP foram:

i) irregularidades em licitações (julgamento em desacordo com o edital, ausência dos requisitos mínimos da Lei 8.666/93, projeto básico deficiente/desatualizado);

ii) sobrepreço/superfaturamento (preços acima dos usuais de mercado e pagamentos por serviços não executados);

iii) irregularidades na execução dos convênios (fiscalização deficiente, aplicação dos recursos em desacordo com o plano de trabalho, realização de pagamentos adiantados).

V.3 OBRAS DO PROARTE (DNIT)

59. Nessa área temática, foram realizadas 40 auditorias, ressaltando-se que o programa Proarte – objeto das fiscalizações – tem por objetivo a realização de obras de recuperação, restauração, reforço estrutural e alargamento das pontes e viadutos na malha rodoviária federal.

60. Basicamente, foram apurados dois grupos de irregularidades graves, porém com recomendação de continuidade dos empreendimentos, haja vista que, segundo o Relatório, o programa ainda não possuía edital de licitação à época das auditorias. Essas foram as duas espécies de irregularidades apuradas:

i) projeto básico deficiente, elaborado com base em estimativas calcadas apenas nas dimensões

das pontes;

ii) sobrepreço em alguns itens do orçamento.

61. Segundo informado no Relatório, os benefícios esperados com essas auditorias giram em torno de R\$ 62 milhões.

VI – FISCALIZAÇÕES DECORRENTES DE REPRESENTAÇÕES E DENÚNCIAS

62. Segundo o §1º do art. 94 da LDO/2012, a presente consolidação deve contemplar os indícios de irregularidades graves em obras públicas apuradas em outros processos autuados no Tribunal, fora do âmbito do Fiscobras. Segue-se o dispositivo citado:

Art. 94 (...)

§ 1º O TCU deverá, adicionalmente, enviar informações sobre outras obras ou serviços nos quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos 12 (doze) meses, contados da publicação desta Lei, com o grau de detalhamento definido no § 2º deste artigo e observados os incisos IV, V e VI dos §§ 1º e 9º, ambos do art. 91 desta Lei.

63. Dos 315 processos apurados sob esse critério, referentes a representações e denúncias encaminhadas ao Tribunal nos últimos 12 meses, extraem-se as seguintes obras que, embora não tenham integrado o Fiscobras-2011, evidenciam a ocorrência de IGP, segundo a Tabela 25 do Relatório:

Outros processos referentes a obras com evidências de IGP

Processo	Obra
006.957/2010-2	Construção da BR-440/MG - Ligação entre a BR-267 e a BR-040. (IGP)
032.914/2008-0	Construção do terminal hidroviário de Maués/AM (pIGP)
025.201/2011-5	Construção do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer (pIGP)
030.884/2011-0	

64. Assim, em atendimento ao § 1º do art. 94 da LDO/2012 (versado neste tópico), as informações relativas a essas três obras também devem ser encaminhadas à CMO, observando-se que as IGP's referentes à construção do terminal hidroviário de Maués/AM e à construção do Campus Integrado do Instituto Nacional do Câncer ainda não foram objeto da decisão prevista no §9º do art. 91 da Lei 12.465/2011, daí terem recebido a classificação provisória de IGP.

VII - BENEFÍCIOS GERADOS

65. A economia de recursos públicos potencialmente gerada pelas fiscalizações de obras pelo Tribunal, em 2011, foi de **R\$ 2,6 bilhões**. Se extrapolarmos para os últimos quatro exercícios, esse montante chega a **R\$ 10,7 bilhões**¹. Em termos comparativos, somente com a fiscalização de obras públicas, **a economia potencial gerada, em cada exercício, equivale ao dobro do orçamento anual desta Corte de Contas**, que gira em torno de R\$ 1,3 bilhão.

66. De outro lado, as determinações expedidas pelo Tribunal, no âmbito do Fiscobras, também geram efeitos positivos sobre a qualidade das obras e seus impactos ambientais, variáveis cujos benefícios são de difícil quantificação econômica e, por isso, não são consideradas nos números apresentados.

¹ R\$ 2,6 bilhões (2011); R\$ 4 bilhões (2010); R\$ 1,3 bilhão (2009); R\$ 2,8 bilhões (2008), segundo § 108 do Relatório.

VIII – ÓRGÃOS INTERESSADOS NOS PROCESSOS REFERENTES ÀS OBRAS DO PAC

67. Aproveito o ensejo desta deliberação para propor aos meus pares, neste Colegiado, que se reconheça, desde logo, como interessados nos processos referentes às obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC –, nos termos do §2º do art. 144 do Regimento Interno, os Ministros titulares da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na condição de membros do Comitê Gestor do PAC (CGPAC), e o Grupo Executivo do PAC (GEPAC).

68. Tal medida se justifica, a meu ver, por questão de racionalidade processual, haja vista que as atribuições desses dois órgãos atestam seu interesse jurídico nos resultados das fiscalizações realizadas por esta Corte de Conas nas obras do PAC. Essa conclusão deflui das disposições do Decreto 6.025/2007, instituidor do aludido programa, mais precisamente dos seus artigos 2º a 4º, *verbis*:

Art. 2º O PAC será acompanhado e supervisionado pelo CGPAC, com o objetivo de coordenar as ações necessárias à sua implementação e execução.

Art. 3º O CGPAC será integrado pelos titulares dos seguintes órgãos:

I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;

II - Ministério da Fazenda; e

III - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Art. 4º Fica instituído o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento - GEPAC, vinculado ao CGPAC, com o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC, integrado pelos seguintes órgãos: [I - Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República; II - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; III - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; IV - Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; e V - Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.] (...)

69. Compreendo que a medida ora proposta se justifica em virtude do elevado número de processos pertinentes às obras do PAC em curso neste Tribunal, o que recomenda uma decisão uniforme para todos os casos.

70. Para finalizar, registro meus elogios a todos os servidores e autoridades deste Tribunal que se empenharam nesse árduo e exitoso mister de fiscalizar, anualmente, as centenas obras públicas selecionadas no âmbito da metodologia Fiscobras. E, como bem sabemos, os resultados dessa tarefa têm, ao longo dos anos, extrapolado em muito seu objetivo de atender aos ditames da Lei de Diretrizes Orçamentárias, haja vista a expressiva economia de recursos e as contribuições ao aperfeiçoamento da gestão de obras públicas no País que o Fiscobras tem ensejado anualmente.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de novembro de 2011.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2877/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.136/2010-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto II: Administrativo (Consolidação do Fiscobras-2011)
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam da consolidação anual das fiscalizações realizadas por este Tribunal no âmbito do Fiscobras 2011, com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais em obras públicas e prestar informações ao Congresso Nacional, visando subsidiar a aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2012, nos termos fixados pelo art. 93, inciso II, da Lei 12.465/2011, de 12/8/2011 (LDO/2012)

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

9.1 autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes dos Anexos 1 e 2 (em mídia digital), bem como do presente Acórdão, incluindo o Relatório e Voto que o fundamentam, em cumprimento ao art. 93, inciso II da Lei nº 12.465/2011, de 12/08/2011 (LDO/2012);

9.2 encaminhar cópia dos anexos referidos no subitem 9.1, bem como do presente Acórdão, incluindo o Relatório e Voto que o fundamentam:

9.2.1 aos Presidentes da Câmara dos Deputados, da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.2.2 aos Ministros titulares da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na condição de membros do Comitê Gestor do PAC (CGPAC), bem como ao Grupo Executivo do PAC (GEPAC);

9.2.3 ao Procurador-Geral da República;

9.3 reconhecer como interessados nos processos referentes às obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC –, nos termos do §2º do art. 144 do Regimento Interno, os Ministros titulares da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na condição de membros do Comitê Gestor do PAC (CGPAC), e o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), em face das disposições contidas nos arts. 2º, 3º e 4º do Decreto 6.025/2007.

10. Ata nº 47/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 8/11/2011 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2877-47/11-P.
13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral



TC-028.136/2010-1

Natureza: Administrativo

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

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Louvando, desde já, a excelência do trabalho levado a efeito pelo relator, eminente Ministro Raimundo Carreiro, tomo a liberdade de fazer a Vossas Excelências breves comentários sobre a consolidação dos trabalhos de fiscalização de obras públicas integrantes do Orçamento da União referente ao exercício de 2011, realizadas com o objetivo de verificar a aplicação regular de recursos federais em obras públicas e prestar informações ao Congresso Nacional.

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

3. Do conjunto de informações agrupadas neste trabalho, é interessante destacar, inicialmente, que foram realizadas 230 auditorias, sendo 36 na região Norte, 69 no Nordeste, 35 no Centro-Oeste, 60 no Sudeste e 30 na região Sul.

4. Em termos de dotação orçamentária, salta aos olhos que as obras fiscalizadas somaram R\$ 36,7 bilhões, dos quais R\$ 16,1 na região Nordeste e R\$ 14,5 na região Sudeste, o que representa, somente nestas duas regiões, 83,37% do volume total fiscalizado.

5. Como nos anos anteriores, praticamente metade dos esforços foram direcionados para o setor de Transportes, em termos de números de fiscalização. Quando o parâmetro de comparação foi pela dotação orçamentária, o setor de transportes representou 26,30%, enquanto o energético, apesar de haver contemplado 9,13% das obras fiscalizadas, deteve 63,47% do montante financeiro global, o que se deu, em larga medida, por obras consideradas especiais, principalmente as da Petrobras.

5. Dentre as 230 auditorias realizadas, 161 estavam incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Destas, 66,6% foram obras relacionadas ao setor energético e 26,43% ao setor de transportes. A proporção de IG-P em obras do PAC foi de 11,80% (19 em 161). Nas demais obras, a mesma conta resultou em 13,04% (9 em 69).

6. Ante esse breve resumo dos dados constantes do relatório, ao se comparar o número de obras classificadas com IG-P entre 2010 e 2011, percebo que houve ligeiro decréscimo. Foram 32 em 2010 contra 26 em 2011, o que demonstra uma redução de 6 empreendimentos enquadrados nessa situação.



7. É certo que tal número, em termos absolutos, significa pouco, mas não deixa de acompanhar a tendência anual de redução tanto do número de obras classificadas como IG-P pela avaliação do TCU, quanto do número de obras enquadradas desta forma pelo Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.
8. Parte dessa constatação deve-se à inovadora alteração introduzida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011, que inaugurou a possibilidade de audiências públicas no Congresso Nacional, permitindo, assim, um debate maior quanto à temática.
9. Na minha avaliação, trata-se de medida importante por parte do legislador ordinário, que, se cumprida em seus exatos termos, como tudo leva a crer, favorece a ampla discussão entre os atores envolvidos (por exemplo, gestores públicos, empresas contratadas e entidades organizadas da sociedade civil), oportunizando a correção das irregularidades apontadas pela sistemática do Fiscobras em momento anterior à tomada de decisão pela classificação do empreendimento como IG-P.
10. Como defensor da continuidade das obras públicas neste País, desde que, é claro, com responsabilidade e quando as irregularidades possam ser saneadas em tempo hábil, durante a fase de licitação ou até mesmo durante a execução do contrato, noto que a iniciativa, por essa ótica, começa a mostrar reflexos benéficos.
11. Basta ver que, em 2010, das 26 obras classificação pelo Tribunal como IG-P, o Congresso Nacional autorizou a inclusão de apenas 6 no quadro de bloqueio. Não que isso retire o brilho e o prestígio do excelente trabalho anualmente promovido pelo TCU, por intermédio de suas secretarias especializadas em fiscalização de obras públicas. Pelo contrário, consoante exposto no relatório apresentado por Sua Excelência, o Ministro Raimundo Carreiro, dessas 26 obras, 13 não se mantiveram como IG-P por força de providências adotadas pelo gestor, 5 por compromissos assumidos pelo gestor, e 2 em função de providências de outras instâncias.
12. Entendo que tal mudança trazida pela última LDO é, sem dúvida, consentânea ao princípio da verdade material, a permitir que o Congresso Nacional, titular do Controle Externo, possa debater os indícios de irregularidade levantados pelo Tribunal num segundo momento, de modo mais informal, mas não menos conformado aos princípios do contraditório e da ampla defesa.
13. Cabe-me, ainda, enaltecer as equipes técnicas deste Tribunal que se incumbiram dessa nobre missão de zelar pelo emprego dos recursos públicos federais aplicados em obras de relevo nacional, com volume orçamentário-financeiro significativo, cuja consecução refletirá sobremaneira na qualidade de vida de inúmeros brasileiros.
14. Sem mais, não poderia deixar de estender os meus elogios ao Ministro Raimundo Carreiro, que soube acompanhar a proposta formulada pela Secob-1 e trazer considerações importantes que nos permite refletir sobre o futuro das fiscalizações em obras públicas, as quais, posso afirmar, sem medo de errar, representam uma das mais valiosas contribuições dadas por este Tribunal à sociedade brasileira.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de novembro de 2011.

AUGUSTO NARDES
Ministro



DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhor Relator,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,

Inicialmente, desejo expressar ao Eminentíssimo Ministro Raimundo Carreiro meu reconhecimento pela dedicação e eficiência com que conduziu este trabalho, de forma a elaborar o Voto ora apresentado.

Não posso deixar, também, de congratular-me com todos os quantos participaram das fiscalizações nas unidades técnicas e, de modo particular, na Secob-1, unidade responsável pela consolidação das auditorias.

Notória é a complexidade que envolve este mister, bem como a logística que tem de ser desenvolvida para cumprimento de prazos e de exigências da LDO, que, a cada ano, são aperfeiçoados a fim de propiciar ao Congresso Nacional a obtenção de subsídios para elaboração da LOA.

Não é fácil, excelentíssimos Senhores Ministros, realizar 230 auditorias em obras públicas, cuja soma das dotações orçamentárias atinge R\$ 36,7 bilhões, como ocorreu no presente exercício, no prazo definido pelo cronograma elaborado a partir das diretrizes definidas na LDO. Tudo isso com a qualidade que o Tribunal tem perseguido e que pode ser verificada no Relatório apresentado.

É de se observar que essa ação de fiscalização redundou num benefício efetivo de R\$ 630 milhões, sem contar os ganhos obtidos com as medidas adotadas pela própria administração para sanear as irregularidades potencialmente classificáveis como IG-P, detectadas pelas equipes de auditoria, conforme demonstrado pelo eminentíssimo Ministro Raimundo Carreiro.

Tais realizações são frutos do constante aperfeiçoamento buscado por este Tribunal. O relatório deste exercício informa a aplicação de uma série de novos procedimentos relacionados à avaliação quantitativa e qualitativa das obras públicas. Nota-se que foram utilizados equipamentos adquiridos e serviços contratados, postos à disposição das equipes, além da realização de treinamentos de auditores em matérias específicas. O somatório dessas ações, com certeza, elevou a qualidade das auditorias. Alegro-me de ter dado a minha parcela de contribuição para essa inovação, quando fui relator da matéria, nos exercícios de 2008 e 2009.

Assim, neste momento em que resta demonstrado a efetividade do trabalho deste Tribunal, gostaria de participar aos senhores Ministros o anseio que tenho de ver estendida para outras áreas de fiscalização a excelência obtida com as auditorias de obras públicas.

Entendo oportuno sugerir que estudos sejam feitos com vistas a criar um sistema de fiscalização, nos moldes do Fiscobras, em áreas de vital importância para a sociedade, como é o caso da educação e da saúde, ou mesmo meio ambiente, que permitam agrupar informações e possibilitar a análise da regularidade e da qualidade da aplicação dos vultosos recursos orçamentários destinados a essas áreas.

A experiência obtida com o desenvolvimento e aprimoramento do Fiscobras, tanto em termos de sistema (fiscalis), criação de unidades especializadas, logística etc., com certeza, pode ser utilizada para realização de auditorias sistematizadas nas áreas mencionadas, além de outras que se mostrarem sensíveis. O cenário político-social do momento nos leva a essa reflexão.

Com essas palavras, mais uma vez, parabenizo o eminentíssimo Ministro Raimundo Carreiro, extensivo a todo corpo funcional deste Tribunal e, em especial, aos servidores das Secobs que consolidaram o Fiscobras 2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Ministro Aroldo Cedraz

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de novembro de 2011.

Aroldo Cedraz
Ministro