

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 027.472/2009-4

Natureza: Administrativo – Fiscobras 2010.

Órgão: Tribunal de Contas da União.

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

Advogado: não atuou.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2010. CONSOLIDAÇÃO DOS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS INTEGRANTES DO ORÇAMENTO DA UNIÃO REALIZADOS NO EXERCÍCIO DE 2010, EM CUMPRIMENTO AO DISPOSTO NO ART. 97 DA LDO/2011. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO FÍSICA DAS OBRAS E SERVIÇOS QUE TENHAM SIDO OBJETO DE FISCALIZAÇÃO À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL, 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, AO MINISTRO-CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E AO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. DETERMINAÇÕES À SEGECEX E ÀS SECRETARIAS DE OBRAS. ARQUIVAMENTO DESTES PROCESSOS.

Transcrevo, em seguida, com as adaptações que julgo necessárias, trechos do Relatório elaborado pelos Auditores Jordão Aurélio Rocha Poletto e Rui Ribeiro, cujas conclusões e propostas de encaminhamento foram endossadas pelo Chefe do Serviço de Informações sobre Fiscalizações de Obras - Siob, Claiton Custódio da Silva e pelo Secretário da Secob-1, André Luiz Mendes:

“I. Introdução

Trata-se da consolidação dos Levantamentos de Auditoria realizados por este Tribunal em 2010 com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais em obras públicas e prestar informações ao Congresso Nacional, visando a subsidiar a aprovação e o acompanhamento da Lei Orçamentária Anual de 2011, nos termos fixados pelo art. 97 da Lei nº 12.309/2010, de 09/08/2010 (LDO/2011):

“Art. 97. O TCU enviará à CMO, até 70 (setenta) dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2011, e manterá atualizado na sua página na internet, informações sobre a execução física das obras e serviços que tenham sido objeto de fiscalização nas quais foram identificados indícios de irregularidades graves, inclusive na forma de banco de dados.”

II. Obras fiscalizadas in loco

2. No âmbito do Fiscobras 2010, foram realizadas 231 auditorias **in loco** em obras públicas. Deste total, 34 correspondem a fiscalizações da FOC (Fiscalização de Orientação Centralizada) Habitação e Saneamento – esse número inclui os dois levantamentos pilotos iniciados no ano passado –, autorizadas por este Tribunal ainda em 2009 (Acórdão 2490/2009 - Plenário), 36 são relativas à FOC INSS, enquanto outras 10 foram adicionadas a partir da seleção de editais, conforme determinação dos itens 9.2.1, 9.2.2 e 9.3 do Acórdão 442/2010 - Plenário:

“9.2. autorizar à Secob-1 a:

9.2.1 selecionar, com base em acompanhamento via ComprasNet, Siasg e Siafi, no decorrer do primeiro semestre do exercício de 2010, editais de obras para fiscalização in loco, já excluídos aqueles referentes às fiscalizações ora autorizadas;

9.2.2. apresentar a relação dos editais selecionados à Segecex, para que essa unidade defina as fiscalizações in loco que deverão ser realizadas no período de março-julho/2010 a partir desse critério de seleção;

9.3. autorizar a Segecex, desde já, a realizar fiscalizações nos editais definidos na forma do item anterior;”

3. A definição dos critérios para seleção das obras a serem objeto de fiscalização no corrente ano realizou-se em sintonia com o estabelecido no §1º do art. 97 da LDO/2011, a seguir reproduzido, pois foram definidos com base em dispositivo semelhante da LDO/2010 (§1º do art. 96 da Lei 12.017/2009), vigente à época da escolha dos empreendimentos. Os detalhes relativos a esse processo seletivo para o Fiscobras 2010 podem ser consultados às fls. 17 a 55 (relação inicial de obras) e 173 a 186 (seleção adicional de editais) do Volume Principal:

“§ 1º A seleção das obras e serviços a serem fiscalizados 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 que estiver em vigor que não foram objeto de deliberação posterior do TCU pela regularidade.”

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

Tabela 1 - Distribuição das fiscalizações in loco por critério de seleção.

Critério	Qtd. Fiscalizações	Dotação Orçamentária
01. Quadro Bloqueio sem dotação	10	-
02. Quadro Bloqueio com dotação	10	R\$274.350.448,00
03. IG-P sem dotação	7	-
04. Obras com IG-P com dotação	11	R\$8.995.696.357,00
05. IG-R sem dotação	2	-
06. Obras com IG-R com dotação	17	R\$999.166.908,00
07. Determinadas pelo Plenário	9	R\$1.666.132.382,00
08. Solicitadas pelo Congresso Nacional	2	R\$281.195.300,00
09. Seleção Especial Petrobras	10	R\$9.616.190.000,00
10. FOC Habitação e Saneamento	34	R\$856.038.939,00

Critério	Qtd. Fiscalizações	Dotação Orçamentária
11. FOC INSS	36	R\$20.000.000,00
12. Obras com > 300 Mi (excluída Manutenção Rodoviária)	13	* R\$3.798.325.315,00
13 - Obras > 150 Mi e não fiscalizadas (excluída Manutenção Rodoviária)	10	R\$1.903.926.696,00
14 - Média de Valor de Editais > 100 Mi (excluída Manutenção Rodoviária)	5	R\$371.927.593,00
15. Editais Individuais > 120 Mi (excluída Manutenção Rodoviária)	7	R\$415.821.299,00
16. Maiores Manutenções Rodoviárias	18	R\$1.350.423.256,00
17 - Eletivas	20	R\$4.375.207.009,00
18 - Seleção de editais	10	R\$646.336.410,00
Soma:	231	R\$35.570.737.912,00

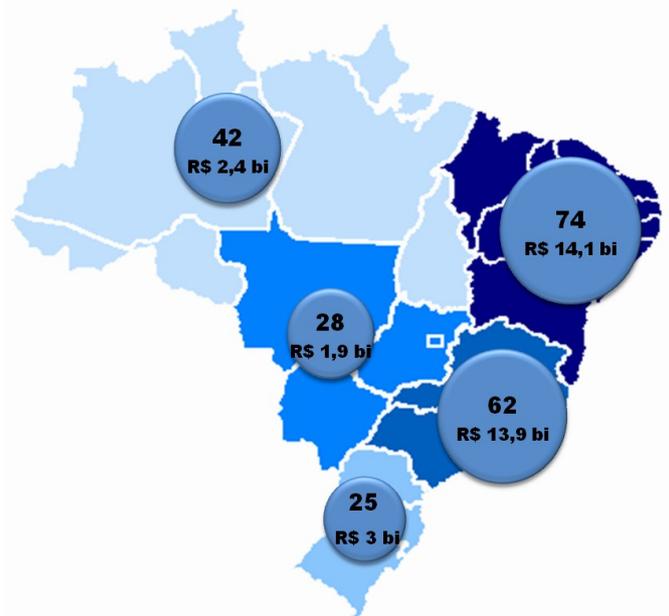
II.1 Abrangência das obras fiscalizadas

5. Alguns parâmetros conseguem espelhar, de forma simples e clara, o alcance dos levantamentos de auditoria realizados no âmbito do Fiscobras 2010. 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.

6. O primeiro parâmetro evidencia a distribuição geográfica das auditorias e confirma o atendimento ao já mencionado §1º do art. 97 da LDO/2011. Os dados dispostos na tabela seguinte indicam que todos os estados do Brasil e o Distrito Federal tiveram empreendimentos contemplados no Fiscobras deste ano.

Tabela 2 - Distribuição geográfica das fiscalizações in loco.

Região/UF	Quantidade Fiscalizações	Dotação Orçamentária
NORTE	42	2.449.555.435,12
AC	4	53.125.000,00
AM	8	755.568.633,00
AP	3	42.109.062,00
PA	8	424.637.683,12
RO	6	376.972.742,00
RR	5	209.039.011,00
TO	8	588.103.304,00
NORDESTE	74	14.164.176.568,79
AL	8	319.855.365,68
BA	16	3.605.206.915,63
CE	10	635.157.629,68
MA	7	1.031.606.451,00
PB	7	266.229.384,12
PE	9	7.688.923.827,00
PI	6	134.837.624,00
RN	5	396.016.023,00
SE	6	86.343.348,68
CENTRO-OESTE	28	1.992.465.053,36



<u>Região/UF</u>	<u>Quantidade Fiscalizações</u>	<u>Dotação Orçamentária</u>
DF	4	254.925.583,00
GO	12	920.467.823,24
MS	5	507.591.365,00
MT	7	309.480.282,12
SUDESTE	62	13.951.507.222,05
ES	14	3.206.078.948,08
MG	15	960.176.372,61
RJ	21	7.554.571.727,68
SP	12	2.230.680.173,68
SUL	25	3.013.033.632,68
PR	10	1.758.712.028,68
RS	10	1.018.520.938,00
SC	5	235.800.666,00
Total geral	231	35.570.737.912,00

Figura 1 - Distribuição geográfica das fiscalizações in loco.

7. A seleção de obras para o Fiscobras 2010 apresentou inovação: adotou a criação de subconjuntos de levantamentos de auditoria de obras públicas em objetos similares, os quais foram denominados Fiscalizações de Orientação Centralizada - FOC, o que permitiu a realização de trabalhos voltados para empreendimentos de pequeno porte 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.

8. No tocante a essas fiscalizações desenvolvidas de forma centralizada, cumpre ressaltar que, além de ser novidade na sistemática de fiscalização de obras públicas, determinaram o enfoque em funções específicas de governo - são elas: Habitação, Saneamento e Previdência Social. Apesar de tal situação caracterizar aparente concentração de auditorias em determinadas áreas, é importante ressaltar que as escolhidas para as FOC foram pouco fiscalizadas em anos anteriores. Construções de agências do INSS, por exemplo, não eram objetos comuns verificados pelo Tribunal. Importante mencionar também que, embora a dotação orçamentária para 2010 seja pequena (R\$ 20 milhões), envolve a construção de 720 agências pelo país, a um custo médio de R\$ 800 mil cada uma, resultando em despesas da ordem de R\$ 576 milhões. Ademais, houve significativo volume de recursos registrados em restos a pagar para essas obras, (totalizando R\$ 370 milhões de reais). A tabela a seguir apresenta dados que agrupam as fiscalizações por função de governo.

Tabela 3 - Distribuição das fiscalizações in loco por função de governo.

<u>Função de Governo</u>	<u>Quantidade de fiscalizações</u>	<u>% Quant.</u>	<u>Dotação orçamentária</u>	<u>% Dotação</u>
Transporte	92	39,8%	R\$ 8.035.341.826,00	22,59%
Previdência Social	36	15,6%	R\$ 20.000.000,00	0,06%
Saneamento	24	10,4%	R\$ 747.522.693,00	2,10%
Energia	22	9,5%	R\$ 22.975.891.044,00	64,59%
Urbanismo	21	9,1%	R\$ 652.782.560,00	1,84%
Gestão Ambiental	12	5,2%	R\$ 1.563.061.736,00	4,39%
Agricultura	4	1,7%	R\$ 147.688.229,00	0,42%

<u>Função de Governo</u>	<u>Quantidade de fiscalizações</u>	<u>% Quant.</u>	<u>Dotação orçamentária</u>	<u>% Dotação</u>
Educação	4	1,7%	R\$ 70.033.746,00	0,20%
Habitação	4	1,7%	-	0,00%
Judiciária	3	1,3%	R\$ 245.380.000,00	0,69%
Defesa Nacional	3	1,3%	R\$ 526.327.500,00	1,48%
Segurança Pública	1	0,4%	R\$ 274.500.000,00	0,77%
Comércio e Serviços	1	0,4%	R\$ 66.554.287,00	0,19%
Administração	1	0,4%	-	0,00%
Organização Agrária	1	0,4%	R\$ 18.146.191,00	0,05%
Saúde	1	0,4%	R\$ 221.508.100,00	0,62%
Indústria	1	0,4%	R\$ 6.000.000,00	0,02%
Total geral	231	100%	R\$ 35.570.737.912,00	100,00%

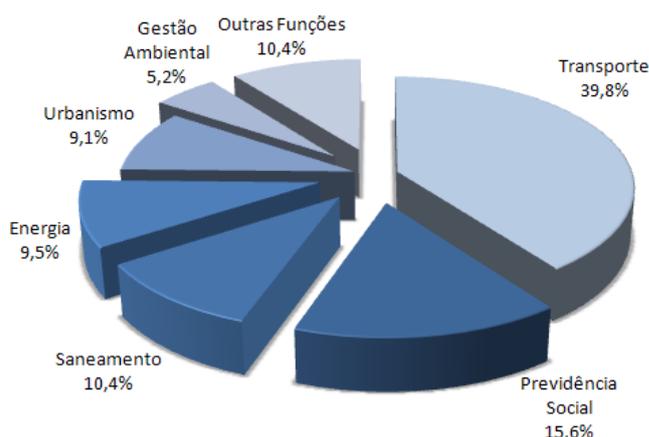


Figura 2 - Distribuição da quantidade de fiscalizações in loco por função de governo.

9. Os dados apresentados na tabela acima revelam que 27,7% das fiscalizações em 2010 encontram-se dispostas nas funções vinculadas às duas FOC (Habitação, Saneamento e Previdência Social), percentual este bastante superior ao verificado no Fiscobras 2009, que foi de apenas 4,6% nesses mesmos setores.

10. Se por um lado as FOC concentraram os levantamentos de auditoria em determinadas funções de governo – em termos de quantidade de fiscalização –, por outro, permite um acompanhamento mais detalhado de ações de governo consideradas importantes, já que envolvem investimentos vultosos.

11. Mesmo diante dessa nova orientação, 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 levantamentos de auditoria e segunda maior dotação orçamentária objeto de exame pelo Tribunal, a segunda, embora figure apenas em quarto lugar no ranking relativo ao número de fiscalizações vinculadas, apresenta o

maior valor orçamentário verificado nos trabalhos desenvolvidos neste ano (R\$ 22.975.891.044,00). Ambas as funções de governo somam mais de R\$ 31 bilhões em recursos cuja aplicação foi fiscalizada no âmbito do Fiscobras 2010. 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 4 - Distribuição das fiscalizações in loco por setor de governo.

<u>Setor de Governo</u>	<u>Quant. fiscalizações</u>	<u>% Quant.</u>	<u>Dotação orçamentária</u>	<u>% Dotação</u>
Infraestrutura	97	42,0%	R\$ 29.819.992.084,00	83,83%
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	48	20,8%	R\$ 1.382.936.053,00	3,89%
Trabalho, Previdência e Assistência Social	36	15,6%	R\$ 20.000.000,00	0,06%
Integração Nacional e Meio Ambiente	19	8,2%	R\$ 2.002.619.165,00	5,63%
Poderes do Estado e Representação	15	6,5%	R\$ 933.231.559,00	2,62%
Justiça e Defesa	8	3,5%	R\$ 1.029.716.727,00	2,89%
Educ., Cultura, Ciência e Tec., Esporte e Turismo	4	1,7%	R\$ 70.033.746,00	0,20%
Fazenda e Desenvolvimento	2	0,9%	R\$ 72.554.287,00	0,20%
Agricultura e Desenvolvimento Agrário	1	0,4%	R\$ 18.146.191,00	0,05%
Saúde	1	0,4%	R\$ 221.508.100,00	0,62%
Total geral	231	100,0%	R\$ 35.570.737.912,00	100,00%

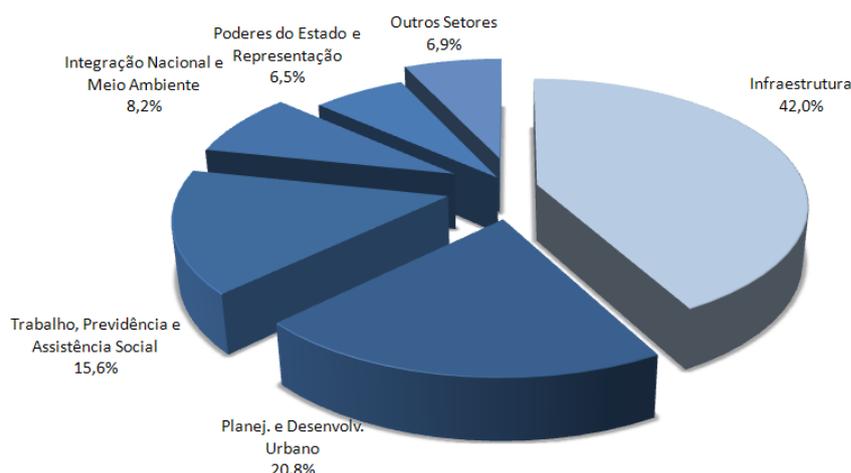


Figura 3 - Distribuição da quantidade de fiscalizações in loco por setor de governo.

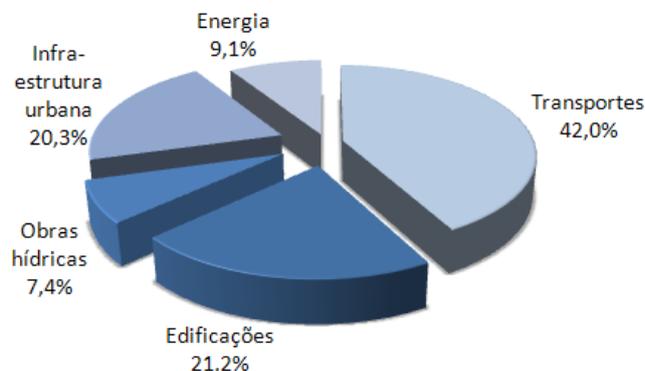
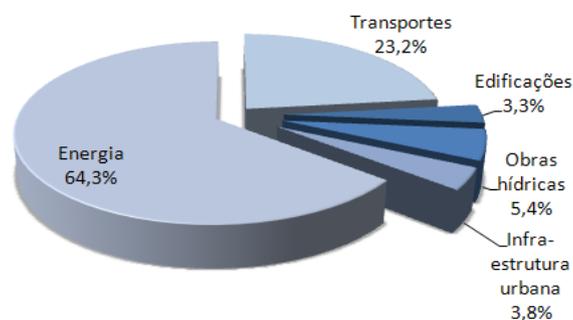
12. Ao se observar a tabela seguinte, a importância da área de transporte mais uma vez se sobressai, visto que, em termos de abrangência de tipos das obras fiscalizadas **in loco**, cerca de 42,0% do esforço do TCU foi aplicado em empreendimentos relacionados a ela – o mesmo percentual verificado no Fiscobras 2009. Embora elevado, esse quantitativo, que se manteve em relação ao ano anterior, é expressivamente menor que o relatado em 2008 (Relatório do Acórdão 2140/2008 - Plenário), de 51,6%, o que demonstra menor concentração relativa a esse tipo de obra. A comparação com os trabalhos do ano anterior revela, ainda, um incremento considerável na participação de infraestrutura urbana (de 12,8% para 20,3%) e, ao contrário, uma diminuição da quantidade de fiscalizações relativas à área de obras hídricas (de 13,2% para 7,4%). Para os demais tipos - edificações e energia - os percentuais se mantiveram próximos, não existindo alterações expressivas quanto ao número de fiscalizações a elas relacionadas.

13. No tocante à dotação orçamentária, em 2010, mais uma vez se observa grande concentração na área de energia (64,28%). Isso se explica pela influência das obras da Petrobras, classificadas como “Obras especiais”, as quais representam 57,27% de toda a dotação fiscalizada.

Quanto a este último percentual informado, calculado a partir da dotação de R\$20.371.677.000,00, cumpre ressaltar que ele destoa significativamente daquele obtido em função da dotação da Seleção Especial Petrobras (ver Tabela 1 desta instrução, que apresenta os números relativos à distribuição das fiscalizações por critério de seleção). Isso acontece porque a dotação lá apresentada (R\$9.616.190.000,00) considera apenas os valores dos programas de trabalho das obras da Petrobras que não se encaixam nos demais critérios de seleção relacionados.

Tabela 5 - Distribuição das fiscalizações in loco por tipo de obra.

<u>Tipo de Obra</u>	<u>Quant. fiscalizações</u>	<u>% Quant.</u>	<u>Dotação orçamentária</u>	<u>% Dotação</u>
Transportes	97	42,0%	R\$ 8.246.051.026,00	23,19%
Aeroporto	5	2,2%	R\$ 503.389.227,00	1,42%
Dragagem e Derrocamento	7	3,0%	R\$ 527.314.553,00	1,48%
Ferrovias, Metropolitano e Trem Urbano	12	5,2%	R\$ 2.656.175.296,00	7,47%
Hidrovia	1	0,4%	R\$ 61.365.626,00	0,17%
Pontes e Viadutos	5	2,2%	R\$ 78.197.500,00	0,22%
Porto	6	2,6%	R\$ 177.906.206,00	0,50%
Rodovia - Conservação	5	2,2%	R\$ 327.425.000,00	0,92%
Rodovia - Construção ou Implantação	20	8,7%	R\$ 1.362.058.042,00	3,83%
Rodovia - Duplicação	20	8,7%	R\$ 1.490.971.320,00	4,19%
Rodovia - Manutenção	11	4,8%	R\$ 746.250.011,00	2,10%
Rodovia - Restauração ou Recuperação	5	2,2%	R\$ 314.998.245,00	0,89%
Edificações	49	21,2%	R\$ 1.167.949.824,00	3,28%
Edificação - Edifícios Administrativos	42	18,2%	R\$ 520.526.191,00	1,46%
Edificação - Escolas	2	0,9%	R\$ 24.200.000,00	0,07%
Edificação - Hospitais	1	0,4%	R\$ 221.508.100,00	0,62%
Edificação - Outros Edifícios	4	1,7%	R\$ 401.715.533,00	1,13%
Obras hídricas	17	7,4%	R\$ 1.925.313.436,00	5,41%
Adutora	5	2,2%	R\$ 317.400.000,00	0,89%
Barragem/Açude	4	1,7%	R\$ 52.952.020,00	0,15%
Canal	3	1,3%	R\$ 1.297.354.844,00	3,65%
Irrigação	5	2,2%	R\$ 257.606.572,00	0,72%
Infraestrutura urbana	47	20,3%	R\$ 1.365.450.925,00	3,84%
Infraestrutura Urbana	47	20,3%	R\$ 1.365.450.925,00	3,84%
Energia	21	9,1%	R\$ 22.865.972.701,00	64,28%
Hidrelétrica	1	0,4%	R\$ 384.414.545,00	1,08%
Obras Especiais	14	6,1%	R\$ 20.371.677.000,00	57,27%
Subestações Elétricas	2	0,9%	R\$ 465.257.800,00	1,31%
Usina Termelétrica	4	1,7%	R\$ 1.644.623.356,00	4,62%
Total geral	231	100,0%	R\$ 35.570.737.912,00	100,00%


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

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

(...)

III. Esforço de fiscalização

17. Para a execução dos levantamentos de auditoria do Fiscobras 2010, nova sistemática de fiscalização foi adotada por esta Corte de Contas. Isso porque a antiga Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob) transformou-se em três novas unidades: Secob-1, Secob-2 e Secob-3. Além disso, a força de trabalho passou a contar com 95 novos auditores selecionados em concurso específico para a área de obras públicas. Esse contexto determinou alterações significativas no esforço de fiscalização em relação ao ano passado, visto que se centralizou a coordenação dos levantamentos de auditoria nessas três secretarias, tendo as demais unidades atuado apenas de forma auxiliar na execução de alguns dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Fiscobras. O quantitativo e a dotação orçamentária envolvida nas fiscalizações de cada secretaria coordenadora encontram-se dispostos na tabela abaixo.

Tabela 6 - Distribuição das fiscalizações in loco por Secob coordenadora.

<u>SECOB</u>	<u>Quant. fiscalizações</u>	<u>Dotação orçamentária</u>
1ª Secretaria de Fiscalização de Obras / Secob-1	64	R\$ 5.379.428.859,91
2ª Secretaria de Fiscalização de Obras / Secob-2	89	R\$ 7.393.695.970,00
3ª Secretaria de Fiscalização de Obras / Secob-3	78	R\$ 22.797.613.082,09
Total geral	231	R\$ 35.570.737.912,00

18. As 231 fiscalizações realizadas **in loco**, no período de janeiro a julho de 2010, demandaram um total de 11.996 HDF (homem x dia x fiscalização). A quantidade de HDF por secretaria está detalhada na próxima tabela.

Tabela 7 – Quantidade de HDF por Secretaria.

<u>Secretaria</u>	<u>HDF</u>	<u>%</u>
SECEX-1	340	2,8%
SECEX-6	52	0,4%
SECEX-9	53	0,4%
SECEX-AC	30	0,3%
SECEX-AL	5	0,0%
SECEX-AM	94	0,8%
SECEX-AP	19	0,2%
SECEX-BA	48	0,4%
SECEX-CE	61	0,5%
SECEX-ES	118	1,0%
SECEX-GO	76	0,6%
SECEX-MA	30	0,3%
SECEX-MG	81	0,7%
SECEX-MS	57	0,5%
SECEX-MT	118	1,0%
SECEX-PA	55	0,5%
SECEX-PE	84	0,7%
SECEX-PI	65	0,5%
SECEX-PR	5	0,0%
SECEX-RJ	204	1,7%
SECEX-RN	9	0,1%
SECEX-RO	71	0,6%
SECEX-RR	71	0,6%

SECEX-RS	119	1,0%
SECEX-SC	94	0,8%
SECEX-SE	5	0,0%
SECEX-SP	61	0,5%
SECEX-TO	81	0,7%
SECOB-1	2878	24,0%
SECOB-2	3591	29,9%
SECOB-3	3421	28,5%
TOTAL	11.996	100%

19. A fim de determinar o total de fiscalizações de obras empreendidas pelo TCU nos últimos 12 meses, deve-se somar ao número de levantamentos de auditoria do Fiscobras 2010, 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 2010, 195 processos com essas características. Portanto, o TCU realizou, ao todo, 426 processos relacionados à fiscalização de obras nos últimos 12 meses.

Tabela 8 - 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 2010	182	49	231
Denúncia	11	1	12
Representação	82	39	121
Outros processos de obras	55	7	62
Total	330	96	426

20. Já os gráficos seguintes ilustram os dados históricos das fiscalizações de obras realizadas anualmente pelo TCU. Os valores referem-se às fiscalizações **in loco** e ilustram a evolução ao longo de treze anos.



Figura 6- Quantidade de fiscalizações in loco a cada ciclo anual do Fiscobras.



Figura 7 - Dotação orçamentária fiscalizada.

IV. Atendimento ao item 9.6 do Acórdão 2.252/2009-Plenário - aprimoramento das questões de auditoria relacionadas à análise da viabilidade técnica e econômica dos empreendimentos.

21. Com vistas a contribuir para o aprimoramento das fiscalizações realizadas por esta Corte de Contas por meio do Fiscobras 2010, as Secretarias de Fiscalização de Obras Públicas desenvolveram uma série de procedimentos específicos relacionados à viabilidade econômica dos projetos de investimento realizados com recursos do Orçamento Geral da União.

22. O aprimoramento desses procedimentos teve por objetivo aperfeiçoar a metodologia de análise dos estudos de viabilidade econômica de empreendimentos fiscalizados no âmbito do Fiscobras, tal como recomendado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator Aroldo Cedraz, o qual, em seu voto condutor do Acórdão 2.252/2009-Plenário, que trata da consolidação dos trabalhos do Fiscobras 2009, manifestou sua preocupação quanto à limitação da análise da viabilidade técnica e econômica dos empreendimentos nos seguintes termos:

“32. Apresento, ainda, neste voto uma questão que considero merecer tratamento mais aprofundado pelas equipes de auditoria. Nos dois exercícios em que estive à frente da consolidação do Fiscobras, observei que as questões de auditoria referentes à avaliação técnica e econômica dos empreendimentos fiscalizados poderiam ter melhor tratamento metodológico, sendo, portanto, oportuno envidar esforços na busca do aperfeiçoamento dessas questões.

33. Neste aspecto, considero que, nas fiscalizações de obras, há oportunidade de aprofundar a análise da viabilidade técnica e econômica dos empreendimentos, especialmente aqueles auditados na fase de projeto, em que é mais efetiva essa ação, pois possibilita a aferição do benefício socioeconômico pretendido, verificando aspectos como a legitimidade e a adequação do projeto.

(...)

56. É importante que este Tribunal responda aos anseios da comunidade a ser beneficiada pela construção de um empreendimento público, não só no sentido de que a obra seja contratada e executada respeitando os princípios legais e os normativos técnicos, mas, principalmente, seja verificado se tal obra, de fato, é condizente com as necessidades da população, evitando, assim, desperdício de recursos públicos na construção de um empreendimento superdimensionado, inadequado ou insuficiente para o atendimento da demanda social.

57. Neste aspecto, considero que, nas fiscalizações de obras, há oportunidade de aprofundar a análise da viabilidade técnica e econômica dos empreendimentos, especialmente aqueles auditados na fase de

projeto, em que é mais efetiva essa ação, pois possibilita a aferição do benefício socioeconômico pretendido, verificando aspectos como a legitimidade e adequação do projeto para o alcance desses objetivos.”

23. Com esse propósito, foram aplicados os novos procedimentos de auditoria nas fiscalizações de projetos de investimento pertencentes à Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras, tais como: Refinaria Premium I (TC 009.845/2010-0), Refinaria Premium II (TC 009.833/2010-2), Refinaria Abreu e Lima (TC 009.830/2010-3), Usina Termelétrica Sepé Tiaraju (TC 11.313/2010-2) e Usina Termelétrica Luis Carlos Prestes (TC 011.314/2010-9).

24. Os procedimentos aplicados pelas equipes de auditoria e os achados obtidos encontram-se detalhados nos respectivos relatórios.

V. Atendimento ao Item 9.7 do Acórdão 2.140/2008-Plenário - Aperfeiçoamento dos Procedimentos de Fiscalização de Obras Públicas.

25. No Acórdão de consolidação do Fiscobras/2008, o Ministro-Relator Aroldo Cedraz manifestou sua preocupação sobre a qualidade de execução das obras públicas e sobre a necessidade de aprimoramento das equipes técnicas nesse aspecto, **in verbis**:

“31. Penso, entretanto, que além das medidas sugeridas pela unidade técnica, muito pode ser feito para dar continuidade ao processo de aperfeiçoamento do sistema de fiscalização de obras públicas. O aprimoramento das equipes técnicas é um caminho a ser buscado. Nesse aspecto, defendo como importante promover o treinamento de alguns ACEs em patologia de construção, conhecimento essencial para compreender e identificar danos existentes principalmente em obras rodoviárias, pois, é fato notório, a presença de graves defeitos construtivos nas rodovias federais.

32. Essencial, também é a busca por novas tecnologias de fiscalização de obras, especialmente rodoviárias, ferroviárias e de aeroportos, usinas hidroelétricas etc., obras essas de fundamental importância para o desenvolvimento da infra-estrutura do País. Nesse sentido, entendo oportuno dar continuidade às propostas formuladas no TC 023.984/2006-0, fiscalização efetuada com o objetivo de "verificar as tecnologias de fiscalização de obras, especialmente rodoviárias e ferroviárias, e sua aplicabilidade no âmbito do TCU, com ênfase: a) na fiscalização de obras por sensoriamento remoto (projeto em desenvolvimento pelo Centro de Excelência em Engenharia de Transportes - Centran); b) na medição de serviços por estações totais e scanner a laser; c) nos métodos de aferição da qualidade dos serviços executados; d) nos exames laboratoriais necessários".

33. A busca por tecnologia, associada à disponibilização de equipes permanentes para aferição da qualidade e quantitativos dos serviços executados em obras rodoviárias e ferroviárias (e outras que envolvam predominantemente terraplenagem), possibilitará, com certeza, ganho na qualidade dos trabalhos, evitando o desgaste das estradas brasileiras e uma melhoria no panorama crítico em que se encontra a malha rodoviária nacional.

34. Por representativo dessa possibilidade, destaco o levantamento-piloto realizado na obra de construção da rodovia BR-010/TO, onde, com apoio técnico da Polícia Federal, utilizaram-se equipamentos sofisticados em um desafio de avaliar, num curtíssimo período de tempo, as reais quantidades e a qualidade dos serviços executados ao longo de quilômetros de rodovia, operação inviável sem o emprego de tecnologias de ponta na área rodoviária. Testaram-se procedimentos que possibilitaram identificar irregularidades com potencial prejuízo da ordem de R\$ 50 milhões (Acórdão 1535/2008-P).

35. Propiciar ao Tribunal a aquisição de equipamentos, a exemplo da estação total com um GPS topográfico, que permita efetuar de forma sistemática a aferição do padrão das obras de implantação rodoviária e o desenvolvimento de tecnologias que possibilitem um salto na efetividade das

fiscalizações, é ação administrativa que deve ser considerada. Tal proposta já foi objeto de estudo no âmbito da Secob e deve ser retomada.” (grifos nossos)

26. Assim, o Acórdão 2.140/2008-Plenário foi prolatado com as seguintes determinações:

“9.7. determinar, ainda, à Segecex para, que, em conjunto com a Secob, ISC e Segedam:

9.7.1. promova o treinamento de ACEs sobre patologia de obras de edificação rodoviária, hídricas e de construção pesada;

9.7.2. priorize as aquisições de equipamentos e aparelhos de auxílio a fiscalizações de obras públicas que vierem a ser aprovados no TC-023.984/2006-0;”

27. No exercício de 2009, foi realizado treinamento de grande parte dos servidores da Secob em patologias de obras rodoviárias, através de participação no curso ministrado pelo ISC “Patologias de Obras Públicas”, oferecido de 13 a 15 de outubro do citado ano. Ainda em 2009, no âmbito do TC 023.984/2006-0, foi realizado estudo, no qual a Secob identificou as tecnologias consideradas mais adequadas para as atividades de controle externo, elencando equipamentos e serviços a serem objeto de contratação. Tal proposta foi aprovada pelo Plenário por meio do Acórdão 1.999/2009-PL, que previa:

“9.1. autorizar a Presidência desta Casa, por meio da Secretaria-Geral de Administração deste Tribunal - Segedam que, com apoio da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União - Secob, promova a aquisição, locação ou contratação de serviços, no que couber, de modo a tornar disponível ao Tribunal de Contas da União as tecnologias para fiscalização de obras públicas recomendadas pela aquela unidade especializada.”

28. Em conjunto com a Segedam, a Secob-1 elaborou termos de referência para aquisição dos seguintes equipamentos e serviços:

a) **Esclerômetro**: mede a dureza superficial do concreto e a correlaciona com a resistência à compressão desse concreto. Trata-se de um equipamento na forma de uma pequena garrafa que, em sua ponta, dispara um pistão que entra em contato com a superfície do concreto, através de um choque seco, em forma de uma martelada. O recuo do pistão é medido e comparado a uma escala que indica a resistência do concreto à compressão. Por meio desse ensaio, é possível verificar se os elementos estruturais da obra foram executados de acordo com as especificações de projeto e as normas técnicas aplicadas.

b) **Localizador de barras de aço**: identifica a localização, a quantidade e o diâmetro dos vergalhões de aço dentro de um elemento estrutural de concreto armado. É capaz também de mensurar a espessura da camada de concreto que cobre as barras de ferro. Esse equipamento possibilita a verificação do atendimento às especificações de projeto e às normas técnicas aplicadas, além de ser necessário para a realização do ensaio que utiliza o esclerômetro, pois o golpe do pistão deste equipamento não pode ser aplicado num ponto do elemento estrutural que contenha armadura.

c) **GPS com câmera**: sistema de navegação baseado em uma rede de satélites colocada em órbita pelo Departamento Norte-Americano de Defesa. Por meio da triangulação dos sinais recebidos de alguns satélites, o receptor pode determinar sua posição no globo. Nos trabalhos de auditoria, esse equipamento será utilizado para localização de pontos a serem identificados nos relatórios, por meio do georreferenciamento, isto é, a identificação precisa do local onde uma fotografia foi tirada ou um ensaio foi realizado. Os dados obtidos a partir desse equipamento poderão ser trabalhados no software Civil 3D para análises georreferenciadas.

d) **Topografia**: técnica bem conhecida, utilizada para se determinar analiticamente as medidas de área e perímetro, localização, orientação, variações no relevo etc. e representá-las graficamente em cartas

(ou plantas) topográficas. No caso específico da auditoria de obras, o levantamento topográfico permite a avaliação dos volumes de escavação e aterro. 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.

e) **Ensaio de Integridade PIT**: tem como objetivo principal a avaliação da integridade de estacas de concreto ao longo da profundidade das fundações. Coloca-se um acelerômetro na estaca ensaiada. A partir de golpes com martelo e pela reflexão das ondas geradas por estes golpes se identificam brocas e falhas nas estacas. O mesmo princípio pode ser utilizado para a averiguação ou confirmação do comprimento de estacas de concreto. 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 aplicadas.

f) **Radar Rodoviário**: o Ground-penetrating Radar (GPR) pode ser utilizado na avaliação das condições estruturais de pavimentos. Trata-se de um dispositivo geofísico, capaz de avaliar indiretamente espessura e condições gerais do pavimento. O equipamento, acoplado a um automóvel, fornece uma imagem em duas dimensões que permite uma avaliação precisa de subtrechos homogêneos. Por meio da verificação da espessura das camadas, consegue-se definir extensões de trechos com diferentes condições estruturais. O ensaio possibilita verificar se as camadas de um pavimento rodoviário foram executadas conforme as especificações de projeto e as normas técnicas.

g) **Ensaio de IRI**: De acordo com a norma brasileira DNER 164/94, a Irregularidade Longitudinal é definida como o desvio da superfície da rodovia, em relação a um plano de referência, que afeta a dinâmica dos veículos, a qualidade de rolamento e as cargas dinâmicas sobre a via. Trata-se do parâmetro mais utilizado internacionalmente para a avaliação funcional de pavimentos. 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, principalmente das deformações permanentes do revestimento e do subleito. A partir desse ensaio, a auditoria pode avaliar a qualidade do pavimento, bem como o atendimento das especificações de projeto e das normas técnicas.

29. Os equipamentos já foram recebidos. O Acórdão 2435/2010 do Plenário aprovou a realização de auditorias piloto que estão utilizando, em trabalhos de campo, os novos equipamentos. Os resultados preliminares são promissores e espera-se ampliar progressivamente o uso das novas técnicas e equipamentos nos trabalhos de fiscalização integrantes do Fiscobras 2011.

VI. Resultados consolidados das fiscalizações in loco.

30. A seguir, detalham-se os resultados obtidos nos 231 levantamentos de auditoria em obras públicas executados in loco em 2010, cuja soma de dotações orçamentárias atinge cerca de R\$ 35,6 bilhões. As quantidades estão atualizadas até 03/11/2010 e consideram eventuais deliberações proferidas e assinadas eletronicamente até essa data. Para fins de comparação com os resultados do Fiscobras 2009, consultou-se o Relatório que acompanha o Acórdão 2252/2009 - Plenário.

VI. 1 Classificação dos indícios de irregularidade

31. 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**.

IG-P - Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação: aquele que atende à conceituação contida no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.017, de 12/8/2009 (LDO/2010);

IG-R - Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores: aquele que, embora atenda à conceituação contida no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.017, de 12/8/2009 (LDO/2010), permite a continuidade das execuções física, orçamentária e financeira da obra, condicionada à retenção parcial de valores ou à apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário;

IG-C - Indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade: aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação contida no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.017, de 12/8/2009 (LDO/2010);

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

32. A conceituação de cada indício acima foi definida no Acórdão 442/2010 - Plenário (item 9.4.1) – deliberação essa que tratou de questões relativas ao Fiscobras 2010 antes do início dos trabalhos de campo –, e guarda consonância com as orientações trazidas pela LDO/2011.

VI. 2 Resumo dos indícios apontados nos levantamentos de auditoria

33. Na Tabela 9 sumariza-se a incidência de indícios de irregularidade nas obras auditadas. Para elaborar esse resumo, cada levantamento de auditoria foi caracterizado com a classificação do achado de maior gravidade registrado no respectivo relatório de fiscalização.

Tabela 9 - Distribuição das fiscalizações in loco em função do indício de maior gravidade.

Indício de maior gravidade	Quant. fiscalizações	% Quant.
Irregularidade grave conforme LDO	40	17,32%
IG-P	34	14,72%
IG-R	6	2,60%
Demais irregularidades	182	78,79%
IG-C	176	76,19%
OI	6	2,60%
Sem ressalva	9	3,90%
SR	9	3,90%
Total geral	231	100,00%

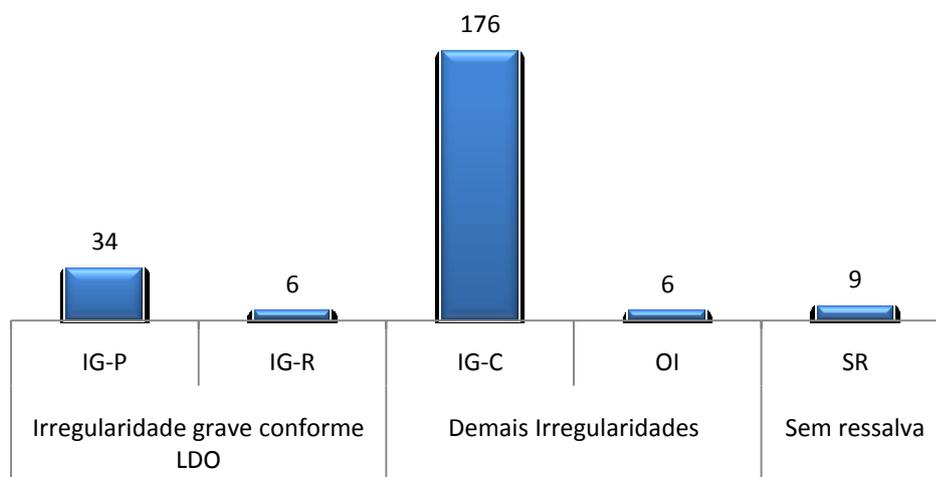


Figura 8 - Distribuição das fiscalizações in loco em função do indício de maior gravidade.

34. Os números acima informados constatarem indícios de irregularidade grave dos tipos IG-P e IG-R em 40 levantamentos de auditoria, correspondentes a 17,32% do total. Dentre essas

fiscalizações, um grupo de 34 obras (14,72% do total) recebeu recomendação de bloqueio preventivo da execução de contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra. Nas outras seis, 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 IG-P.

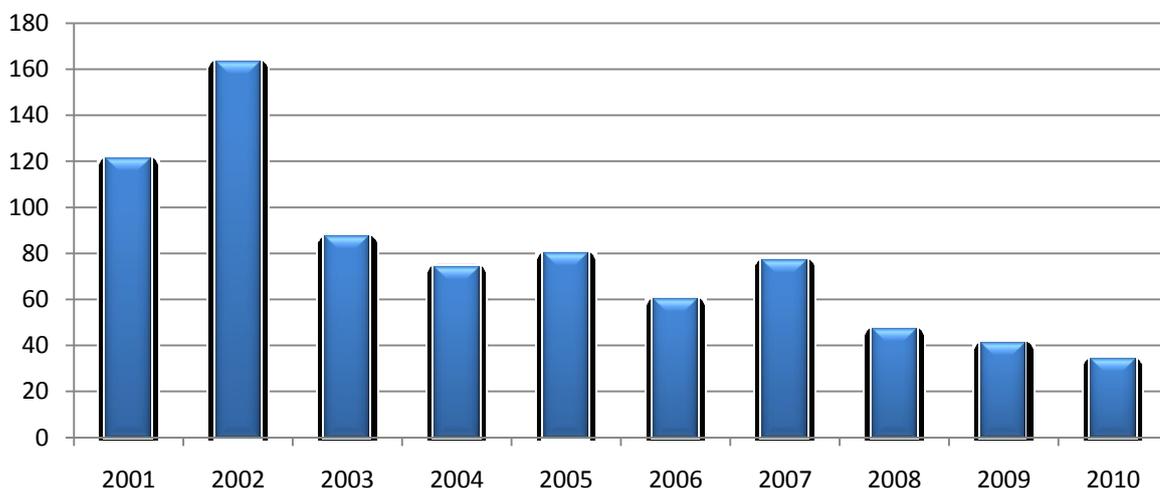


Figura 9 – Histórico de obras com IG-P

35. Merece destaque a observação de que os quantitativos citados no parágrafo anterior comportam os indícios de irregularidade grave apontados em exercícios anteriores e ainda não saneados. Caso sejam considerados apenas os novos achados de auditoria identificados em 2010, a quantidade total de fiscalizações com indícios de irregularidade grave cai para 18, destas, 17 são IG-P e apenas uma classificada como IG-R.

36. Se em 2010 foi possível verificar um total de 18 obras (7,8% do total) com apontamentos dos tipos IG-P ou IG-R, em 2009, 63 detinham esse mesmo grau de classificação de indício – 41 eram IG-P, enquanto 22 correspondiam a IG-R, que juntas representaram 29% do número de fiscalizações realizadas *in loco* no ano passado. Dessa forma, adotando-se apenas os achados referentes aos levantamentos deste ano, em comparação com o ano anterior, houve decréscimo nas fiscalizações que detectaram irregularidades graves.

37. Embora a análise dos casos mais graves já indique algum decréscimo, de um ano para outro, no quantitativo de obras nessa condição, diferença expressiva entre o atual Fiscobras e aquele de 2009 é observada na comparação entre os números dos indícios de irregularidade que não recomendam paralisação (casos de IG-C e OI, com números analisados separadamente). Enquanto em 2009 observa-se um total de 86 fiscalizações com registro de IG-C, e 35, com OI, em 2010, esses totais se alteram significativamente, pois a quantidade de fiscalizações com classificação IG-C subiu para 176, enquanto a de OI caiu de forma relevante para apenas seis. Merece destaque também o outro grupo restante, denominado “Sem Ressalva”, cujo quantitativo decresceu de 35, no ano passado, para apenas nove em 2010.

38. Em termos percentuais, que já relativizam os dados em relação ao total de fiscalizações efetuadas em cada ano, houve incremento considerável de casos com IG-C, cuja representatividade passou de 39,27% em 2009 para 76,2% em 2010. O caminho inverso pode ser observado nos levantamentos com cadastros de OI e SR, os quais apresentaram queda acentuada, visto que no Fiscobras do ano anterior cada uma dessas classificações correspondia a 16% dos trabalhos, passando cada uma a responder este ano por apenas 2,60% e 3,9%, respectivamente.

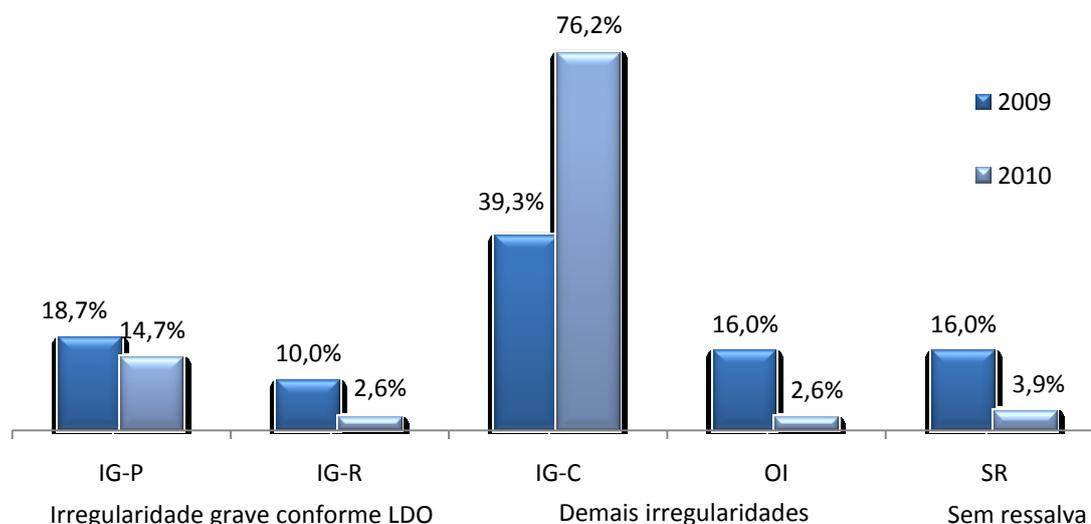


Figura 10 – Comparativo de Fiscalizações (2009-2010)

39. Essas mudanças denotam o aprimoramento dos trabalhos realizados **in loco**, na medida em que irregularidades consideradas formais cederam espaço para outras que, por sua gravidade, determinam a apuração da responsabilidade a quem lhes deu causa. Tal fato pode ser atribuído, ao menos em parte, à nova sistemática de fiscalização de obras adotada pelo Tribunal neste ano, a qual centralizou a coordenação do Fiscobras 2010 nas três unidades técnicas constituídas para tratar, de forma especializada, o tema obras públicas no âmbito do controle externo.

(...)

VI. 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 percentual de indícios de irregularidade grave em “Infraestrutura”, inclusive com grande discrepância em relação à segunda colocação nessa análise, “Planejamento e Desenvolvimento Urbano”. Dentre os 97 levantamentos de auditoria realizados naquele setor, 15 apresentaram IG-P e três, IG-R, conforme dados da Tabela 10. Esse resultado em 2010 é consequência, em quase sua totalidade, dos trabalhos efetuados no presente Fiscobras, uma vez que, ao contrário do que ocorreu em 2009, casos com pendências ainda não solucionadas, por constarem no Anexo VI da LOA/2010, correspondem a apenas cinco obras.

51. Quanto à última consideração exposta no parágrafo precedente, é importante mencionar que a LOA/2009 continha uma relação de 52 obras com indicativo de paralisação, em detrimento de apenas 18 da LOA/2010, o que leva à conclusão de que parte significativa dos números apresentados, para os casos de irregularidades graves, neste subtópico, a exemplo do caso “Infraestrutura”, advém de esforços concentrados em trabalhos realizados neste ano.

52. Na sequência, observa-se que, em termos de irregularidades graves, os setores “Integração Nacional e Meio Ambiente” e “Poderes do Estado e Representação” apresentam desempenho muito próximo, com destaque para a diferença no quantitativo de obras bloqueadas na LOA/2010, tendo em vista que o primeiro conta com seis empreendimentos com IG-P do Fiscobras do ano anterior, enquanto o segundo não contabiliza caso com essa característica.

53. Situação diferenciada assume o setor “Trabalho, Previdência e Assistência Social”, o qual, embora não apresente obra com irregularidade grave, possui 36 empreendimentos com indicativo de IG-C.

54. 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 dos levantamentos de auditoria no presente critério de avaliação da Consolidação do Fiscobras 2010.

55. A distribuição dos indícios de irregularidade por setor de governo encontra-se na Tabela 10, a seguir, e pode ser visualizada graficamente na Figura 11.

Tabela 10 - Distribuição das fiscalizações in loco por gravidade de indício e por setor de governo.

Setor de Governo	Quant. fiscalizações	IG-P	IG-R	IG-C	OI	SR	Obras bloqueadas na LOA/2010
Infraestrutura	97	15	3	71	1	7	5
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	48	5	2	40	1	-	3
Trabalho, Previdência e Assistência Social	36	-	-	36	-	-	-
Integração Nacional e Meio Ambiente	19	7	1	9	2	-	6
Poderes do Estado e Representação	15	3	-	12	-	-	-
Justiça e Defesa	8	3	-	4	-	1	1
Educ., Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo	4	-	-	2	2	-	1
Fazenda e Desenvolvimento	2	1	-	1	-	-	1
Agricultura e Desenvolvimento Agrário	1	-	-	-	-	1	1
Saúde	1	-	-	1	-	-	-
Total geral	231	34	6	176	6	9	18

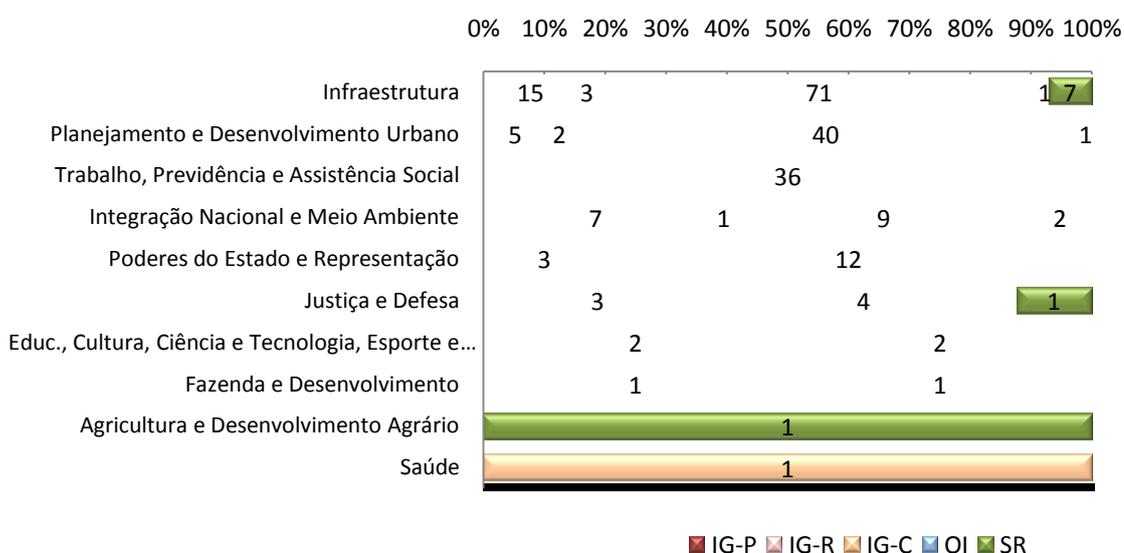


Figura 11 - Distribuição das fiscalizações in loco por gravidade de indício e por setor de governo.

VI. 4 Incidência de indícios de irregularidade por unidade orçamentária

56. Os 40 levantamentos de auditoria com registro de indício de irregularidade grave distribuíram-se por 15 unidades orçamentárias (UO) responsáveis por obras fiscalizadas. Esta

quantidade representa quase 43% do total de 35 UO submetidas à fiscalização. Na tabela seguinte apresenta-se a relação daquelas com incidência de indícios dos tipos IG-P e/ou IG-R.

Tabela 11 - Unidades orçamentárias responsáveis por obras com indícios de irregularidade grave (consideradas apenas as UO com mais de três obras fiscalizadas).

Unidade Orçamentária	Quant. fiscalizações	IG-P	IG-R	% IG
Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	6	3	1	66,7%
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária/Infraero	5	3	-	60,0%
Ministério da Integração Nacional	10	4	-	40,0%
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas/DNOCS	6	2	-	33,3%
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes/DNIT	66	9	2	16,7%
Secretaria Especial de Portos/PR	12	2	-	16,7%
Ministério das Cidades	41	5	-	12,2%
Petróleo Brasileiro S.A./Petrobras	10	1	-	10,0%

57. Dentre as oito unidades orçamentárias listadas na Tabela 11, sete já haviam figurado nesse quesito no Fiscobras 2009: Infraero, Secretaria Especial de Portos/PR, Ministério da Integração Nacional, DNIT, DNOCS, Petrobras e Ministério das Cidades.

58. Em relação à proporção de obras com achados com indícios de irregularidade grave, a Infraero teve elevação expressiva, pois passou de 38% em 2009, para 60% em 2010. Por outro lado, DNOCS, Ministério das Cidades e Secretaria Especial de Portos reduziram esse valor: de 80% para 33,3%, de 38% para 12,2% e de 25% para 16,7%, respectivamente. O percentual do DNIT também reduziu, passando de 32% em 2009 para 24,20% em 2010. As demais unidades orçamentárias relacionadas no parágrafo anterior registraram incrementos menos significativos do que aqueles já ressaltados.

59. Surgiu em 2010, como unidade orçamentária com alta incidência proporcional de indícios de irregularidade grave, considerando apenas as UO com mais de três obras fiscalizadas, a Valec (66,7% de seis obras).

60. A partir dos números apresentados, verificou-se que o DNOCS foi o órgão que obteve a mais expressiva redução da incidência de indícios de irregularidade grave em comparação com os resultados do ano passado. Apesar de 33,33% das obras fiscalizadas em 2010 possuírem indícios de irregularidade grave, essa porcentagem mostrou-se bastante inferior à encontrada em 2009, de 80%.

61. Dentre todas as unidades orçamentárias relacionadas na tabela acima, o DNIT, além de apresentar a maior quantidade, em termos absolutos, de obras com indicativo de paralisação, é também a UO que possui o maior número de empreendimentos com pendências de irregularidades graves advindas do ano anterior: seis no total. Quanto a esse valor, entretanto, há que se ressaltar, é muito inferior ao observado no ano passado para esse mesmo órgão, o qual apresentava 14 obras constantes do Quadro de Bloqueio da LOA/2009. A expressiva diferença se verifica também em outras unidades orçamentárias que já contavam com empreendimentos nessa condição em 2009, e se justifica pelo fato de ter ocorrido redução acentuada no número de obras com IG-P.

62. Atualmente, restam com indicação de IG-P apenas 19 obras, das 41 informadas ao Congresso Nacional em setembro de 2009. Além disso, ressalte-se a expressiva redução do Anexo VI da LOA entre o ano anterior e o corrente, que antes, em 2009, era de 52, e atualmente é de apenas 18 (vide última coluna da Tabela 10).

63. Apesar de continuar a figurar como a unidade orçamentária que apresenta o maior quantitativo de obras com indícios de irregularidades mais graves (IG-P e IG-R), o DNIT manteve sua

condição praticamente estável de 2009 para 2010, ao se observar a situação sob o enfoque da incidência percentual dos referidos indícios - ver última coluna da Tabela 11. 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 2010, como ocorre geralmente a cada ciclo Fiscobras.

64. Nesse sentido, merece registro o fato de que o DNIT, a despeito da atual estabilidade na sua situação entre 2009 e 2010, já vinha registrando melhoras, em anos anteriores, no seu desempenho relativo dentre as UOs fiscalizadas, fato este que já havia sido apontado no relatório da Consolidação do Fiscobras 2009, abaixo reproduzido:

“(...) Considerando esse fato, torna-se mais significativa para análise a incidência percentual de indícios de irregularidade grave no total auditado, que, conforme mencionado anteriormente, passou de 43% em 2008 para 32% no corrente ano. Observou-se, portanto, uma grande redução da quantidade relativa de obras do DNIT com indícios de irregularidade grave.

Especificamente em relação ao DNIT, verificou-se que seu desempenho relativo dentre as UOs fiscalizadas melhorou ao longo dos três últimos anos. Em 2007, essa autarquia foi a que obteve a maior incidência de indícios de irregularidade grave no Fiscobras. Na tabela de 2008, o DNIT ficou na terceira posição, e agora aparece em sétimo na classificação em função do percentual de obras com indícios de irregularidade grave.”

65. Um dos aspectos mencionados na análise acima foi que os valores apresentados na Tabela 11 carregam indícios de irregularidade grave apontados em anos anteriores e ainda não saneados. Com o intuito de observar melhor o desempenho das unidades orçamentárias especificamente em 2010, elaborou-se a Tabela 12, apresenta a distribuição de fiscalizações em unidades orçamentárias, consideradas apenas aquelas vinculadas a novos indícios de irregularidade grave detectados neste ano.

Tabela 12 - Unidades orçamentárias responsáveis por obras com indícios de irregularidade grave, considerados apenas os novos achados registrados em relatórios do Fiscobras 2010.

Unidade orçamentária	Quant. fiscalizações IG-P	% IG-P
Ministério da Integração Nacional	2	20%
Secretaria Especial de Portos/PR	2	17%
Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	1	17%
Petróleo Brasileiro S.A.	1	10%
Ministério das Cidades	4	10%
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT	5	8%
* Demais obras	2	-
Total geral	17	

* Agrupou-se as UOs Refinaria Abreu e Lima S.A. e Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. na linha "Demais obras" pois ambas possuem apenas uma fiscalização.

66. Os dados informados nesta última tabela refletem melhor o desempenho das unidades orçamentárias em 2010, pois correspondem apenas aos levantamentos de auditoria realizados neste exercício. A sua análise indica que o Ministério da Integração Nacional apresenta a maior incidência, em termos percentuais, de obras com indícios de irregularidade grave (20%). Isso significa que ela foi a UO com maior quantidade de obras com IG-P, já considerada a ponderação quanto ao número de fiscalizações realizadas para cada unidade orçamentária.

67. 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 2010, seguido do Ministério das Cidades. Quanto a isso, novamente faz-se ressalva quanto ao fato de que em ambos os órgãos o número de obras fiscalizadas este ano foi bem superior às demais UO relacionadas na tabela

anterior.

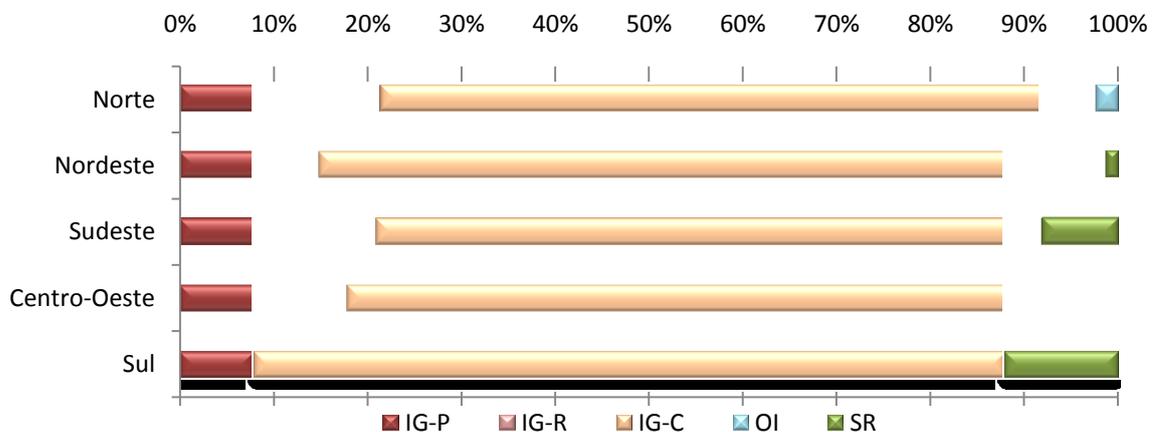
68. Por fim, comparando-se as tabelas 13 e 14, observa-se que o DNIT, o Ministério das Cidades, a Valec, o Ministério da Integração Nacional, e a Infraero reduzem a incidência de obras com indícios de irregularidade grave quando expurgados da amostra os achados anteriores a 2010.

VI. 5 Incidência de indícios de irregularidade por unidade federativa

69. Na tabela seguinte apresenta-se a classificação do indício de maior gravidade registrado nos relatórios das fiscalizações em campo realizadas em cada unidade federativa. Ilustra-se a distribuição percentual na Figura 12, na qual estão agregados os dados regionais.

Tabela 13 - Incidência dos indícios de irregularidade por UF.

Região / UF	Quant. fiscalizações	IG-P	IG-R	IG-C	OI	SR
Norte	42	8	1	32	1	
AC - ACRE	4			4		
AM - AMAZONAS	8	2		5	1	
AP - AMAPÁ	3	1		2		
PA - PARÁ	8			8		
RO - RONDÔNIA	6	1		5		
RR - RORAIMA	5		1	4		
TO - TOCANTINS	8	4		4		
Nordeste	74	8	3	57	5	1
AL - ALAGOAS	8	2		6		
BA - BAHIA	16	1	2	10	2	1
CE - CEARÁ	10	1	1	8		
MA - MARANHÃO	7	1		5	1	
PB - PARAÍBA	7			6	1	
PE - PERNAMBUCO	9	2		7		
PI - PIAUÍ	6	1		4	1	
RN - RIO GRANDE DO NORTE	5			5		
SE - SERGIPE	6			6		
Centro-Oeste	28	4	1	23		
DF - DISTRITO FEDERAL	4	1		3		
GO - GOIÁS	12	2	1	9		
MS - MATO GROSSO DO SUL	5			5		
MT - MATO GROSSO	7	1		6		
Sudeste	62	12	1	44		5
ES - ESPÍRITO SANTO	14	4		8		2
MG - MINAS GERAIS	15	4		10		1
RJ - RIO DE JANEIRO	21	1	1	18		1
SP - SÃO PAULO	12	3		8		1
Sul	25	2		20		3
PR - PARANÁ	10	2		6		2
RS - RIO GRANDE DO SUL	10			9		1
SC - SANTA CATARINA	5			5		
Total geral	231	34	6	176	6	9


Figura 12 - Incidência dos indícios de irregularidade por região.

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

70. Um exame bastante pertinente para a avaliação dos resultados do Fiscobras 2010 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.

71. A seguir, apresenta-se o gráfico comparativo referente aos trabalhos do Fiscobras deste ano, o qual subsidiará os comentários feitos na sequência.

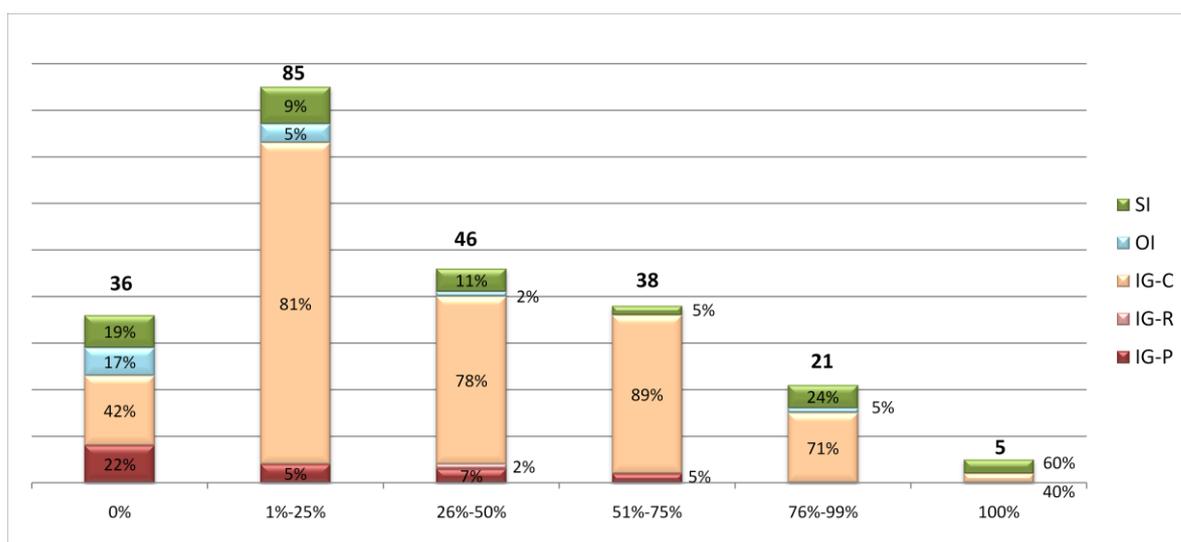


Figura 13 - Incidência dos indícios de irregularidade por percentual executado da obra

72. Os dados acima expostos revelam a predominância das fiscalizações em obras com percentual executado de até 25%, que abrangem, nesse intervalo, um universo de 121 levantamentos de auditoria – o equivalente a 52% dos trabalhos do Fiscobras. Isso significa que o Tribunal 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 tempo hábil para que o gestor adote as medidas saneadoras.

73. 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, chegando até a não acontecer quando ultrapassado o percentual de 75%. Essa forma de tratar as fiscalizações demonstra que o Tribunal considera a avaliação 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.

VI.7 Achados de auditoria identificados

74. No conjunto das 231 fiscalizações de obras foram registrados 1.264 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 pontos centrais do orçamento da obra (sobrepço/superfaturamento) e da Lei 8.666/93 (processo licitatório e projeto básico/executivo).

Tabela 14 - Áreas de ocorrência dos achados de auditoria registrados.

Área de ocorrência	Quant. achados	% Quant.
Sobrepço/superfaturamento *	262	20,7%
Processo licitatório	225	17,8%
Projeto básico ou executivo	217	17,2%
Execução da obra	191	15,1%
Fiscalização da obra	147	11,6%
Descumprimento/Obstrução	72	5,7%
Ausência de cadastramento do contrato no SIASG	60	4,7%
Formalização e execução de convênio	29	2,3%
Meio ambiente	26	2,1%
Dotação orçamentária	20	1,6%
Formalização do contrato	9	0,7%
Desapropriação	6	0,5%
Total geral	1.264	100,0%

* A área de ocorrência sobrepreço/superfaturamento engloba também os achados "Ausência de justificativa para preços acima dos sistemas de referência", "Execução/pagamento de serviços não previstos no contrato", "Medição/ pagamento de serviços não realizados", "Pagamento de faturas sem medição".

75. Desmembrando-se os achados, é possível observar quais foram os mais recorrentes. A Tabela 15 apresenta uma relação daqueles mais registrados nos relatórios de fiscalização. Estão relacionados 20 achados, responsáveis por cerca de 70% da incidência de indícios de irregularidade nas obras fiscalizadas.

Tabela 15 - Achados de auditoria mais recorrentes em 2010.

Achado de auditoria	Incidência
Sobrepço/superfaturamento	188
Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado.	142
Ausência de cadastramento de contrato no SIASG.	66
Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.	58
Restrição a competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.	57
Descumprimento de determinação exarada pelo TCU.	33
Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU.	31
O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.	30
Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.	28
Execução de serviços com qualidade deficiente.	27
Inclusão inadequada de itens na composição do BDI.	26
Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas.	26
Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.	25
Deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do Edital / Contrato / Aditivo.	24
Estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira deficiente.	20
Acréscimos ou supressões em percentual superior ao legalmente permitido.	19
Inadequação das providências adotadas pela Administração para sanar interferências que possam provocar o atraso da obra.	19
Liquidação irregular da despesa.	17
Duplicidade na contratação/Licitação de serviços	16
Ausência de parcelamento do objeto embora técnica e economicamente recomendável.	16
Total da tabela	868

76. Com base nos dados acima, verifica-se que a detecção de sobrepreço/ superfaturamento é bastante comum, e demonstra que esta situação irregular é recorrente na execução dos empreendimentos fiscalizados anualmente pelo TCU.

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

78. A seguir, apresenta-se a relação dos achados mais apontados nos levantamentos de auditoria do Fiscobras 2010 que foram classificados como irregularidade grave, de modo a se dar destaque àqueles que ensejaram maior número de recomendação de bloqueio preventivo da execução ou retenção de parte dos pagamentos.

Tabela 16 - Achados mais recorrentes como indício de irregularidade grave (IG-P), considerados apenas os novos achados registrados em relatórios do Fiscobras 2010.

Achado de auditoria	IG-P	%
Sobrepreço/superfaturamento	20	50%
Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado.	9	22%
Restrição à competitividade	2	5%
Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU	2	5%
Demais achados	7	18%
Total de achados com IG-P	40	

79. A partir dos dados acima dispostos, verifica-se que se forem considerados apenas os novos achados registrados em 2010, há 40 objetos com indícios de irregularidade grave (IG-P). Destaque para sobrepreço e superfaturamento, os quais correspondem a 50% do total de IG-P cadastradas em 2010. Assim, pode-se constatar que os novos indícios de irregularidade grave apontados neste ano, decorreram principalmente de problemas no sobrepreço e superfaturamento, bem como de deficiências de projetos das obra.

VII. Benefícios das fiscalizações.

80. O somatório do levantamento preliminar de benefícios estimados resultantes da fiscalização de obras por esta Corte em 2010 atingiu cerca de R\$ 4,0 bilhões. Esse valor é significativamente superior ao de 2009 (R\$ 1,3 bilhão), assim como ao de 2008 (R\$ 2,8 bilhões), e mais ainda do patamar observado historicamente no Fiscobras (R\$ 1,0 bilhão).

81. A discrepância verificada nos benefícios em relação aos anos anteriores explica-se em função de algumas ocorrências. A primeira refere-se às alterações verificadas quanto à classificação dos achados, com grande predomínio daquelas do tipo IG-C, em detrimento da quantidade de OI e SR registradas. Dessa forma, no ano passado os relatórios que tinham irregularidades consideradas formais (OI), ou mesmo ausência de achados (SR), somavam 70 fiscalizações, enquanto aqueles com IG-C se resumiam a 86 casos. Em 2010, houve significativa elevação no número de trabalhos com indicativo de IG-C, que passaram a totalizar 176, e, ao mesmo tempo, redução drástica no quantitativo de levantamentos de auditoria com classificação OI ou SR, que atingiram apenas 15 fiscalizações este ano. Tendo em vista que irregularidades mais graves tendem a assumir maior probabilidade de quantificação de prejuízos, é evidente que o panorama descrito contribui para a ampliação dos benefícios atuais do Fiscobras.

82. Outro fato que também deve ser mencionado como justificativa para a situação ora tratada é o aumento da constatação de achados referentes a sobrepreço e superfaturamento. Em 2009, o universo de apontamentos desse tipo era composto de 138 indícios, enquanto que este ano chegou-se ao total de 188 (Tabela 17), ou seja, um acréscimo de 36%. Explicação para isso está, em boa parte, na especialização das fiscalizações de obras públicas, ocorrida este ano com a entrada de novos auditores

selecionados especificamente para a realização desse tipo de auditoria. Desse modo, resta notória a correspondência entre o aumento de benefícios do Fiscobras com a criação de novas secretarias e fortalecimento da área de obras no Tribunal.

83. Na tabela seguinte apresentam-se as origens dos maiores benefícios estimados nos levantamentos de auditoria deste exercício. A maioria deles foi determinada com base na proposta da unidade técnica, e carece ainda de apreciação pelo Tribunal.

Tabela 17 - Benefícios estimados nas fiscalizações in loco do Fiscobras 2010.

Obra fiscalizada	Benefício estimado (R\$ em milhão)
Modernização e Adequação da Produção - Refinaria Pres. Getúlio Vargas (REPAR)/PR	1.401,8
Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)	1.324,1
Construção das Unidades de PTA e PET do Complexo Petroquímico (COMPERJ) / RJ	344,0
Canal do Sertão - Alagoas	261,4
Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouro Verde de Goiás - São Simão - no Estado de Goiás	141,3
Construção de terminal de granéis líquidos no porto de Barra do Riacho/ES	92,1
BR-101/RS - Adequação Divisa SC/RS - Osório	86,5
Implantação da UHE Simplicio e da PCH Anta e Sistema de Transmissão Associado - MG/RJ	56,1
Dragagem e Adequação da Navegabilidade no Porto de Rio Grande (RS)	47,4
BR-364/AC-Construção Sena Madureira - Cruzeiro do Sul	37,0
Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Leste)	36,4
Restauração, Duplicação e Melhoramentos na Rodovia BR-050/MG.	24,7
Construção das Obras do Berço de Atracação do Porto de Vitória-ES	24,7
Construção da Vila Olímpica dos Jogos Mundiais Militares - RJ	23,3
Demais obras (benefícios estimados inferiores a R\$ 20 milhões por fiscalização)	166,2
Total de Benefícios Estimados	4.067,0

84. Por sua vez, o benefício potencial, apreciado pelo Tribunal desde 30/9/2009, refere-se a indícios de irregularidade recentemente saneados ou cujas medidas corretivas foram determinadas e estão sendo providenciadas pelos responsáveis. Ou seja, parte desse benefício potencial já se encontra concretizado. Neste caso, não há restrição quanto ao ano de realização da fiscalização, nem à sua caracterização como Fiscobras, mas à data da deliberação que validou o benefício potencial. Em 2010, ele já superou **R\$ 2 bilhões**.

85. A Tabela 18, a seguir, traz os principais valores decorrentes da atuação do TCU na fiscalização de obras, com base nas deliberações proferidas em 2010 até o dia 03/11/2010.

Tabela 18 - Benefícios potenciais das fiscalizações de obras após apreciação pelo TCU em 2010.

Obra fiscalizada	Benefício potencial (R\$)	Decisão
Benefícios Potenciais		
COMPERJ - Complexo petroquímico do Rio de Janeiro	596.693.148,59	AC-2537-34/10-P
Melhorias e Adequação do Anel Rodoviário de Belo Horizonte BR-262/381/040/MG.	300.800.000,00	RQ-0003-26/10-P
Adequação de Trecho Rodoviário - Goiânia - Jataí - na BR-060 - no Estado de Goiás	146.212.733,59	AC-2501-35/10-P
Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Landulpho Alves de Mataripe - RLAM, em São Francisco do Conde (BA)	135.842.847,21	AC-2325-33/10-P
Construção Arco Rodoviário / RJ - Entr. BR-101(Sul) c/ Acesso ao Porto de Sepetiba - Entr. BR-493 c/BR 101(Norte)	100.800.000,00	AC-2674-37/10-P
Modernização e Adequação da Produção - Refinaria do Vale do Paraíba / SP	92.959.324,99	AC-2614-35/10-P
Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO	88.526.521,75	AC-2572-36/10-P
Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO	69.798.531,77	AC-2478-35/10-P
Construção de Unidade de Etilenoglicol no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) - RJ	36.360.881,97	AC-2705-36/10-P
Trens Urbanos de Salvador: Lapa - Pirajá	33.505.553,29	AC-2681-37/10-P

<u>Obra fiscalizada</u>	<u>Benefício potencial (R\$)</u>	<u>Decisão</u>
Manutenção de Trechos Rodoviários na BR-174/RR	27.570.929,65	AC-2408-34/10-P
Dragagem e Adequação da Navegabilidade no Porto de Vitória (ES)	26.291.450,00	AC-2516-35/10-P
Manutenção de Trechos Rodoviários na BR-230/MA	25.829.942,65	AC-2954-41/10-P
Manutenção de Trechos Rodoviários na BR-364/MT	23.858.112,05	AC-1962-29/10-P
Ampliação do sistema de abastecimento de água - Porto Velho/RO	22.927.510,81	AC-1202-17/10-P
Modernização do Cais do Porto Novo do Porto do Rio Grande - RS.	21.649.589,05	RQ-0004-29/10-P
BR-101/PB - Adequação Divisa PB/RN-Divisa PB-PE	21.578.680,37	RQ-0001-27/10-P
BR-364/RO - Construção de Ponte sobre o Rio Madeira em Abunã.	19.416.683,57	RQ-0002-31/10-P
Implantação da Refinaria Potiguar Clara Camarão	19.320.468,38	AC-2708-36/10-P
Ferrovia Norte-Sul - TO	18.579.369,93	AC-2246-32/10-P
Manutenção de Trechos Rodoviários na BR-452/GO	17.608.747,68	AC-1918-28/10-P
Construção das Unidades de Polietileno e Polipropileno do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) - RJ	17.481.551,29	AC-2704-36/10-P
Construção de Anel Rodoviário no Corredor Fronteira-Norte / BR-364 - AC	14.559.756,47	AC-2760-38/10-P
Manutenção de Trechos Rodoviários - na BR-070 - no Estado do Mato Grosso	14.071.424,61	AC-2134-31/10-P
Construção da Barragem e da ETA do Rio Poxim - 1ª etapa - Aracaju/SE	13.863.344,99	AC-0957-14/10-P
Sistema adutor de João Pessoa - João Pessoa/PB	12.975.195,16	AC-1337-19/10-P
BR-317/AM- Boca do Acre - Divisa AM/AC	11.891.341,69	AC-2322-33/10-P
Construção da Barragem do Rio Arraias em Arraias/TO	10.988.651,84	AC-1917-28/10-P
Manutenção de Trechos Rodoviários - na BR-222 - no Estado do Maranhão	10.042.391,02	AC-2953-41/10-P
Demais obras (benefícios potenciais inferiores a R\$ 10 milhões por fiscalização)	142.501.318,42	
Subtotal Benefícios Potenciais	2.094.506.002,79	
Benefícios Efetivos		
Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetitê - Barreiras - BA	260.236.616,03	
Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouro Verde de Goiás - São Simão - GO	141.349.006,11	
Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)	45.517.722,08	
Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO	31.595.880,76	
Revitalização e Modernização do Aeroporto Internacional do Galeão (RJ)	15.154.984,41	
Subtotal Benefícios Efetivos	493.854.209,39	
Total de Benefícios Potenciais e Efetivos	2.588.360.212,18	

86. Consta também na tabela acima os benefícios efetivos, que correspondem àqueles obtidos por meio de medidas corretivas já adotadas pelos gestores, antes mesmo de pronunciamento do Tribunal, e que este ano já atingiu o montante na ordem de R\$ 494 milhões.

87. Dentre os benefícios efetivos pode-se destacar a obra de Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, que, após a atuação deste Tribunal, levou a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., responsável pela licitação, a corrigir diversos indícios de sobrepreço apontados pela equipe de fiscalização, o preço global do orçamento-base do edital de licitação nº 005/2010 foi reduzido em R\$ 260.236.616,03 (visto ter passado de R\$ 4.504.183.097,36 para R\$ 4.243.946.481,33), o que representa o expurgo de um sobrepreço inicial de aproximadamente 6%.

88. Da mesma forma, a Valec procedeu à correção de diversos indícios de sobrepreço apontados pela equipe de fiscalização em relação à obra de Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouro Verde de Goiás - São Simão, reduzindo o preço global do orçamento-base do edital de licitação nº 004/2010 em R\$ 141.349.006,11 (visto ter passado de R\$ 2.545.918.573,45 para R\$ 2.404.569.567,34). Além desse benefício real e mensurável, os apontamentos das equipes de fiscalização do TCU contribuíram para que a Valec modificasse ambos os editais e retirasse diversas cláusulas restritivas à competitividade, previamente a qualquer deliberação do TCU.

89. No tocante à obra da Refinaria Abreu e Lima – RNEST (PE), houve benefício efetivo

no valor de R\$ 45.517.722,08, decorrente do Termo Aditivo nº 14 (05/03/2010). O qual ocasionou em Nota de Crédito assinada em favor da Petrobras, para desconto em faturas futuras, referente ao contrato ICJ 0800.0033808.07-2, tendo como objeto: projeto e execução de terraplenagem e serviços complementares de drenagens, arruamento e pavimentação.

90. Quanto à obra de Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho, a fiscalização do TCU ocasionou na edição do primeiro termo aditivo do contrato nº 0863/PGE-2009, o qual reduziu o valor em R\$ 31.595.880,76. Assim, o valor contratual diminuiu de R\$ 644.877.842,00 para R\$ 613.281.961,24.

91. Por fim, cita-se a obra de revitalização e modernização do Aeroporto Internacional do Galeão no Rio de Janeiro, onde, após constatação de achado pela equipe de fiscalização, foi firmado termo aditivo reduzindo o valor contratado em R\$ 15 milhões, antes de qualquer decisão deste Tribunal.

VIII. Levantamento de processos.

92. Além dos levantamentos de auditoria realizados anualmente no âmbito do ciclo Fiscobras, o TCU atua na fiscalização de obras em outros momentos, principalmente em decorrência de representações oferecidas a esta Corte.

93. Com vistas ao cumprimento do §2º do art. 97 da LDO/2011, reproduzido abaixo, agregam-se informações sobre indícios de irregularidades graves em obras públicas constantes de outros processos autuados no Tribunal, ora em andamento.

“§ 2º O TCU deverá, adicionalmente, enviar informações sobre outras obras nas 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 § 3º deste artigo.”

94. Dentro do prazo de 12 meses fixado na LDO/2011, consta, no sistema Processus, que foram autuados 195 processos relativos a fiscalização de obras além dos 231 levantamentos de auditoria do Fiscobras 2010. 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 19 - 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	11	1	12
Representação	82	39	121
Outras fiscalizações	55	7	62
Total	148	47	195

95. Para o cadastramento das informações exigidas na LDO/2011, pesquisou-se, dentre os processos de fiscalização de obras não pertencentes ao Fiscobras 2010, os relativos a empreendimentos de grande vulto em andamento, apresentando indícios de irregularidade grave, cujos autos estejam em apuração. Assim, o processo 010.801/2009-9 relativo à obra "Implantação do Sistema Adutor (Proágua Nacional) - Alto Oeste/RN" atendeu aos parâmetros citados e teve como classificação IG-P.

96. A propósito, relembra-se o item 8.6.1 da Decisão nº 097/2002-TCU-Plenário, que determinou, **in verbis**:

“8.6.1 promova, com o auxílio da Setec, adaptação do Fiscobras atual de forma a permitir que todos os trabalhos de fiscalização que contemplem o objeto “obras públicas” sejam cadastrados nesse sistema;”

97. A partir do exercício de 2004, a alteração no Fiscobras tornou-se disponível. O Fiscalis Execução Obras também permite o cadastramento dos relatórios de fiscalização “extra-Fiscobras”, decorrentes de denúncias, representações, entre outras, mas tratando basicamente de obras. No entanto, ainda ocorrem situações em que tais fiscalizações deixam de ser registradas no sistema. Vale, pois, reforçar a orientação pioneira da Decisão 97/2002, com vistas a registrar todos os relatórios de fiscalização relativos a obras no sistema específico.

IX. Mudanças estabelecidas na Lei nº 12.309/2010 - LDO/2011.

98. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 (Lei nº 12.309/2010) foi promulgada em 09/8/2010, e trouxe algumas mudanças relacionadas à fiscalização pelo Poder Legislativo e às obras e serviços com indícios de irregularidades graves. A seguir, apresentam-se algumas observações a respeito das principais alterações ocorridas.

IX. 1 O conceito de irregularidade grave - art. 94, §1º, inciso IV

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

100. Apesar dessa modificação no texto da lei, o entendimento de que esse tipo de achado enseja a paralisação de empreendimentos nos quais foi detectado permanece inquestionável, já que outros comandos da LDO/2011 levam a essa leitura, conforme abaixo destacado:

“Art. 94. A programação constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2011 e da respectiva Lei poderá contemplar subtítulos relativos a obras e serviços **com indícios de irregularidades graves, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios condicionada** à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável e à previa deliberação da CMO.

(...)

§6º Os ordenadores de despesa e os órgãos setoriais de orçamento deverão **providenciar o bloqueio, nos sistemas próprios, da execução de que trata este artigo, permanecendo nessa situação até a deliberação em contrário da CMO nos termos deste artigo**

§ 7º Os titulares dos órgãos e entidades executoras e concedentes deverão adotar as medidas administrativas para o saneamento de possíveis falhas, e **suspender as autorizações para execução e os pagamentos relativos aos subtítulos de que trata o caput deste artigo, situação esta que deverá ser mantida até a deliberação em contrário da Comissão Mista nos termos do art. 98 desta Lei.**” (grifos nossos)

101. Desse modo, a alteração promovida no art. 94, §1º, inciso IV, que se refere ao conceito de irregularidade grave, caracteriza-se apenas como uma mudança formal, sem implicações diretas no sistema de fiscalização vigente no Tribunal, em especial quanto à vinculação da atual classificação de indícios e as propostas de encaminhamento definidas em correspondência.

IX. 2 Sistemas para lançamento da condição de bloqueio da execução de obras - art. 94, §6º

102. Na LDO/2010, havia determinação expressa para que os ordenadores de despesa e os órgãos setoriais de contabilidade promovessem o bloqueio das dotações orçamentárias, das autorizações para execução e dos pagamentos relativos aos subtítulos com indicativo de paralisação nos sistemas SIAFI e SIASG (art. 94, §4º).

103. Essa orientação tornou-se mais abrangente com o advento da LDO/2011, que, em seu art. 94, §6º, ao invés de fazer menção específica aos dois referidos sistemas, ampliou a possibilidade de lançamento do bloqueio com a utilização da expressão “*sistemas próprios*”. Ou seja, atualmente, os ordenadores de despesa podem se utilizar de outros bancos de dados gerenciais do governo federal para informar a condição de paralisação de determinado empreendimento.

IX. 3 Encaminhamento de informações pelos gestores ao Congresso Nacional para subsidiar deliberação do Legislativo acerca de eventual paralisação da execução de obra - art. 95

104. Outra inovação que consta da LDO/2011, presente no art. 95, refere-se ao encaminhamento de informações ao Congresso Nacional pelo órgão/entidade responsável por obra com indícios de irregularidade grave, com vistas a apresentar dados relativos ao empreendimento que subsidiarão o Legislativo em futura deliberação pelo bloqueio ou não de recursos.

105. O mencionado comando legal, além de relacionar o tipo de informação a ser repassada (incisos I a VIII), define sob quem se encontra tal responsabilidade (§1º) e a quais situações o rito se aplica, bem como os prazos que devem ser cumpridos nesse sentido (§2º).

106. Convém ressaltar que a LDO/2011 abre possibilidade para que essas mesmas razões levadas ao Congresso Nacional sejam apresentadas ao TCU durante as ações de fiscalização do empreendimento (§3º). Tal faculdade, apesar de não constar nas LDO dos anos anteriores, já era parte da sistemática processual interna do Tribunal, que, de forma bastante semelhante à disposta na legislação, já oferecia oportunidade de manifestação prévia aos gestores antes do fechamento dos relatórios de auditoria.

107. Por fim, o art. 95, em seu §4º, destaca que as decisões a serem tomadas pela CMO são independentes de qualquer omissão na entrega dessas informações, de modo que não haverá impedimentos, nem será retardada a aplicação de qualquer de seus prazos de tramitação e deliberação. Essa disposição, portanto, reforça o caráter facultativo dessa inovação, que busca proporcionar maior participação dos responsáveis pela gestão e execução das obras com irregularidades graves no processo decisório sobre a sua continuidade ou paralisação.

IX. 4 Alteração quanto ao prazo estabelecido para que o TCU forneça dados sobre fiscalizações de obras ao Congresso Nacional

108. A atual LDO ampliou o prazo para que o TCU forneça informações ao Congresso Nacional sobre a execução física de obras e serviços que tenham sido objeto de fiscalização, e nas quais foram identificados indícios de irregularidades graves. Ano passado, este Tribunal tinha apenas um período de 30 dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária daquele exercício para fornecer esses dados ao Legislativo (art. 96, **caput** da LDO/2010). A aprovação da nova Lei de Diretrizes Orçamentárias dilatou o número de dias para cumprimento dessa medida, que agora é de 70

dias (art. 97, **caput**) e deve, portanto, vencer em novembro, e não mais setembro, como em anos anteriores.

109. Convém ressaltar ainda que a LDO/2010, em seu art. 96, §4º, determinava ao TCU que fossem atualizadas, em 30 de novembro, as informações relativas às deliberações proferidas para as obras ou serviços cuja execução apresentasse indícios de irregularidades graves. Tal comando perdeu o sentido com a alteração de prazo comentada neste tópico, de modo que não foi incluído na LDO/2011. Importante ressaltar, contudo, que o Tribunal mantém, 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 podem ser acessadas por opção disponibilizada na coluna localizada à esquerda do portal (Fiscalização e Controle → Obras Públicas → Fiscalização de obras).

X. Consideração a respeito de processos e dados reservados.

110. Durante o transcorrer dos trabalhos de 2010, em alguns processos, os gestores solicitaram que algumas informações fossem tratadas como reservadas ou sigilosas. Para evitar que detalhes dessa natureza sejam amplamente divulgados, considera-se que, nessas obras, apenas sejam enviados ao Congresso Nacional relatórios e deliberações resumidas, omitindo-se discussões onde dados de natureza reservada sejam mencionados.

111. As obras que apresentam exposição de informações dessa natureza no Relatório Sintético são as da Implantação da Refinaria Potiguar Clara Camarão, (PAC) Ampliação da Capacidade de geração da Usina Termelétrica Luis Carlos Prestes, para 372 MW, através de Ciclo Combinado, em Três Lagoas (MS) e (PAC) Implantação da 2ª Fase da UTE de Canoas – RS.

112. Caso o conhecimento dos dados sigilosos seja necessário para a tomada de decisão do Congresso Nacional, os Relatórios poderão ser enviados completos com a respectiva transferência da responsabilidade pela salvaguarda das informações.

XI. Ampliação do acompanhamento de editais

113. O Acórdão 2435/2010 Plenário aprovou a realização de acompanhamento de Editais de Obras, ainda no final do exercício de 2010, já com vistas ao Fiscobras 2011. A deliberação, contudo, restringiu o acompanhamento ao Siasg, Siafi e Compras Net, o que limitou o alcance da autorização impedindo que o dispositivo fosse utilizado para, por exemplo, monitorar os avisos de editais de empresas estatais publicados no Diário Oficial da União. Dessa forma, propõe-se ampliar o acompanhamento preconizado naquela apreciação para alcançar outros meios de publicação de editais.

XII. Integração do Fiscobras 2011 ao Plano de Fiscalização.

114. O plano de fiscalização, regulado pela Resolução 185/2005 é, anualmente, elaborado pela presidência, com o auxílio da Secretaria Geral de Controle Externo e aprovado pelo Plenário, em sessão de caráter reservado, até o fim do primeiro trimestre do ano.

115. O art. 6º da Resolução 185/2005 determina:

"Art. 6º As fiscalizações serão realizadas em decorrência da aprovação de proposta formulada pelo Presidente, por relator, pela Segecex ou por unidade técnico-executiva, a qualquer tempo.

§ 1º Toda proposta de fiscalização receberá parecer prévio da Segecex quanto à conveniência de sua realização, em face da disponibilidade de recursos humanos e materiais necessários, bem assim quanto ao enquadramento em um dos temas de maior significância.

(...)

§ 4º As propostas de fiscalização apresentadas pelo Presidente do Tribunal serão submetidas diretamente ao Plenário para deliberação."

116. As fiscalizações de obras vem, nos últimos anos, sendo aprovadas à parte desse procedimento, em processo próprio, o que dificulta o adequado balanceamento da carga de fiscalização de obras em conjunto com as demais. Verifica-se, portanto, a necessidade de integrar as atividades anuais de fiscalização de obras ao plano anual.

117. Uma das dificuldades relativas a essa integração é a necessidade de que o início das fiscalizações de obras seja aprovado antes da aprovação formal do Plano Anual. Essa necessidade de antecipação vem sendo solucionada com a aprovação da seleção em processo próprio, submetido ao Plenário pelo Relator, contudo, vislumbra-se possível a integração das fiscalizações de obras ao plano anual com a submissão da lista de obras a serem fiscalizadas, em momento anterior ao da aprovação do Plano, pela Presidência, após avaliação da SEGECEX.

118. Dessa forma, considerando que para a elaboração da proposta do Fiscobras, serão utilizados critérios de materialidade, relevância e oportunidade, justifica-se que as próximas seleções de fiscalização de obras sejam propostas pelo Presidente e apresentadas diretamente ao Plenário para aprovação, de acordo com os §§ 1º e 4º do art. 6º da Resolução 185/2005.

XIII. Conclusão

119. Encontram-se, portanto, finalizados os trabalhos de campo desenvolvidos em cumprimento ao Acórdão 442/2010-TCU-Plenário e ao disposto na Lei nº 12.309/2010, de 09/08/2010 (LDO 2011). As informações detalhadas relativas à fiscalização de obras pelo TCU neste exercício estão atualizadas até o dia 03/11/2010 e organizadas em anexos deste Relatório Consolidado.

120. Para efeito de apresentação ao Congresso Nacional, os relatórios serão encaminhados com o seguinte conteúdo:

Impressos:

Anexo 1 - Sumário Executivo e 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 (IG-P) detectados em fiscalizações anteriores a 2010; c) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave (IG-P) detectados em fiscalizações de 2010; d) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com indicação de retenção preventiva de valores (IG-R);

Anexo 2 - Empreendimentos com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação: Relatórios Resumidos dos levantamentos de auditoria nos quais foram apontados indícios de irregularidade grave que atendem ao disposto no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011) e recomendam o bloqueio preventivo da obra ou parte dela (IG-P);

Em meio digital:

Anexo 3 - Primeiro CD:

Sumário Executivo e 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 (IG-P) detectados em fiscalizações anteriores a 2010; c) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave (IG-P) detectados em fiscalizações de 2010; d) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com indicação de retenção preventiva de valores (IG-R);

Empreendimentos com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação: Relatórios Resumidos dos levantamentos de auditoria nos quais foram apontados indícios de irregularidade grave que atendem ao disposto no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011) e recomendam o bloqueio preventivo da obra ou parte dela (IG-P);

Empreendimentos com indícios de irregularidade grave com retenção parcial de valores: Relatórios Resumidos dos levantamentos de auditoria nos quais foram apontados indícios de irregularidade grave que, embora atendam à conceituação contida no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), permitem a continuidade das execuções física, orçamentária e financeira da obra, condicionada à retenção parcial de valores ou à apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário (IG-R);

Empreendimentos com indícios de irregularidade grave já saneados ou reclassificados: Relatórios Resumidos dos levantamentos de auditoria nos quais não há indícios de irregularidade grave que atendam ao disposto no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), 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 por despacho);

Outros processos de fiscalização de obras com indícios de irregularidade grave: Relatórios referentes ao Levantamento de Processos, em cumprimento ao §2º do art. 97 da LDO/2011;

Anexo 4 - Segundo CD:

Relatórios sintéticos de todas as fiscalizações de obras realizadas em 2010, no âmbito do Fiscobras: Relatórios Sintéticos das Fiscalizações de Obras de 2010, contendo os dados previstos no § 3º do art. 97 da LDO/2011, exceção feita às obras listadas no parágrafo 107; para essas obras, o CD conterá o Relatório Resumido;

Anexo 5 - Terceiro CD:

Banco de dados das fiscalizações de 2010: Encaminhamento previsto no art. 97, caput, da LDO/2011.

XIV. Proposta de encaminhamento

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 a 5, atualizados até a Sessão Plenária de 03/11/2010, bem como do Acórdão a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, em cumprimento ao art. 97 da Lei nº 12.309/2010, de 09/08/2010 (LDO/2011);

II. encaminhar cópia dos Anexos 3 e 4, 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, ao Ministro-Chefe da Casa Civil da

Presidência da República e ao Procurador-Geral da República;

III. determinar à SEGECEX que estude medidas no sentido de integrar as Fiscalizações de Obras ao Plano Anual de Fiscalizações previsto na resolução 185/2005;

IV. autorizar às Secretarias de Fiscalização de Obras a ampliar o acompanhamento de editais previsto no item 9.1.1 do Acórdão 2.435/2010 para englobar também editais de obras com avisos publicados no Diário Oficial da União e em outros sistemas disponíveis para consulta via internet, mantendo a mesma sistemática para aprovação das fiscalizações.

V. arquivar o presente processo.”

É o Relatório.

VOTO

I - Histórico

A partir de 1997, as Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs passaram a conter dispositivos que têm imposto ao Tribunal de Contas da União a obrigação de remeter à Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, prevista no § 1º do art. 166 da Constituição, informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subprojetos mais relevantes constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Com a finalidade de atender a esses preceitos legais, o Tribunal passou a selecionar e a auditar obras de significativa materialidade.

O Tribunal de Contas da União realiza levantamentos de auditoria e remete, em seguida, relatórios gerenciais à referida Comissão, os quais contêm informações sobre cada das obras fiscalizadas. Essas informações têm-se revelado úteis ao Poder Legislativo que as utiliza nas tarefas de alocação de recursos orçamentários e de controle da despesa pública. Com o intuito de sistematizar e padronizar as informações prestadas ao Congresso Nacional, o TCU desenvolveu, em 1998, o sistema informatizado denominado Fiscobras.

A tarefa de fiscalizar obras tem sido considerada prioridade pelo TCU. Vale destacar que, no exercício de 2001 foi criada uma Secretaria especializada no assunto, a Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – SECOB. Na gestão do Ministro Ubiratan Aguiar, essa Unidade subdividiu-se em três Secretarias (SECOB 1, 2 e 3). Houve, também, importante aumento do número de Auditores especialistas lotados nessas Unidades. A realização dos levantamentos passou, então, a ser centralizada nas Secretarias de Obras.

II – Fiscobras 2010

Passo, em seguida, a sintetizar os aspectos mais relevantes referentes à seleção das obras e ao resultado dos levantamentos de auditoria realizados neste exercício, que estão pormenorizados no consistente Relatório produzido por equipe da Secob -1. Esse Relatório revela rigor técnico e denota elevado padrão de qualidade dos trabalhos das Unidades Técnicas do Tribunal, em particular das Secretarias de Obras. Não poderia deixar de agradecer especialmente aos Auditores Bruna Raniero Fonseca Naoum, Jordão Aurélio Rocha Poletto, Rui Ribeiro, ao Chefe do Serviço de Informações sobre Fiscalizações de Obras, Claiton Custódio da Silva, e aos Secretários da Secob -1, André Luiz Mendes, da Secob-2, José Ulisses Rodrigues Vasconcelos, e da Secob-3, Eduardo Nery Machado Filho, pelo excelente trabalho realizado.

II.I – Prestação de Informações ao Congresso

A Lei nº 12.309/2010 - LDO para 2011, que regula os trabalhos de fiscalização do exercício de 2010, reafirmou a obrigação de o TCU fornecer ao Congresso Nacional informações sobre a execução físico-financeira de obras relevantes, para subsidiar a aprovação e acompanhamento da Lei Orçamentária de 2010. Nos exatos termos do art. 97 da LDO/2011:

“Art. 97. O TCU enviará à CMO, até 70 (setenta) dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2011, e manterá atualizado na sua página na internet, informações sobre a execução física das obras e serviços que tenham sido objeto de fiscalização nas quais foram identificados indícios de irregularidades graves, inclusive na forma de banco de dados.”

O Art. 96 dessa mesma Lei também exigiu do TCU o encaminhamento à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, a relação das obras com indícios de irregularidades graves, na forma do [Anexo VI da LOA de 2010](#), “acrescida do custo global estimado de cada obra ou serviço listado e do respectivo estágio da execução física ...”.

Ressalto que a LDO para 2011 alterou o prazo usual de remessa de informações consolidadas sobre as obras auditadas de 30 dias após encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2011 pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional para 70 dias após esse evento. Tendo em vista que o PLOA/2011 foi encaminhado em 31/8/2010, o prazo para que o TCU envie as informações de que trata o art. 97 da LDO/2011 encerra-se nesta data (9/11/2010).

II.II - Seleção de Obras

O Tribunal, ao selecionar as obras para realizar os citados levantamentos de auditoria, observou os critérios contidos no art. 96, §1º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010. Tal comando exigiu que fossem levados em conta os seguintes fatores:

I. fluxo orçamentário – considerou-se o montante de dotações orçamentárias do ano anterior, da LOA atual, de créditos extraordinários e do Plano Plurianual, bem como os valores empenhados.

II. “*projetos de grande vulto*” – foram escolhidos os empreendimentos cujos custos excedem R\$ 20 milhões, se executados com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, ou R\$ 100 milhões, se financiados por recursos oriundos do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais.

III. “*histórico de irregularidades*” - todas as obras constantes do quadro-bloqueio da LOA/2010 foram objeto de fiscalização em 2010. Veja-se que as obras inseridas nesse quadro têm a execução física, financeira, orçamentária bloqueada enquanto não for saneada a irregularidade que justificou essa inserção e emitido o correspondente Decreto Legislativo de desbloqueio pelo Congresso Nacional.

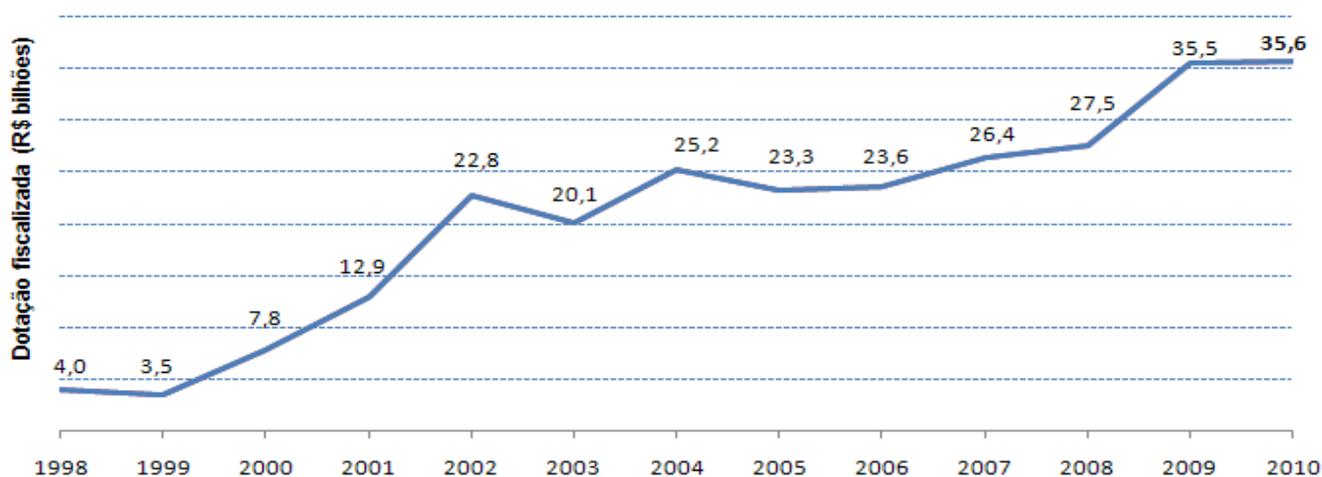
IV. “*regionalização do gasto*” - as obras fiscalizadas estão distribuídas por todo o território nacional. O atendimento a esse quesito tem-se dado com a mera aplicação dos critérios anteriormente enunciados.

Com base nesses critérios, o Tribunal selecionou obras e realizou 231 fiscalizações **in loco**, cujos trabalhos de campo se desenvolveram no período de janeiro a agosto deste exercício de 2010. Tais levantamentos abrangeram valor de dotação orçamentária fiscalizada equivalente a R\$ 35.570.737.912,00. A citada quantidade de obras refere-se apenas às fiscalizações abrangidas pelo Fiscobras. Além desses levantamentos, o Tribunal realizou 195 fiscalizações, originárias de denúncias, representações e outros processos. Ao todo, portanto, foram realizadas 426 fiscalizações de obras.

Constam do Relatório gráficos e tabelas que mostram a distribuição das fiscalizações por localização geográfica, por função de governo, a evolução do volume de recursos fiscalizados pelo Tribunal, no âmbito do Fiscobras e outras informações (vide tabelas e figuras no Relatório). Entre eles, destaco os seguintes demonstrativos:

Distribuição das fiscalizações in loco por função de governo

<u>Função de Governo</u>	<u>Quantidade de fiscalizações</u>	<u>% Quant.</u>	<u>Dotação orçamentária</u>	<u>% Dotação</u>
Transporte	92	39,8%	R\$ 8.035.341.826,00	22,59%
Previdência Social	36	15,6%	R\$ 20.000.000,00	0,06%
Saneamento	24	10,4%	R\$ 747.522.693,00	2,10%
Energia	22	9,5%	R\$ 22.975.891.044,00	64,59%
Urbanismo	21	9,1%	R\$ 652.782.560,00	1,84%
Gestão Ambiental	12	5,2%	R\$ 1.563.061.736,00	4,39%
Agricultura	4	1,7%	R\$ 147.688.229,00	0,42%
Educação	4	1,7%	R\$ 70.033.746,00	0,20%
Habitação	4	1,7%	-	0,00%
Judiciária	3	1,3%	R\$ 245.380.000,00	0,69%
Defesa Nacional	3	1,3%	R\$ 526.327.500,00	1,48%
Segurança Pública	1	0,4%	R\$ 274.500.000,00	0,77%
Comércio e Serviços	1	0,4%	R\$ 66.554.287,00	0,19%
Administração	1	0,4%	-	0,00%
Organização Agrária	1	0,4%	R\$ 18.146.191,00	0,05%
Saúde	1	0,4%	R\$ 221.508.100,00	0,62%
Indústria	1	0,4%	R\$ 6.000.000,00	0,02%
Total geral	231	100,0%	R\$ 35.570.737.912,00	100,00%

Evolução do volume de recursos fiscalizados


As obras integrantes das funções de governo "transporte" e "energia" totalizaram R\$ 31,01 bilhões e representaram 87,18% das dotações orçamentárias objeto de levantamentos de auditoria, no âmbito do Fiscobras. A função "transportes" foi alvo de 39,8% de todas as fiscalizações efetuadas (92 auditorias). Os recursos dessas obras fiscalizados foram da ordem de R\$ 8,03 bilhões. Com cerca de 9,5% das fiscalizações **in loco**, a função "energia" ocupou o quarto lugar em número de auditorias realizadas. No entanto, o volume de recursos nessa função (R\$ 22,97 bilhões) correspondeu a 64,59% da dotação orçamentária fiscalizada.

II.III – Principais Aspectos Observados nos Levantamentos de Auditoria

A delimitação do escopo de trabalho de uma fiscalização depende, em grande parte, da fase em que se encontra a obra. As equipes de auditoria, em face do estágio do empreendimento, priorizam os quesitos mais relevantes. Apresento, em seguida, aspectos rotineiramente enfocados pelo Tribunal nos levantamentos de auditoria realizados:

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

Outros quesitos também são esporadicamente observados pelos auditores nos trabalhos, tais como a regular execução orçamentária, a qualidade dos serviços e o atendimento às expectativas de benefício criadas em torno da construção de determinada obra. Convém ressaltar que o Tribunal tem buscado fornecer informações cada vez mais precisas e relevantes para os agentes que atuam no controle dos recursos destinados a construção de obras públicas.

Além da já mencionada centralização da fiscalização de obras nas Secretarias especializadas, o Tribunal admitiu, após concurso realizado em 2009, 95 auditores para atuarem nessa área. Estão em curso procedimentos de aquisição de equipamentos de auxílio técnico como esclerômetros, localizadores de barras de aço, GPS com câmera, equipamentos de topografia e ensaio de integridade PIT, radar rodoviário, com a finalidade de aferir a execução de serviços e sua aderência às especificações técnicas e de projeto.

II.IV – Principais Informações Constantes dos Relatórios de Fiscalização

Os trabalhos efetuados pelas equipes do Tribunal são apresentados em relatórios formatados com a finalidade de permitir a pronta identificação das informações mais relevantes neles contidas. Com intuito de permitir a visualização do formato dessas peças elaboradas no âmbito do Tribunal, relaciono, em seguida, os campos contidos nesses Relatórios.

Tipificação do achado: Nesse campo, a equipe de auditoria aponta a classificação do achado, segundo sua avaliação sobre a gravidade da situação encontrada. Essa classificação pode ser revisada por deliberação do Plenário ou despacho proferido pelo Relator.

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de irregularidade grave da LDO: Nesse campo, a equipe de auditoria informa os motivos que a levaram a classificar o achado como IG-P ou IG-C, segundo o conceito de irregularidade grave da LDO.

Situação encontrada, critérios, evidências e objetos nos quais o achado foi detectado: Nesses campos, a equipe de auditoria descreve em pormenores a situação verificada durante a execução dos trabalhos. Em seguida, relaciona o indício de irregularidade identificado e o fundamento legal da irregularidade, além de destacar o objeto (projeto básico, projeto executivo, edital de licitação, por exemplo) em que foi identificada respectiva ocorrência.

Esclarecimentos dos responsáveis: nesse campo são incluídas informações fornecidas pelo gestor acerca da obra, informações essas que buscam sanear o indício de irregularidade grave apontado.

Medidas corretivas e conclusão da equipe: nesses campo a equipe de auditoria delimita as medidas corretivas que devem ser adotadas pelo gestor para que seja revisto o indicativo de paralisação ou a retenção de valores e apresenta as propostas de encaminhamento (audiência, oitiva, determinação).

II.V – Classificação dos Indício de Irregularidades

Os indícios de irregularidades graves identificados nas fiscalizações realizadas pelo Tribunal neste exercício estão classificados em consonância com a conceituação explicitada na LDO/2010:

- Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação - IG-P (art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.017/2009):

“... 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.”

- Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores – IG-R: casos para os quais, apesar de se enquadrarem no conceito de irregularidade grave da lei, foram apresentadas garantias para cobrir o potencial dano ao erário (art. 94, §2º da LDO/2010).

- Indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade - IG-C: ocorrência que, a despeito de justificar a citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação contida no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.017/2009 (LDO/2010);

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

Acrescento que a LDO/2010 inovou ao vincular o conceito de IG-P àquelas desconformidades que gerem consequências “materialmente relevantes em relação ao valor total contratado”. Isso significa que, embora se possa concluir pela existência de indício de irregularidade do qual resulte dano significativo, em valores absolutos, poderá não ser ele suficiente para justificar a

proposta de inclusão da obra no mencionado quadro de bloqueio. Depreende-se da norma a necessidade de que sejam cotejados os benefícios de medida nesse sentido com os custos resultantes da paralisação de dado empreendimento.

Convém ressaltar, porém que a orientação acima destacada, contida na LDO/2010 e reiterada na LDO/2011, tem por finalidade balizar apenas a análise da pertinência de se efetuar o bloqueio da execução física, financeira e orçamentária. Os comandos contidos nessas leis, portanto, não impedem o Tribunal de avaliar a existência de sobrepreço em obras, ainda que representem prejuízos percentualmente pequenos em relação ao valor do contrato. O Tribunal poderá, pois, nessas circunstâncias impor medidas cautelares para obstar a consumação de prejuízo, condenar responsáveis em débito e apená-los com multa, se for o caso.

II.VI – Rito do Fiscobras e Prazos Impostos ao TCU pela LDO/2011

O rito processual das fiscalizações realizadas no âmbito do Fiscobras está, em grande parte, definido na LDO/2011. A comunicação de novos indícios de irregularidade, por exemplo, deve se dar em até 15 dias de sua identificação, consoante estabelece o caput do artigo 99 da citada lei. Tal prazo começa a contar a partir da data da deliberação (acórdão ou despacho) que confirma o enquadramento do indício como irregularidade grave, ou assim que vencido o prazo de 30 dias concedido aos gabinetes dos Relatores para posicionamento preliminar acerca da gravidade dos achados apontados pela equipe de fiscalização.

Anoto, também, que a apreciação dos relatórios de fiscalização pelo tribunal deve se dar em até 4 meses após a comunicação da ocorrência de novos indícios de irregularidade, conforme preceitua o §2º do artigo 99 da LDO/2011. Nessa ocasião, deve o tribunal se pronunciar, de forma expressa, sobre a subsistência de indícios do tipo IG-P ou declarar a possibilidade de seguimento da obra. Caso conclua pela existência de irregularidade o grave, a decisão do TCU deve relacionar todas as medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento dos vícios apurados, consoante §3º do artigo 99 da LDO/2011.

Além disso, a LDO/2011 também estabelece prazo para apreciação das justificativas ou medidas saneadoras apresentadas pelo gestor. Nos termos do § 4º do artigo 99 da LDO/2011, após o gestor ou responsável entregar manifestação especificando as medidas saneadoras, o TCU deverá se pronunciar sobre a questão em até 3 (três) meses, contados da data da entrega da citada manifestação. Não sendo possível o cumprimento dos prazos estipulados nos §§ 2º e 4º do artigo 99 da referida Lei, o Tribunal de Contas da União deverá informar e justificar ao Congresso Nacional as razões do atraso.

II.VII – Resultados das Fiscalizações neste Exercício de 2010

Passo a apresentar os resultados dos referidos levantamentos de auditoria. Anoto que as informações seguintes levam em conta as deliberações proferidas por esta Corte até a sessão plenária de 3/11/2010 e despachos de Relatores de cada um dos processos de fiscalização lavrados até o dia 8/11/2010. Observo, inclusive, que o Relatório da Secob-1, finalizado em 4/11/2010, apontava a existência de 34 obras em que foram verificadas IG-Ps.

Em 05/11/2010, porém, foi emitido despacho do Relator (Ministro Aroldo Cedraz) alterando a classificação original de ocorrência verificada na obra de “*Adequação de Trecho Rodoviário - Rondonópolis - Cuiabá - Posto Gil - na BR-163 - no Estado do Mato Grosso*” (TC 017.053/2010-2). Em despacho de 8/11/2010 também determinei, na condição de Relator do processo

da obra de “*Construção da Barragem Berizal /MG*” (TC 009.828/2010-9), o que terminou por reduzir para 32 o total de obras com IG-P.

Caso sejam considerados apenas os novos achados de auditoria identificados em 2010, o total de fiscalizações com indícios de irregularidade grave cai para 16 (dezesesseis). Apresento, pois, a relação de todas as 32 obras em que foram identificadas irregularidades graves que ensejam proposta de paralisação do empreendimento, inclusive a anotação de se tratar de ocorrência nova ou antiga. Cumpre observar que há dois processos associados às obras da Ferrovia Norte Sul (TC 007.527/2010-1 e TC 010.091/2009-9).

Fiscalizações Realizadas no Âmbito do Fiscobras 2010

<u>Uf</u>	<u>Processo</u>	<u>Classe</u>	<u>Denominação</u>	<u>IG-P Nova</u>
AL	008.609/2010-1	IG-P	Drenagem do Tabuleiro dos Martins - Maceió	N
AL	011.156/2010-4	IG-P	Canal do Sertão - Alagoas	S
AM	009.364/2010-2	IG-P	Modernização da malha viária do Distrito Industrial de Manaus/AM	N
AM	017.097/2010-0	IG-P	BR-317/AM- Boca do Acre - Divisa AM/AC	S
AP	000.286/2010-9	IG-P	Construção de casas na ressaca do Bairro Congós - Macapá/AP	S
BA	009.860/2010-0	IG-P	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetitê - Barreiras - No Estado da Bahia	S
CE	014.980/2010-0	IG-P	BR-116 - Manutenção de Trechos Rodoviários - CE	S
DF	008.365/2010-5	IG-P	Construção da Sede do TRF - 1a Região - DF	N
ES	008.314/2010-1	IG-P	Restauração de Rodovias Federais - ES	N
ES	007.429/2010-0	IG-P	Melhoramentos no Aeroporto de Vitória - ES	N
ES	007.403/2010-0	IG-P	Construção das Obras do Berço de Atracação do Porto de Vitória-ES	S
ES	016.343/2010-7	IG-P	Dragagem e Adequação da Navegabilidade no Porto de Vitória (ES)	S
GO	007.431/2010-4	IG-P	Construção do Aeroporto de Goiânia / GO	N
GO	008.198/2010-1	IG-P	Adequação de Trecho Rodoviário - Goiânia - Jataí - na BR-060 - no Estado de Goiás	S
MA	025.237/2009-5	IG-P	Ampliação do sistema de esgoto da Ilha de São Luís/MA	S
MG	009.044/2010-8	IG-P	Construção da Barragem Congonhas / MG	N
MG	008.222/2010-0	IG-P	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Leste / BR-265/MG - Divisa RJ/MG - Ilicínea-Divisa MG/SP	N
MG	015.513/2010-6	IG-P	Restauração, Duplicação e Melhoramentos na Rodovia BR-050/MG.	S
PE	010.814/2010-8	IG-P	Construção e Recuperação de Obras de Infraestrutura Hídrica - Construção da Adutora	S

Pirapama - no Estado de Pernambuco				
PE	009.830/2010-3	IG-P	Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)	S
PI	008.948/2010-0	IG-P	Av. Marginal Leste - Controle Enchentes Rio Poty - Teresina	N
PR	011.815/2010-8	IG-P	BR-487/PR Construção Porto Camargo - Campo Mourão	N
PR	009.831/2010-0	IG-P	Modernização e Adequação da Produção - Refinaria Pres. Getúlio Vargas (REPAR)/PR	S
RJ	011.288/2010-8	IG-P	Implantação do Metrô - Linha 3 do Rio de Janeiro	S
RO	009.360/2010-7	IG-P	Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO	S
SP	007.430/2010-8	IG-P	Reforma e ampliação do aeroporto de Guarulhos - SP	N
SP	008.949/2010-7	IG-P	Conclusão das Obras do Complexo Viário Baquirivu - Guarulhos/SP	N
SP	016.371/2010-0	IG-P	Implantação da Estação Retificadora Porto Velho - 500 kV CC - 3150 MW e da Estação Inversora Araraquara 2 - 500kV CC - 2950 MW - Localizadas nos Estados (RO/SP)	S
TO	007.116/2010-1	IG-P	BR-010/TO - Entroncamento TO-030 - Divisa TO/MA	N
TO	007.527/2010-1	IG-P	Ferrovia Norte-Sul - TO	N
TO	008.688/2010-9	IG-P	Construção da Barragem do Rio Arraias em Arraias/TO	N
TO	010.091/2010-6	IG-P	Ferrovia Norte-Sul - TO	N

Levantamento de Processos:

<u>Uf</u>	<u>Processo</u>	<u>Classe</u>	<u>Apelido</u>	<u>IGP - Nova</u>
RN	010.801/2009-9	IG-P	Implantação do Sistema Adutor (Proágua Nacional) - Alto Oeste/RN	S

O Relatório da Secob – 1 revelou, também, o número e a distribuição dos indícios de irregularidades classificados como IG-C, IG-R e OI. Constam do Relatório gráficos que apresentam a “Distribuição das fiscalizações *in loco* em função do indício de maior gravidade”, a “Distribuição das fiscalizações *in loco* em função do indício de maior gravidade”, a “Incidência de indícios de irregularidade por unidade orçamentária”. Contém, ainda, a “Incidência de indícios de irregularidade por setor de governo”, a “Incidência de indícios de irregularidade por setor de governo”, além de outros demonstrativos.

Com base nos resultados da fiscalização, passo a apresentar algumas inferências dignas de nota. Em primeiro lugar, observo que a comparação entre as fiscalizações deste exercício e dos exercícios anteriores permite verificar queda no número de ocorrências de irregularidades graves que

conduziam à recomendação de bloqueio da execução de determinada obra. Essa tendência pode ser explicada por alguns fatores. Observo, a esse respeito, que o Poder Executivo, no passado recente, tem atuado de forma muito intensa com a finalidade de sanar vícios identificados nas obras. Por vezes, ainda na fase de realização dos trabalhos de fiscalização, são promovidas correções de editais de licitação de obras e saneamento de vícios em contratos.

Além desse fator, observa-se aumento na velocidade de tramitação dos processos de fiscalização de obras no âmbito do Tribunal. Deliberações do Tribunal que parametrizam os trabalhos do Fiscobras tem estabelecido a necessidade de conferir celeridade ao exame desses processos. As LDOs recentes, por sua vez, passaram a explicitar, de forma analítica, diversos prazos a serem cumpridos pelo Tribunal, como aqueles relativos à comunicação de novos indícios de irregularidade ao Congresso Nacional, à apreciação de Relatório Técnico em caso de IG-P e à apreciação de justificativas ou medidas saneadoras fornecidas pelo gestor.

Deve-se levar em conta, também, o fato de que a posição final dos resultados para o exercício passado e para este exercício foram apuradas em datas distintas. Como visto, no exercício de 2009 a consolidação dos levantamentos efetuados nesse exercício foi encaminhada ao Congresso Nacional até o final de setembro. Neste exercício, em face do disposto na LDO/2011, a entrega será efetuada nesta data (vide tópico II.I deste Voto). O aumento do prazo para entrega dos resultados, neste exercício, conferiu ao Tribunal, maior prazo para examinar as providências adotadas por órgãos responsáveis pela condução de obras em que haviam sido encontradas irregularidades graves.

Considero conveniente reiterar a anotação da Unidade Técnica, no sentido de que “*em 2009 observa-se um total de 86 fiscalizações com registro de IG-C, e 35, com OI*”. Em 2010, “*esses totais se alteram significativamente*”, pois a quantidade de fiscalizações com classificação IG-C subiu para 178, enquanto a de OI caiu para apenas seis. O grupo restante (sem ressalva) decresceu de 35, no ano passado, para nove em 2010. Esses dados revelam o aprimoramento da atuação de fiscalização do TCU, uma vez que as falhas formais perderam espaço para achados de maior importância. Esse panorama parece ser resultante, em grande medida, da centralização de coordenação do Fiscobras 2010 nas três Secretarias de Obras.

O cotejo entre a análise da classificação de achados e o percentual executado das obras fiscalizadas conduz à conclusão de haver maior incidência de achados classificados como IG-P nas etapas iniciais da obra. Além disso, conforme anotou a equipe houve “*predominância das fiscalizações em obras com percentual executado de até 25%, que abrangem, nesse intervalo, um universo de 121 levantamentos de auditoria – o equivalente a 52% dos trabalhos do Fiscobras*”. Depreende-se daí que o Tribunal priorizou as fiscalizações de obras em fase inicial de execução. E, também, que o Tribunal “*considera a avaliação 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*”.

No conjunto das 231 fiscalizações de obras foram registrados 1.264 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 pontos centrais do orçamento da obra (sobrepço/superfaturamento) e da Lei 8.666/93 (processo licitatório e projeto básico/executivo). O achado mais recorrentes classificado como indício de irregularidade grave, considerados apenas os novos achados registrados em relatórios do Fiscobras 2010, foi o de sobrepreço (vide tabelas no Relatório).

II.VIII - Benefícios das Fiscalizações

Trato, em seguida, do montante dos benefícios decorrentes das fiscalizações efetuadas pelo Tribunal. Classificam-se como benefícios potenciais aqueles resultantes de deliberações já proferidas pelo Tribunal, desde 30/9/2009. Esses benefícios abrangem correções de irregularidade recentemente saneadas ou determinações corretivas em fase de implementação. Ressalto, pois, que parte do benefício classificado como potencial, na verdade, já foi auferido pela Administração Pública. Benefícios efetivos, por sua vez, são os que resultam de correções implementadas pelos gestores, mesmo antes de haver deliberação a respeito dos respectivos indícios de irregularidades.

Benefícios potenciais das fiscalizações de obras após apreciação pelo TCU em 2010.

<u>Obra fiscalizada</u>	<u>Benefício potencial</u> (R\$)	<u>Decisão</u>
Benefícios Potenciais		
COMPERJ - Complexo petroquímico do Rio de Janeiro	596.693.148,59	AC-2537-34/10-P
Melhorias e Adequação do Anel Rodoviário de Belo Horizonte BR-262/381/040/MG.	300.800.000,00	RQ-0003-26/10-P
Adequação de Trecho Rodoviário - Goiânia - Jataí - na BR-060 - no Estado de Goiás	146.212.733,59	AC-2501-35/10-P
Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Landulpho Alves de Mataripe - RLAM, em São Francisco do Conde (BA)	135.842.847,21	AC-2325-33/10-P
Construção Arco Rodoviário / RJ - Entr. BR-101(Sul) c/ Acesso ao Porto de Sepetiba - Entr. BR-493 c/BR 101(Norte)	100.800.000,00	AC-2674-37/10-P
Modernização e Adequação da Produção - Refinaria do Vale do Paraíba / SP	92.959.324,99	AC-2614-35/10-P
Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO	88.526.521,75	AC-2572-36/10-P
Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO	69.798.531,77	AC-2478-35/10-P
Construção de Unidade de Etilenoglicol no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) - RJ	36.360.881,97	AC-2705-36/10-P
Trens Urbanos de Salvador: Lapa - Pirajá	33.505.553,29	AC-2681-37/10-P
Manutenção de Trechos Rodoviários na BR-174/RR	27.570.929,65	AC-2408-34/10-P
Dragagem e Adequação da Navegabilidade no Porto de Vitória (ES)	26.291.450,00	AC-2516-35/10-P
Manutenção de Trechos Rodoviários na BR-230/MA	25.829.942,65	AC-2954-41/10-P
Manutenção de Trechos Rodoviários na BR-364/MT	23.858.112,05	AC-1962-29/10-P
Ampliação do sistema de abastecimento de água - Porto Velho/RO	22.927.510,81	AC-1202-17/10-P
Modernização do Cais do Porto Novo do Porto do Rio Grande - RS.	21.649.589,05	RQ-0004-29/10-P
BR-101/PB - Adequação Divisa PB/RN-Divisa PB-PE	21.578.680,37	RQ-0001-27/10-P
BR-364/RO - Construção de Ponte sobre o Rio Madeira em Abunã.	19.416.683,57	RQ-0002-31/10-P
Implantação da Refinaria Potiguar Clara Camarão	19.320.468,38	AC-2708-36/10-P
Ferrovia Norte-Sul - TO	18.579.369,93	AC-2246-32/10-P
Manutenção de Trechos Rodoviários na BR-452/GO	17.608.747,68	AC-1918-28/10-P
Construção das Unidades de Polietileno e Polipropileno do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) - RJ	17.481.551,29	AC-2704-36/10-P
Construção de Anel Rodoviário no Corredor Fronteira-Norte / BR-364 - AC	14.559.756,47	AC-2760-38/10-P
Manutenção de Trechos Rodoviários - na BR-070 - no Estado do Mato Grosso	14.071.424,61	AC-2134-31/10-P
Construção da Barragem e da ETA do Rio Poxim - 1ª etapa - Aracaju/SE	13.863.344,99	AC-0957-14/10-P
Sistema adutor de João Pessoa - João Pessoa/PB	12.975.195,16	AC-1337-19/10-P
BR-317/AM- Boca do Acre - Divisa AM/AC	11.891.341,69	AC-2322-33/10-P
Construção da Barragem do Rio Arraias em Arraias/TO	10.988.651,84	AC-1917-28/10-P
Manutenção de Trechos Rodoviários - na BR-222 - no Estado do Maranhão	10.042.391,02	AC-2953-41/10-P
Demais obras (benefícios potenciais inferiores a R\$ 10 milhões por fiscalização)	142.501.318,42	
Subtotal Benefícios Potenciais	2.094.506.002,79	
Benefícios Efetivos		
Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité - Barreiras - BA	260.236.616,03	
Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouro Verde de Goiás - São Simão - GO	141.349.006,11	
Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)	45.517.722,08	

Obra fiscalizada	Benefício potencial (R\$)	Decisão
Sistema de Esgotamento Sanitário de Porto Velho/RO	31.595.880,76	
Revitalização e Modernização do Aeroporto Internacional do Galeão (RJ)	15.154.984,41	
Subtotal Benefícios Efetivos	493.854.209,39	
Total de Benefícios Potenciais e Efetivos	2.588.360.212,18	

III – Bloqueio e Desbloqueio da Execução de Obras

As Leis de Diretrizes Orçamentárias tem reservado ao Congresso Nacional a incumbência de decidir sobre o bloqueio e desbloqueio da execução de obras. Na LDO/2010, essa competência foi explicitada em seu art. 95, que reproduzo em seguida:

“Art. 95. O Congresso Nacional levará em consideração, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução de obras e serviços a que se refere o art. 94, os indícios de irregularidades graves e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução (...)”.

Compete ao TCU fornecer informações ao Congresso Nacional para subsidiá-lo em suas deliberações de bloquear ou desbloquear a execução de obras e serviços com irregularidades graves. O Tribunal adicionalmente, no exercício de suas competências, adota medidas cautelares com a finalidade de impedir a consumação de prejuízo ao erário. Impõe, também, a retenção de parcelas de pagamentos devidos pela execução da obra, na proporção do sobrepreço verificado.

É importante ressaltar o aperfeiçoamento da sistemática de bloqueio de obras e serviços de engenharia. Até o exercício de 2000, o bloqueio alcançava o subtítulo orçamentário. A partir dos anos seguintes, as LDOs limitaram o alcance do bloqueio ao objeto que apresente o vício identificado, seja ele um contrato, um convênio, uma etapa, uma parcela, ou mesmo um edital. Essa regra impede a paralisação da totalidade do empreendimento, em razão de vícios que atinjam apenas algumas de suas parcelas, conforme revela a norma contida no art. 94 da LDO/2011:

*“Art. 94. A programação constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2010 e da respectiva Lei poderá contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira dos **contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios** condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição.”*

IV - Audiências Públicas

O TCU tem sido chamado a participar de Audiências Públicas realizadas pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, assim como os órgãos e entidades federais responsáveis pela realização de obras ou pela concessão de recursos para obras. A atual LDO impõe a prévia realização de audiência pública como condição para deliberação pela continuidade de subtítulos inseridos no quadro-bloqueio da Lei Orçamentária. Além disso, deixa clara a independência entre os controles objetivo e subjetivo exercidos sobre a gestão de recursos destinados a obras públicas. Nos termos do art. 98 e de seu § 3º da citada lei:

“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.”

(...)

§ 3º *A decisão pela paralisação ou pela continuidade de obras ou serviços com indícios de irregularidades graves, nos termos do § 2º deste artigo, dar-se-á sem prejuízo da continuidade das ações de fiscalização e da apuração de responsabilidades dos gestores que lhes deram causa.*”

Nas Audiências, os representantes dos órgãos executores ou concedentes podem apresentar razões para a retirada dos subtítulos do quadro de bloqueio, em conformidade com o disposto nos comandos contidos no art. 95 da LDO/2011. Após publicação da LOA, bloqueios e desbloqueios podem ser feitos por decreto legislativo, consoante estabelece o § 4º do art. 98 da LDO/2011.

V - Ampliação do Acompanhamento de Editais

Em linha de consonância com a sugestão contida no subitem 120.IV do Relatório da equipe da Secob-1, considero conveniente estender os meios para realizar o acompanhamento de Editais de Obras, ainda no final do exercício de 2010, que já havia sido autorizado por meio do Acórdão 2435/2010 Plenário, pelas razões explicitadas no parágrafo 113 do referido Relatório.

VI - Integração do Fiscobras 2011 ao Plano de Fiscalização

Anotou a equipe que *“O plano de fiscalização, regulado pela Resolução 185/2005 é, anualmente, elaborado pela presidência, com o auxílio da Secretaria Geral de Controle Externo e aprovado pelo Plenário, em sessão de caráter reservado, até o fim do primeiro trimestre do ano.”* E também que *“as fiscalizações de obras vem, nos últimos anos, sendo aprovadas à parte desse procedimento, em processo próprio, o que dificulta o adequado balanceamento da carga de fiscalização de obras em conjunto com as demais.”*

Considera a Unidade Técnica que há *“necessidade de integrar as atividades anuais de fiscalização de obras ao plano anual”*. Observou que se afigura *“possível a integração das fiscalizações de obras ao plano anual com a submissão da lista de obras a serem fiscalizadas, em momento anterior ao da aprovação do Plano, pela Presidência, após avaliação da SEGECEX”*. Ao final, sugere *“que as próximas seleções de fiscalização de obras sejam propostas pelo Presidente e apresentadas diretamente ao Plenário para aprovação, de acordo com os §§ 1º e 4º do art. 6º da Resolução 185/2005”*.

Anoto, porém, que a centralização dos trabalhos de fiscalização de obras nas três Secretarias de Obras garante certa independência entre esses trabalhos e as demais fiscalizações realizadas pelo Tribunal. Isso permite que a seleção de obras a serem fiscalizadas possa ser realizada no âmbito de processo conduzido pelo Relator do Fiscobras, nos moldes atuais. É bem verdade que a sugestão acima enunciada poderia conferir mais racionalidade às ações de fiscalização do Tribunal. Parece-me, pois, conveniente solicitar à Segecex que realize estudos com a finalidade de examinar, com maior profundidade, a pertinência da proposta acima enunciada.

Em face do exposto, Voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de novembro de 2010.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2992/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.472/2009-4.
2. Grupo I – Classe VII – Assunto: Administrativo – Fiscobras 2010.
3. Órgão: Tribunal de Contas da União.
4. Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Obras 1 (SECOB-1).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consolidação dos levantamentos de auditoria realizados por este Tribunal em 2010 com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais em obras públicas e prestar informações ao Congresso Nacional, visando subsidiar a aprovação e o acompanhamento da Lei Orçamentária Anual de 2011; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. encaminhar à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional as informações constantes dos Anexos 1 a 5 (vide conteúdo desses anexos no parágrafo 120 do Relatório da Secob-1), bem como cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, em cumprimento ao comando contido no art. 97 da Lei nº 12.309/2010, de 09/08/2010 (LDO/2011);
 - 9.2. encaminhar cópia dos Anexos 3 e 4 (vide conteúdo desses anexos no parágrafo 120 do Relatório da Secob-1), acompanhados deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, 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, ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e ao Procurador-Geral da República;
 - 9.3. determinar à SEGECEX que estude a pertinência da proposição formulada pela Secob-1, no sentido de promover a integração das Fiscalizações de Obras ao Plano Anual de Fiscalizações, nos moldes sugeridos nos parágrafos 114 a 118 do Relatório daquela Secretaria, e apresente os respectivos resultados à Presidência do Tribunal, com trânsito prévio pela Comissão de Coordenação Geral, em 180 (cento e oitenta) dias, a contar desta data;
 - 9.4. determinar ainda a SEGECEX que, em conjunto com a SECOB, ISC e SEGEDAM, promovam estudos visando firmar acordos de cooperação com entidades de reconhecida competência e idoneidade, como universidades, nas áreas de engenharia, para aprimorar a avaliação de custos e da qualidade das obras públicas, com suporte no que prescreve o art. 296 do Regimento Interno do TCU;
 - 9.5. autorizar as Secretarias de Fiscalização de Obras a ampliarem o acompanhamento de editais, previsto no item 9.1.1 do Acórdão 2.435/2010 – Plenário, para englobar também editais de obras com avisos publicados no Diário Oficial da União e em outros sistemas disponíveis para consulta via internet, mantendo a mesma sistemática para aprovação das fiscalizações;
 - 9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 42/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 9/11/2010 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2992-42/10-P.
13. Especificação do quorum:

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

13.2. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral