

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 027.962/2019-9

Natureza(s): Administrativo

Órgão/Entidade: não há

Responsável: Tribunal de Contas da União

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional - CMO

Representação legal: não há

SUMÁRIO: CONSOLIDAÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES DE OBRAS REALIZADAS NO EXERCÍCIO DE 2020, EM ATENDIMENTO À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o documento intitulado Relatório de Consolidação do Fiscobras 2020, elaborado pela Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra), peça 25, o qual transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma:

“I. Introdução

- 1. Trata-se de relatório de consolidação das fiscalizações relacionadas a investimentos em obras públicas realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) entre setembro de 2019 e agosto de 2020, consoante o art. 2º, inciso II da Resolução-TCU 280, de 15/6/2016, o qual estabelece que o “ciclo Fiscobras é o período compreendido entre 1º de setembro e 30 de agosto do ano subsequente, no qual são executadas as respectivas fiscalizações”.*
- 2. O Fiscobras é o plano anual de fiscalização de obras do Tribunal de Contas da União, que contempla empreendimentos selecionados em conformidade com as determinações das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).*
- 3. Considerando os aspectos de seleção indicados no art. 121 da Lei 13.898, de 11/11/2019 (LDO 2020), o Fiscobras 2020 buscou verificar nos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos a presença de indícios de irregularidades graves, classificadas nos termos do art. 118 da referida lei, de forma a encaminhar a relação das obras com esse tipo de irregularidade para a Comissão Mista do Congresso Nacional, nos termos do inciso II do art. 120 da LDO 2020.*
- 4. Em complemento, esse relatório de consolidação contém outras informações relevantes acerca da atuação do TCU na área de infraestrutura, nos termos do item 9.6 do Acórdão 1.010/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Exmo. Min. José Mucio.*
- 5. Nesse sentido, foram desenvolvidos tópicos com informações sintéticas e atualizadas extraídas de processos de controle externo sobre outros empreendimentos de grande relevância socioeconômica e/ou que tenham recebido montantes significativos de recursos públicos para a sua execução.*

6. O Fiscobras 2020 consolidou 59 fiscalizações de empreendimentos de infraestrutura no Brasil, bem como outros 58 orçamentos de obras públicas, com o auxílio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), totalizando 117 fiscalizações de obras em todas as regiões do País.

7. Os achados decorrentes das fiscalizações usando o SAO, detalhados em tópico específico, demonstram a relevância da iniciativa e a importância do fortalecimento da estratégia do uso de ferramentas de TI para que haja expansão da capacidade de fiscalização de obras públicas em fases anteriores à celebração do contrato.

8. Destaca-se a evolução da capacidade de detecção das ferramentas, resultado de investimentos recentes na corporativização do SAO e do desenvolvimento de tipologias para a identificação de restrição à competição nos editais de obras públicas, conferindo maior aderência entre o sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice) e a área de infraestrutura (Alice Infra).

9. Ademais, recente celebração de Acordo de Cooperação com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e com o Ministério da Infraestrutura (MInfra) permitirá ampliar a quantidade de orçamentos e editais analisados, dando mais um passo para que seja possível, em curto espaço de tempo, a análise via sistema de todos os editais e orçamentos elaborados pelo Dnit.

10. Insta salientar que há tratativas avançadas com o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) e com a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) para a celebração de acordos de cooperação semelhantes ao já firmado com o Dnit e MInfra.

II. Histórico do Fiscobras

11. A origem dos procedimentos de fiscalizações de obras, da forma como são executadas atualmente pelo Tribunal de Contas da União, remonta à Decisão Plenária 674/1995. Essa deliberação foi proferida em decorrência do encaminhamento, ao TCU, do Relatório da Comissão Temporária do Senado Federal, criada para investigar obras não concluídas custeadas pela União e examinar a situação dos empreendimentos.

12. Em 1996, o Tribunal realizou, com fulcro no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, auditorias em obras públicas, e encaminhou os resultados ao Congresso Nacional. Em decorrência, foi publicado, na LOA de 1997, o primeiro quadro de bloqueio orçamentário, com a relação de obras com indícios de irregularidades.

13. A LDO de 1998, Lei 9.473, de 22 de julho de 1997, foi a primeira a apresentar comandos que determinavam ao TCU o encaminhamento de informações relativas às fiscalizações de obras.

14. Desde então, em cumprimento às determinações das sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, o Tribunal encaminha ao Congresso Nacional, anualmente, relação dos empreendimentos nos quais tenham sido identificados indícios de irregularidades graves, em especial os que ensejam recomendação de paralisação (IGP). Com o auxílio dos relatórios técnicos produzidos pelo TCU, o Parlamento decide acerca do bloqueio ou liberação dos recursos necessários para a execução desses empreendimentos.

15. Após aprovação da Lei Orçamentária Anual pelo Parlamento, contemplando lista de obras que devem ter bloqueio orçamentário, tais empreendimentos passam ainda pela análise

do Presidente da República, que pode sancionar ou vetar partes do quadro de bloqueio, permitindo a continuidade das obras que o TCU recomendou e o Congresso aprovou bloquear.

16. Foram alcançados resultados significativos a partir desses trabalhos, em especial em decorrência dos benefícios financeiros das fiscalizações e das contribuições para a melhoria da gestão da Administração Pública.

17. Em 2007, com o objetivo de elaborar um diagnóstico sobre as obras inacabadas financiadas com recursos da União, foi prolatado, em 20/6/2007, o Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo. Dentre as inúmeras determinações, destaca-se a de que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia) implementasse um sistema de informações para registro de dados das obras públicas executados com recursos federais.

18. O aludido cadastro não foi implementado naquele momento e reiteradas decisões Plenárias do TCU sobre o assunto foram prolatadas (Acórdãos 617/2010, 148/2014 ambos também de relatoria do Ministro Valmir Campelo). O detalhamento a respeito desse assunto consta no tópico V.3 desse relatório.

19. A partir de 2009 foram iniciadas fiscalizações em editais de obras públicas disponibilizados no ComprasNet, Portal de Compras do Governo Federal. Essa prática se mostrou muito efetiva, tendo em vista a tempestividade da atuação e o alto grau de correção de falhas prévias à execução da obra e ao desembolso financeiro.

20. Até 2011, o ciclo Fiscobras contemplava exclusivamente fiscalizações de projetos, editais e contratos de obras públicas, deixando de consolidar outras ações de controle realizadas pelo TCU relacionadas a empreendimentos de infraestrutura.

21. Em 2012, o Tribunal realizou, pela primeira vez, auditorias voltadas exclusivamente para o aspecto da qualidade das obras públicas, nas áreas de edificações, rodovias, ferrovias e conjuntos habitacionais.

22. Nessa linha evolutiva, o Fiscobras 2013 expandiu ainda mais o escopo de atuação e passou a contemplar quatro grandes classes (grupo de macrodivisões estratégicas), com o objetivo de contribuir na construção de uma visão mais sistêmica do setor de infraestrutura no âmbito do governo federal. São elas: (i) cumprimento da LDO; (ii) auditorias de qualidade; (iii) acompanhamento de concessões; e (iv) avaliação de governança.

23. No Fiscobras referente ao exercício de 2014, foram iniciadas as fiscalizações temáticas sobre governança, qualidade e concessões. Essas fiscalizações objetivaram obter visão integrada dos investimentos como um instrumento de aprimoramento de políticas públicas, compostas por uma ou mais obras, cada qual voltada ao adimplemento de objetivos e metas específicas estabelecidos no Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015 (PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil)..

24. Por seu turno, o Fiscobras 2015 inovou com a fiscalização de 189 orçamentos de um conjunto de obras geridas pelo Ministério das Cidades (MCidades) e passíveis de serem auditadas com apoio de ferramentas de TI, como o Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), desenvolvido pelas unidades técnicas do próprio TCU.

25. Em 2016, o Fiscobras completou 20 anos. Para resgatar a memória das fiscalizações ao longo do tempo e realizar um relato histórico desse trabalho foi publicado o livro “Fiscobras 20 Anos” (<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fiscobras-20-anos.htm>).

26. Nesse mesmo ano foi aberto um processo de levantamento que avaliou 280 operações em que a Caixa atuava como mandatária da União. Utilizando os algoritmos de mineração de dados do SAO, e com base nos orçamentos disponibilizados, foram emitidos 260 relatórios preliminares de auditoria, os quais remontaram análises automatizadas em recursos investidos da ordem de R\$ 19 bilhões.

27. Os relatórios preliminares citados no parágrafo precedente indicaram 1.433 possíveis inconsistências. Nesses, foram apontadas possibilidades de correção da ordem de R\$ 720 milhões, ajustes em 484 irregularidades e ainda outros R\$ 2,3 bilhões de itens possivelmente inconsistentes.

28. No Fiscobras 2017, dentre outros, concluiu-se que o cadastro mantido no Sistema de Obras do Governo Federal, disponível no endereço eletrônico “obras.planejamento.gov.br”, não poderia ser considerado o Cadastro Geral de Obras determinado pelos acórdãos do TCU prolatados desde 2007. Contudo, ressalta-se que o Ministério de Planejamento Desenvolvimento e Gestão criou um grupo de trabalho no intuito de implementar um cadastro de obras nos moldes determinados pelas deliberações do TCU.

29. No relatório de consolidação do Fiscobras 2017, foi acrescido um capítulo sobre o panorama da infraestrutura a partir da base de dados do PAC. Foi identificado que esse programa receberia o montante de R\$ 1,2 trilhão, divididos entre as LOA de 2016 a 2019, o que denota significativa materialidade financeira quando comparado ao preço corrente do Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB) de 2016, cujo montante é de aproximadamente R\$ 6,3 trilhões.

30. Com fundamento no histórico de atuação, resta configurado que este Tribunal, além do cumprimento das determinações legais trazidas historicamente nas LDO, tem (i) evoluído a forma de trabalho para responder a questões importantes ligadas a empreendimentos de infraestrutura; (ii) otimizado seus trabalhos com ferramentas de tecnologia de informação; e (iii) buscado prestar contas à sociedade sobre o resultado dos trabalhos por ele realizados.

31. Cabe ressaltar que houve alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2019 (Lei 13.707, de 14/8/2018). O art. 120, inciso II determinou que o TCU deverá encaminhar:

“à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária, a relação atualizada de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves (...)” (grifo nosso)

32. Até vigência da LDO antecessora (Lei 13.473/2017 - LDO 2018), a regra era que o prazo de envio ao Congresso Nacional do relatório do Fiscobras era de até setenta dias após encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária. Já a LDO 2019 determina que o novo prazo é de 55 dias, ou seja, houve uma redução de quinze dias para a conclusão dos trabalhos deste e dos próximos Fiscobras.

33. No Fiscobras 2019, houve alterações em relação à estrutura do TCU. A Resolução-TCU nº 305, de 28/12/2018, alterou as competências de várias Unidades Técnicas, principalmente

daquelas localizadas nas unidades federativas. A partir de 1º/4/2019, os auditores que estavam lotados nas unidades regionais passaram a estar vinculados diretamente às Secretarias de Controle Externo localizadas na sede do TCU.

34. Ressalta-se que a Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra) realizou amplo diagnóstico de competências e, após a identificação dos gaps de conhecimento de cada auditor, considerando as peculiaridades de cada Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura (Seinfra), está em fase de priorização de ações de capacitação para alavancar os resultados provenientes das fiscalizações no setor de infraestrutura.

35. Nesse ano, a pandemia causada pelo Covid-19 trouxe grandes desafios para o país que se refletiram diretamente na execução das fiscalizações durante o Fiscobras 2020.

36. Em que pese o epicentro ter se iniciado na China, três meses depois, 180 países já registraram casos da doença, muitos dos quais adotaram medidas de isolamento social e restrições de viagens para o enfrentamento da crise.

37. Em 6/2/2020, foi promulgada a Lei 13.979, a qual dispôs sobre as medidas que poderão ser adotadas no Brasil para enfrentamento da emergência de saúde pública em decorrência do Coronavírus.

38. O Covid-19 chegou no Brasil no final de fevereiro, mas devido à facilidade de infecção, grande crescimento tem sido observado, ameaçando muitas pessoas de forma simultânea no mundo inteiro, o que motivou a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarar, em 11/3/2020, pandemia pelo Coronavírus.

39. Alguns governos estaduais emitiram decretos determinando isolamento da população. Nesse contexto, em 19/3/2020, o TCU publicou a Portaria-TCU Nº 62, que determinou a suspensão de viagens de autoridades e servidores, bem como autorizou o teletrabalho para praticamente todos os servidores do Tribunal, restringindo o acesso às dependências do TCU a situações muito específicas. Seguem os artigos da aludida Portaria a respeito desses assuntos:

Art. 5º Ficam temporariamente suspensos:

I - as viagens para missão oficial de autoridades e servidores, salvo situações excepcionais devidamente justificadas;
(...)

Art. 9º Os servidores não contemplados nos casos previstos nos incisos II, III e IV do art. 3º desta Portaria devem executar suas atividades por meio do teletrabalho.

§1º Fica expressamente vedada a presença física dos servidores em teletrabalho nas dependências do TCU, exceto quando convocado. (grifo nosso)

40. Assim, as atividades de fiscalização foram diretamente atingidas, sobretudo pela suspensão das viagens.

41. Como o Fiscobras lida, na grande maioria dos casos, com auditorias in loco e como praticamente não houve viagens no ano em curso, ocorreram dificuldades na execução das atividades do TCU para o corrente plano anual de fiscalização de obras.

42. Dessa forma, as fiscalizações foram analisadas caso a caso e houve a exclusão ou a redução de escopo em alguns empreendimentos em razão da impossibilidade de viagens e da

análise in loco das obras, bem como de dificuldades para conseguir acesso aos documentos necessários à realização dos trabalhos dos auditores.

III. Metodologia

III.1. Regulamentação e normas

43. Desde sua origem, a forma como o Tribunal de Contas da União atendia aos dispositivos da LDO era regulamentada por deliberações colegiadas da própria Corte. Isso ocorria, principalmente, devido às sucessivas alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

44. Contudo, com o passar dos anos, a LDO tornou-se cada vez mais estável nos artigos referentes a ações de fiscalização de obras. Assim, de forma a dar mais durabilidade ao rito processual do Fiscobras, o TCU optou por regulamentá-lo por meio da Resolução-TCU 280, de 15/6/2016.

45. A aludida norma incluiu a possibilidade do relatório consolidado do Fiscobras contemplar, além das fiscalizações para fins de cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, outros trabalhos relacionados ao setor de infraestrutura que tenham sido realizados no exercício financeiro e que, a critério do relator, devam ser comunicados ao Congresso Nacional.

III.2. Classificação dos indícios de irregularidade

46. Realizados os trabalhos de auditoria, cada achado registrado nos relatórios de fiscalização foi classificado de acordo com a gravidade do indício de irregularidade. Caso a fiscalização não tenha constatado qualquer achado, é registrada a indicação SR - Sem Ressalva.

47. A atribuição da gravidade de cada achado foi definida pela Lei 13.898/2019 - LDO/2020. Descrevem-se, a seguir, os conceitos legais, a partir da classe de maior gravidade.

- IGP - Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação: atos e fatos que, sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros, e que possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato, ou configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal (art. 118, §1º, inciso IV, da Lei 13.898/2019 - LDO/2020);

- pIGP - Proposta de classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU: aquele classificado preliminarmente como IGP, mas que ainda carece de atendimento ao requisito previsto no §9º do art. 118 da LDO/2020, qual seja, classificação proferida por decisão monocrática ou colegiada do TCU, desde que assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em quinze dias corridos, aos órgãos e às entidades aos quais foram atribuídas as supostas irregularidades.

- IGR - Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores: aquele que, embora atenda à conceituação contida no art. 118, §1º, inciso IV, da LDO/2020, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado;

- **IGC - Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade:** aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação de IGP ou IGR (art. 118, §1º, inciso VI, da LDO/2020);

- **F/I - Falhas/Impropriedades:** falhas/impropriedades aquelas falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência (Resolução-TCU 280/2016).

48. Quando a fiscalização aponta mais de uma irregularidade, o empreendimento é classificado de acordo com o achado de maior gravidade, conforme a seguinte ordem decrescente: IGP → pIGP → IGR → IGC → F/I → SR.

IV. Ações de Controle Realizadas pela Coinfra

IV.1. Fiscobras 2020

IV.1.1 Abrangência e quantidade de fiscalizações

49. Consoante aprovado pelo Plenário do TCU nos termos do Acórdão 2.556/2019-TCU-Plenário e revisado pelo Acórdão 1.010/2020-TCU-Plenário (ambos de relatoria do Min. José Mucio Monteiro), foram realizadas 59 fiscalizações no âmbito do Fiscobras 2020, as quais tiveram a participação das sete unidades técnicas especializadas em fiscalização de infraestrutura e utilizaram um total de 2.999 HDF (Homem-Dia-Fiscalização).

50. Além das 59 auditorias acima indicadas, **o TCU realizou fiscalizações automatizadas em mais 58 orçamentos** dos setores de rodovias, edificações, mobilidade urbana e saneamento básico, por meio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), com o objetivo de refinar a estratégia adotada em anos anteriores e construir um modelo perene de fiscalizações automatizadas para identificar eventuais erros e irregularidades antes que o desembolso financeiro dos projetos fosse realizado. Detalhamento dessas fiscalizações automatizadas constam no item IV.2 desse relatório.

51. A seleção das obras fiscalizadas para fins de Fiscobras, seguiu os critérios estabelecidos no art. 121 da LDO 2020, a seguir reproduzido.

Art. 121. A seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União deve considerar, entre outros fatores:

I - o valor autorizado e empenhado no exercício anterior e no exercício atual;

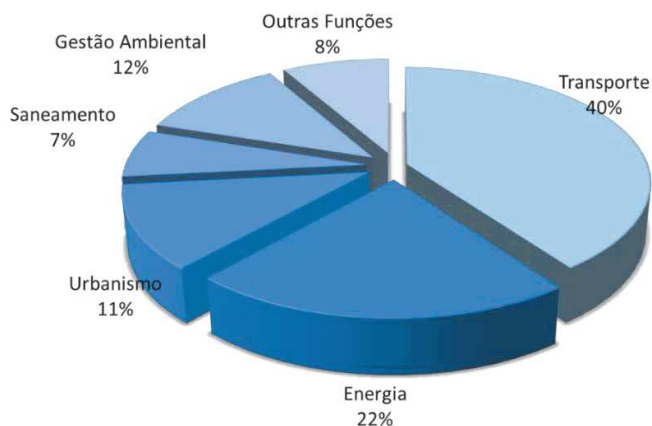
II - a regionalização do gasto;

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

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

52. O Gráfico 1 ilustra a distribuição percentual das auditorias por função de governo no Fiscobras 2020. Destaca-se que a função 'Transporte' possui o maior quantitativo de fiscalizações realizadas nesse período. Já a função 'Urbanismo', embora conste em terceiro lugar no ranking relativo ao número de fiscalizações, apresenta o maior valor orçamentário fiscalizado.

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



Fonte: Coinfra/Siob

53. A Tabela 1, a seguir, agrupa as funções de governo de acordo com o tipo dos empreendimentos.

Tabela 1 - Quantidade de Fiscalizações por Tipo de Obra

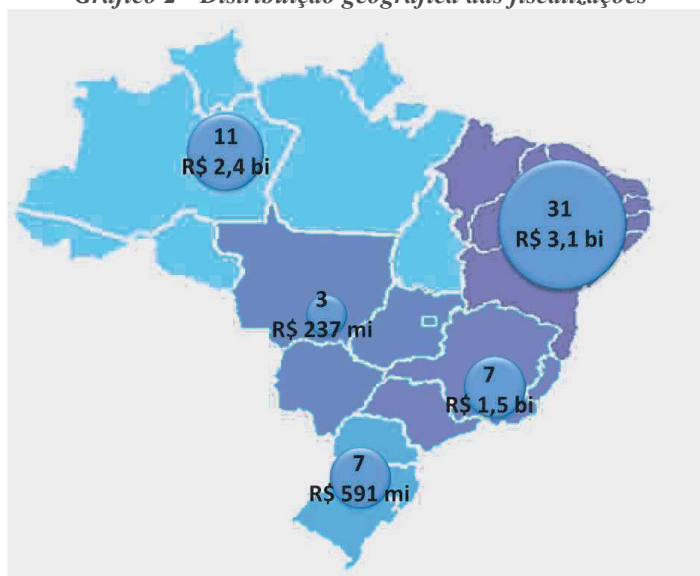
<u>Função de Governo</u>	<u>Tipo de Obra</u>	<u>Quant. Fiscalizações</u>	<u>Incidência %</u>
Transporte	Rodoviárias	17	28,3%
	Ferrovárias	5	8,3%
	Portuárias / hidroviárias / dragagem	2	3,3%
Saneamento	Saneamento	10	16,7%
Energia	Energia	9	15,0%
	Desenvolvimento da produção de petróleo	2	3,4%
Urbanismo	Metroviárias	5	8,3%
Gestão Ambiental	Obras Hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais)	7	11,7%
Diversas funções	Diversos outros tipos de obra	2	3,3%
Total		59	100 %

Fonte: Coinfra/Siob

54. Em relação à abrangência dos trabalhos de auditoria, restou evidenciada a regionalização do gasto (distribuição geográfica), em atendimento ao mencionado art. 121 da

LDO 2020, já que foram fiscalizados empreendimentos em 21 unidades federativas e no Distrito Federal. Assim, houve objetos selecionados em todas as regiões do país.

Gráfico 2 - Distribuição geográfica das fiscalizações



Fonte: Coinfra/Siob e LOA 2020

IV.1.2 Fiscalizações selecionadas e não realizadas

55. Das 69 fiscalizações autorizadas inicialmente a serem realizadas no Fiscobras 2020, propõe-se a supressão de treze, pelos seguintes motivos: (i) duas por ausência de publicação de editais; (ii) oito por restrições impostas pela pandemia; (iii) uma teve o contrato suspenso devido a restrições orçamentárias; (iv) uma obra será executada com recursos exclusivos dos estados; e (v) uma será finalizada em novembro próximo, após o encaminhamento do relatório de consolidação ao Congresso Nacional e será incluída no Fiscobras 2021. A Tabela 2 traz a lista das fiscalizações não realizadas com as devidas justificativas.

1. Tabela 2 - Fiscalizações suprimidas do Fiscobras 2020

<u>UF</u>	<u>Setor / Descrição</u>	<u>Justificativa para a não realização</u>
CE	Integração das Bacias Hidrográficas - Cinturão das Águas do Ceará - Trecho 1 (149,82 km)	Restrições impostas pela pandemia.
CE	Implantação da Linha Leste do Metrô de Fortaleza	Restrições impostas pela pandemia.
GO	Saneamento integrado do Complexo Anhanguera - Valparaíso/GO.	A parte licitada (a ETE) será executada com recursos exclusivos da Saneago.
PB	Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba	O edital não foi publicado.

<u>UF</u>	<u>Setor / Descrição</u>	<u>Justificativa para a não realização</u>
PE	Ramal do Agreste	Restrições impostas pela pandemia.
PI	Implantação da 1ª etapa de manejo de águas pluviais do sistema Polo Industrial/Res. Torquato neto, zona sul de Teresina-PI.	Restrições impostas pela pandemia.
PR	Ampliação de PPD, construção de táxi e ampliação de pátio de aeronaves do aeroporto de Maringá/PR	Restrições impostas pela pandemia.
RJ	FPSO Itapu	Auditoria ainda se encontra em curso e será finalizada em novembro próximo. Assim, será remanejada para o Fiscobras 2021.
RJ	Implantação de Refinaria no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ)	Restrições impostas pela pandemia.
RJ	Realização das obras de conclusão do novo edifício do Banco Central do Brasil no Rio de Janeiro/RJ.	O contrato foi suspenso pelo BCB em 20/12/2019 em função da falta de disponibilidade orçamentária para o exercício de 2020.
RN	Ampliação do SES da sede municipal de Parnamirim/RN	Restrições impostas pela pandemia.
SP	Obras de Contenção De Encostas Em Áreas De Risco MCMV 1624, em São Paulo/SP	Restrições impostas pela pandemia.
	Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Leste)	O edital não foi publicado.

Fonte: Coinfra/Siob

IV.1.3 Auditorias a serem incluídas no Fiscobras 2020

56. Os empreendimentos elencados na Tabela 3 não constavam entre as 69 obras inicialmente autorizadas para o Fiscobras 2020. Para essas obras, a realização das fiscalizações foi devidamente autorizada, mas persiste a necessidade de autorização para incluí-las no âmbito do programa anual de fiscalização de obras a ser entregue ao Congresso Nacional, o que é proposto nessa oportunidade.

Tabela 3 - Relação dos empreendimentos com proposta de inclusão dos relatórios no Fiscobras 2020

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
AM	Obras para reconstrução do Lote C da BR-319/AM	025.146/2020-3	Aroldo Cedraz

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
	- km 198,2-km 250,0		
PB	Construção do Sistema Adutor do Ramal Piancó	017.736/2020-0	Raimundo Carreiro
PE	Conclusão das obras da Barragem de Gatos	029.452/2020-1	Bruno Dantas

Fonte: Coinfra/Siob

IV.1.4 Relação dos Trabalhos do Fiscobras 2020

57. A Tabela 4 contém a relação dos processos relativos aos 59 empreendimentos fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2020, inclusive os com proposta de inclusão de relatório neste ciclo de fiscalização. Ao longo desse documento serão apresentados gráficos e tabelas para auxiliar no entendimento dos dados. Ressalta-se também que informações adicionais serão apresentadas nos apêndices constantes ao final deste relatório.

Tabela 4 - Relação dos 59 processos relativos ao Fiscobras 2020

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
AL	Canal adutor do sertão alagoano	011.470/2020-8	Aroldo Cedraz
AM	BR-319/AM - km 198,2-km 250,0	025.146/2020-3	Aroldo Cedraz
AM	Conservação e Recuperação da BR-174/AM - Trecho 1	025.976/2020-6	Augusto Sherman
AM	Conservação e Recuperação da BR-174/AM - Trecho 2	025.978/2020-9	Augusto Sherman
AM	Manutenção e operação de terminais hidroviários IP4	021.011/2020-6	André de Carvalho
BA	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	015.621/2018-9	Weder de Oliveira
BA	BRT de Salvador - Trecho Lapa - Iguatemi - 2ª Etapa	028.874/2019-6	Bruno Dantas
BA	Conservação e Recuperação da BR-135/BA	025.980/2020-3	Vital do Rêgo
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetitê/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lote 5F)	021.008/2020-5	Augusto Sherman
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetitê/BA - Barreiras/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lote 7F)	021.010/2020-0	Augusto Sherman
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-	021.005/2020-6	Augusto Sherman

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
	Leste - Ilhéus/BA - Caetité/BA - EF-334 - no estado da Bahia (Lotes 1F a 4F)		
BA	Corredores Transversais em Salvador/BA	016.101/2020-0	Walton Alencar Rodrigues
BA	Implantação do Parque de Geração de Energia Eólica Casa Nova	000.688/2020-7	André de Carvalho
BA	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4	025.760/2016-5	Augusto Sherman
BA	Obras de contenção de encostas de alto risco/BA	009.404/2020-1	Ana Arraes
BA	Obras de modernização da UHE Sobradinho/BA	018.547/2020-6	André de Carvalho
CE	Parque Eólico Energia dos Ventos IX	021.040/2020-6	Weder de Oliveira
CE	Parque Eólico Energia dos Ventos V	011.514/2020-5	Weder de Oliveira
CE	Parque Eólico Energia dos Ventos VI	021.032/2020-3	Weder de Oliveira
CE	Parque Eólico Energia dos Ventos VII	021.036/2020-9	Weder de Oliveira
CE	Parque Eólico Energia dos Ventos VIII	021.037/2020-5	Weder de Oliveira
DF	Ampliação do Serviço de Abastecimento de Água do DF - Sistema Produtor de Água Paranoá	009.387/2020-0	André de Carvalho
GO	Construção da Ferrovia de Integração do Centro-Oeste - Uruaçu/GO - Lucas do Rio Verde/MT	025.638/2019-0	Bruno Dantas
GO	BRT Norte Sul de Goiânia/GO	016.958/2020-9	Marcos Bemquerer
MA	Conservação e Recuperação da BR-222/MA	019.985/2020-7	Aroldo Cedraz
MG	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário da sede municipal em Sete Lagoas/MG	036.856/2019-3	Vital do Rêgo
PA	Ampliação da Capacidade de Geração da UHE de Curuá-Una - PA	000.529/2020-6	Aroldo Cedraz
PA	Cais de contenção com implantação de dois trapiches de embarque e desembarque	039.012/2019-0	Weder de Oliveira
PA	Conservação e Recuperação da BR-163/PA - Trecho 1	019.943/2020-2	André de Carvalho

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
PA	Conservação e Recuperação da BR-163/PA - Trecho 2	019.984/2020-0	André de Carvalho
PA	Obras de derrocamento do Pedral do Lourenço/PA	021.297/2020-7	Augusto Nardes
PB	Construção do Sistema Adutor do Ramal Piancó	017.736/2020-0	Raimundo Carreiro
PB	Pavimentação asfáltica e outras obras em Campina Grande - PB	028.151/2020-8	Weder de Oliveira
PB	PISF e Bacias Hidrog. do Nordeste Setentrional-PE, PB, CE, RN	026.228/2020-3	Aroldo Cedraz
PE	Adutora do Agreste/PE	008.528/2019-5	André de Carvalho
PE	Barragem de Gatos	029.452/2020-1	Bruno Dantas
PE	Barragem de Painelas II em Cupira/PE	026.984/2020-2	Weder de Oliveira
PE	Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia - PE (Hemobrás)	024.059/2020-0	Walton Alencar Rodrigues
PE	Contenção de encostas em setores de alto risco em Recife-PE	022.572/2020-1	Augusto Nardes
PI	Conservação e Recuperação da BR-135/PI	019.961/2020-0	Walton Alencar Rodrigues
PR	Ampliação da Capacidade do BRT complementação, eixo Sul, em Curitiba/PR	010.618/2020-1	Ana Arraes
PR	Calhas dos rios e bacias Rio Belém e afluentes	020.281/2020-0	Walton Alencar Rodrigues
RJ	Ampliação da UTE de Santa Cruz - Fase 1 - Rio de Janeiro/RJ	018.562/2020-5	Augusto Sherman
RJ	FPSO de Mero 3	016.824/2020-2	Augusto Sherman
RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0	Walton Alencar Rodrigues
RJ	Projeto de Desenvolvimento da Produção - Módulo 1 do Campo de Sépia	033.521/2019-0	Augusto Nardes
RJ	UPGN Rota 3	033.522/2019-7	Augusto Nardes

<u>UF</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
RN	Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste	021.483/2020-5	Augusto Nardes
RN	Recuperação e Melhoramentos do Terminal Salineiro de Areia Branca - RN	010.527/2019-2	Bruno Dantas
RO	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	022.713/2020-4	Aroldo Cedraz
RR	Orla do Rio Branco/Bacia do Caxangá - em Boa Vista	037.720/2019-8	Augusto Sherman
RS	Conservação e Recuperação da BR-285/RS - Trecho 1	025.973/2020-7	Weder de Oliveira
RS	Conservação e Recuperação da BR-285/RS - Trecho 2	025.975/2020-0	Weder de Oliveira
RS	Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS	010.370/2016-1	Aroldo Cedraz
SC	Conservação e Recuperação da BR-282/SC - Trecho 1	019.963/2020-3	Weder de Oliveira
SC	Conservação e Recuperação da BR-282/SC - Trecho 2	019.986/2020-3	Weder de Oliveira
SE	Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Aracaju/SE	010.326/2020-0	Weder de Oliveira
SE	Serviços de manutenção (conservação/recuperação) na rodovia BR-101/SE, segmento: km 0,0 ao km 93,4	016.042/2020-4	Augusto Nardes
SP	Investimentos em Infraestrutura na região do ABC- Etapa Mauá	022.720/2020-0	Vital do Rêgo

Fonte: Coinfra/Siob

IV.2. Fiscalizações Automatizadas com a Utilização do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO)

58. Em 2020, além das tradicionais obras fiscalizadas no Fiscobras, o TCU também realizou **fiscalizações automatizadas em 58 orçamentos** dos setores de rodovias, edificações, mobilidade urbana e saneamento básico, por meio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), com o objetivo de refinar a estratégia adotada em anos anteriores e construir um modelo perene de fiscalizações automatizadas para identificar eventuais erros e irregularidades antes que o desembolso financeiro dos projetos seja realizado.

59. *O volume de recursos fiscalizados (VRF) nessas auditorias foi da ordem de R\$ 2,3 bilhões, sendo este o valor do somatório dos orçamentos analisados, com data-base entre 2013 a 2019. O detalhamento desses trabalhos consta nos tópicos a seguir.*

60. *O SAO foi desenvolvido pelo TCU para auxiliar os auditores nos trabalhos de análise de orçamentos de obras, reduzindo o tempo era empregado na preparação e no processamento de dados da planilha orçamentária, aumentando a produtividade dessa tarefa em comparação às análises não automatizadas.*

61. *Esse sistema efetua a identificação automatizada de um conjunto potencial de irregularidades como: (i) erros de cálculo; (ii) existência de administração local medida por mês; (iii) existência de verba discriminada de forma explícita; (iv) percentuais dos itens de Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) em desacordo com às faixas previstas no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (relatoria: Min. Marcos Bemquerer); (v) incidência de serviços idênticos com preços diferentes em um mesmo orçamento; e (vi) duplicidade de pagamento pelo mesmo serviço.*

62. *O sistema SAO possibilita a construção de curvas ABC, comparação do preço de obras com sistemas referenciais, além de gerar um ranking dos orçamentos, a partir das inconsistências identificadas automaticamente por algoritmos, aplicando nota de risco aos orçamentos.*

63. *Assim, o SAO possui informações atinentes às bases de dados de sistemas referenciais de preços e ferramentas computacionais que auxiliam o desenvolvimento das auditorias de orçamentos de obras, tais como: (i) os módulos de criação de curvas ABC de serviços e insumos; (ii) ajustes e comparação de orçamentos; e (iii) cálculo de sobrepreço. Além dessas ferramentas, o sistema permite a geração de relatórios individuais automatizados apontando as possíveis inconformidades elencadas em cada orçamento.*

64. *Em consonância com a missão do Tribunal de Contas da União de aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade e, devido aos resultados positivos apresentados pela utilização do SAO pelas unidades técnicas do TCU, é importante destacar que o SAO está sendo remodelado pela Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação (STI), com supervisão e acompanhamento do Serviço de Informação de Fiscalização de Obras Públicas (Siob), atual mantenedor do sistema no âmbito departamental.*

65. *O intuito é de melhorar a usabilidade e a estabilidade do sistema, mantendo-se os conceitos e funcionalidades já existentes na ferramenta atual. Essas alterações permitirão que o SAO seja melhor utilizado pelos auditores e possibilitará seu uso por outros órgãos da Administração Pública.*

66. *A previsão é que o sistema esteja completamente funcional até o final deste ano. Após a entrega do novo SAO, será necessário realizar ações de capacitação para o treinamento dos auditores e de multiplicadores para o público externo.*

67. *Ademais, existem tratativas junto ao Ministério da Economia para que o SAO passe a ter conexão direta e integração com a Plataforma Mais Brasil, que agrega informações sobre todos os convênios firmados pela União, o que trará ganho de escala no uso da ferramenta, com redução substancial do custo de carregamento dos orçamentos, que deixaria de ser manual e passaria a ser automatizado.*

68. Além do sistema SAO, destaca-se o sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice), uma ferramenta que realiza buscas e análise textual em documentos que compõem um edital de licitação, procurando palavras-chaves para identificar inconsistências. Esse conjunto de palavras-chaves a serem filtradas são denominadas de tipologias de busca.

69. Nessa esteira, insta destacar que já está em curso uma ação para que esse sistema passe a ter maior aderência com a área de infraestrutura, com o carregamento de tipologias que permitam resultados mais relevantes para a identificação de restrição à competição nos editais da área de obras públicas.

70. Essa ação é uma parceria entre as Seinfras e a Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo – SGI, unidade técnica responsável pelo desenvolvimento e aprimoramento do sistema Alice, tendo sido realizado treinamento junto a servidores das Seinfras sobre implementação de tipologias referentes a obras no Alice.

71. Ressalta-se que, já em 2020, foi realizado trabalho de análise de orçamentos de forma automatizada. Essa ação de controle piloto abarcou duas unidades técnicas vinculadas à Coinfra. No total foram realizadas 58 análises (sendo 25 da Seinfra RodoviaAviação e 33 da SeinfraUrbana) e o montante de volume de recursos fiscalizados (VRF) ultrapassou a ordem de dois bilhões de reais.

72. Como resultados desse trabalho, pode-se citar a melhoria na qualidade dos orçamentos, que gerará benefícios financeiros significativos e em escala para os futuros cálculos por parte da unidade jurisdicionada, e a identificação do risco que a administração corre por conta de problemas recorrentes nos orçamentos.

73. Ademais, ao se melhorar a capacidade de detecção da aludida ferramenta e de automatização dos relatórios, como está ocorrendo com o apoio da Estratégia Digital do TCU, ter-se-á um custo cada vez mais baixo para analisar quantidades cada vez maiores de informações.

74. A utilização de ferramentas digitais como o SAO e o sistema Alice favorecem a obtenção de resultados mais precisos e com menos esforço. Essas ferramentas poderão avaliar muitos editais e orçamentos automaticamente e melhorar os resultados obtidos pelo TCU em sua ação de controle.

75. Por fim, insta destacar a recente celebração de Acordo de Cooperação com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para utilização ostensiva do SAO e do Alice nas futuras licitações da entidade, o que tem grande aderência com a estratégia de realização de fiscalizações automatizadas, de modo contínuo, em fase anterior à celebração do contrato, o que será tratado em tópico próprio do presente relatório.

IV.2.1 Fiscalização automatizada de 25 orçamentos de obras rodoviárias - SeinfraRodoviaAviação

Processo: TC 018.548/2020-2

Relator: Ministro Raimundo Carreiro

76. A Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil – SeinfraRodoviaAviação, com apenas um auditor e em um período de quatro meses,

realizou auditoria que compreendeu a análise, por meio do SAO e do sistema Alice, de 25 orçamentos utilizados como base dos editais de licitação de obras de conservação rodoviária, publicados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit entre outubro de 2019 e junho de 2020.

77. Procedeu-se à análise automatizada por meio do SAO e do Alice, e, em acréscimo, foram aplicados procedimentos convencionais para verificar a conformidade de composições de preço unitário de serviços materialmente relevantes, situados na parte ‘A’ da curva ABC dos respectivos orçamentos. Também foi avaliado por meio convencional o impacto de alterações promovidas pelo Novo Sicro nos orçamentos objeto desta fiscalização.

78. Foram identificados indícios de irregularidade que denotam a ocorrência de sobrepreço nos orçamentos de referência, seja por conta da adoção de valores superiores ao disposto no Sicro, seja por conta da adoção de soluções que não condizem com as boas práticas de engenharia.

*79. O valor total do **sobrepreço identificado** nos orçamentos **ultrapassou R\$ 26 milhões**. No entanto, tal valor não foi quantificado como benefício desta ação de controle uma vez que os descontos ofertados nos certames individuais foram superiores aos sobrepreços identificados em cada orçamento estimado.*

80. Apesar disso, se fossem detectados na fase de licitação, teria havido a correção tempestiva, com possíveis reduções ainda mais vantajosas para a administração decorrentes da competição verificada nos pregões.

81. Foram identificados, também, indícios de irregularidade que revelam fragilidades na aplicação de metodologias de orçamentação trazidas pelo Novo Sicro, acarretando sobrepreço nos orçamentos de referência dos editais.

82. A análise dos editais efetivada pelo sistema Alice não registrou alertas que fomentassem a verificação de possíveis irregularidades.

*83. O VRF alcançou o montante de aproximadamente **R\$ 1,2 bilhão**, correspondente à soma dos valores globais dos vinte e cinco orçamentos analisados (data-base entre outubro/2018 e outubro/2019).*

84. Entre os benefícios estimados da fiscalização, menciona-se a prevenção de recorrência das irregularidades verificadas no trabalho em futuros orçamentos relativos a editais de obras a serem licitadas pelo Dnit.

85. Além disso, os apontamentos relatados podem servir de base para futuras atuações do Tribunal em obras que utilizam o Novo Sicro como referência.

IV.2.2 Fiscalização automatizada de 33 orçamentos e editais com uso do SAO e do Alice - SeinfraUrbana

Processo: TC 006.710/2020-4

Relator: Ministro Marcos Bemquerer

86. A Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana – SeinfraUrbana, realizou auditoria de conformidade que teve por objetivo realizar avaliação de planilhas orçamentárias de obras públicas de engenharia com apoio do SAO.

87. A **fiscalização abrangeu 33 orçamentos** de contratos de repasses e termos de compromisso avaliados pela Caixa na qualidade de mandatária da União. As respectivas obras foram de edificações, mobilidade urbana e saneamento básico, referentes à área de atuação da SeinfraUrbana.

88. A avaliação, efetuada com o auxílio do SAO, apontou possíveis inconsistências, sendo as principais: a utilização de serviços menos econômicos ou tecnicamente menos recomendáveis; a utilização de unidade de quantitativo do tipo “verba”, sem o detalhamento dos serviços; a presença de preços diferentes para itens com mesma descrição; duplicidade de itens; e, sobrepreço/superfaturamento.

89. Para a confirmação desses indícios foi realizada uma avaliação mais aprofundada da documentação dos empreendimentos, como os projetos, memoriais técnicos e descritivos, fotos, planilhas de medição e controle. O escopo desta fiscalização, no entanto, contemplou apenas análise das planilhas orçamentárias fornecidas pela Caixa, mas não das documentações complementares dos empreendimentos.

90. Além do mais, durante o trabalho foram evidenciadas oportunidades de melhorias no sistema, a exemplo de criação de novos indicadores para verificação de potenciais situações de irregularidades, utilização da análise de risco e aperfeiçoamentos das funções existentes que estão detalhadas no relatório e nos apêndices. O **volume de recursos federais fiscalizados** alcançou o **montante de R\$ 1,1 bilhão**, sendo este o valor do somatório dos orçamentos analisados, com data-base entre 2013 a 2019.

91. Como benefício estimado desta fiscalização, menciona-se a atuação colaborativa do TCU com a Caixa para fomentar a correção dos indícios de irregularidades identificados, caso pertinentes, e a prevenção para que futuras irregularidades semelhantes sejam tempestivamente corrigidas nos orçamentos a serem analisados pela entidade, evitando que sejam materializados riscos que afetem o alcance dos resultados dos empreendimentos e causem danos aos cofres públicos.

IV.3. Obras Paralisadas

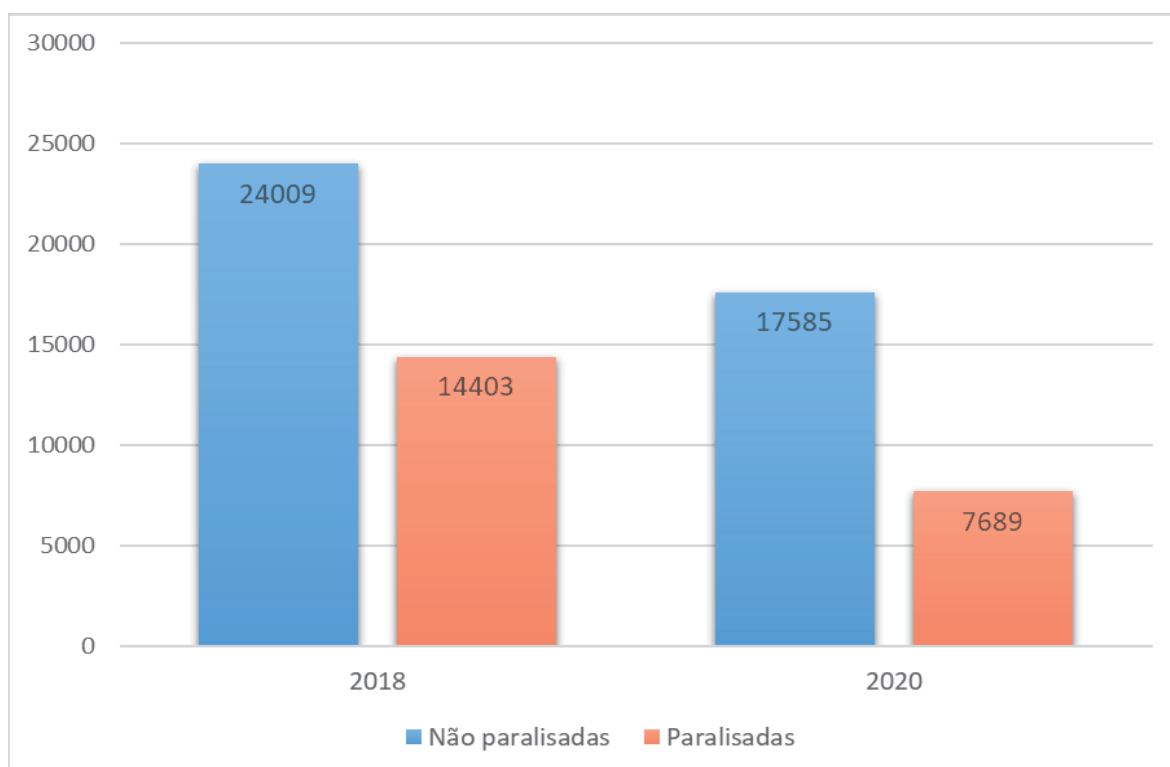
92. Em 2020, o TCU realizou trabalho com o objetivo acompanhar e avaliar, periodicamente, a evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas em atenção à determinação do item 9.3. do Acórdão 1079/2019-TCU-Plenário, o qual deliberou sobre a auditoria operacional que elaborou o diagnóstico sobre as obras paralisadas no país, financiadas com recursos da União (TC 011.196/2018 - 1).

93. Para isso, foram analisados os bancos de dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), da Caixa Econômica Federal (CEF), do Ministério da Educação (MEC), da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). Dessas bases analisadas, foram identificados mais de sete mil contratos de obras paralisados, de um total de 25 mil.

94. Destaca-se que na fiscalização realizada em 2018 o número total de contratos paralisados foi de 14 mil e o número de contratos analisados, 38 mil. A redução apresentada foi da ordem de 50%.

95. No entanto, essa redução não necessariamente foi realizada por mudanças de políticas públicas. A fiscalização constatou que a mudança no número de contratos paralisados foi impactada, principalmente, pela forma que os bancos de dados passaram a ser gerenciados, em especial, os da CEF e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) instituído pelo Decreto 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

Gráfico 3 – Comparação de diagnóstico de obras paralisadas



Fonte: SeinfraUrbana

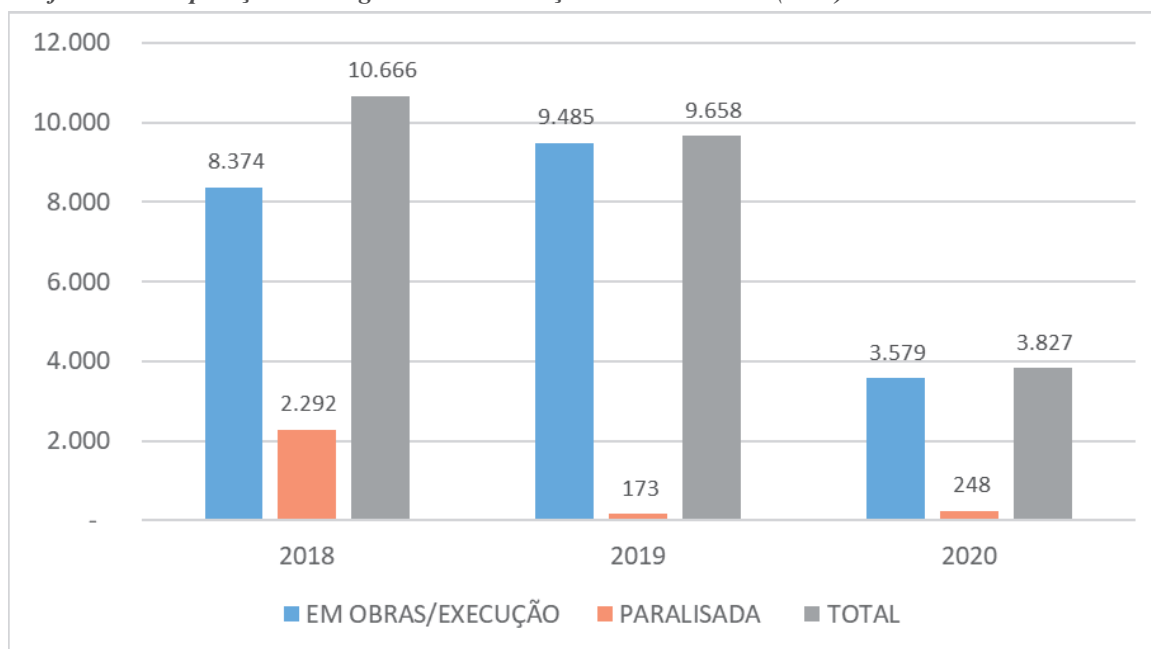
96. O PAC, instituído pelo Decreto 6.025/2007, foi o que apresentou mais modificações entre os diagnósticos realizados, pois o Decreto 10.012, de 5 de setembro de 2019, o qual dispõe sobre a gestão e a governança dos empreendimentos que integravam o PAC, descentralizou a gestão do programa às pastas setoriais.

97. Outro ponto a ser destacado é que o Decreto 10.012/2009 atribuiu às pastas setoriais a necessidade de divulgar para o público em geral e disponibilizar ao Ministério da Economia, com periodicidade mínima semestral. Além disso, o referido decreto vetou a inclusão de novos empreendimentos no programa.

98. A descentralização da gestão das obras ocasionou uma distorção nos dados do programa, ocorrendo uma redução drástica na quantidade de dados enviados. Com isso, foi constatado que o Ministério da Economia não cumpriu o determinado pelo programa, visto que os dados não devem apenas serem recebidos, mas serem fidedignos à realidade.

99. Nesse sentido, o gráfico abaixo demonstra os dados antes da descentralização (banco de dados de 2018 e 2019) e após a descentralização da gestão dos dados aos órgãos setoriais.

Gráfico 4 – Comparação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)



Fonte: SeinfraUrbana

100. Diante disso, será proposto dar ciência ao Ministério da Economia de que a ausência de sistemática de coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos contratos de obras relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, instituído pelo Decreto 6.025/2007, afronta o disposto nos arts. 2º, incisos V e VII, e 3º do Decreto 10.012/2019. Tal ciência tem por objetivo promover a atuação do Ministério da Economia no sentido de demandar a coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos Ministérios setoriais.

101. Por fim, o Tribunal de Contas da União realizará novo acompanhamento em 2021 com o intuito de monitorar a evolução das obras paralisadas em todo o País.

IV.4. Desestatizações

102. Ao Tribunal de Contas da União compete fiscalizar os processos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal, compreendendo as privatizações de empresas, as concessões e permissões de serviço público, a contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP) e as outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado.

103. As formas de atuação do TCU sobre esses processos foram estabelecidas ao longo dos anos pelas Instruções normativas 27/1998, 46/2004 e 52/2007.

104. Em 20 de julho de 2018 foi expedida a Instrução Normativa 81/2018 que atualizou a forma como ocorrerão as fiscalizações dos processos de desestatização realizadas pelo Tribunal de Contas da União.

105. A IN TCU 81/2018 inovou ao determinar que o TCU observará o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco ao selecionar os objetos que serão alvo de ações de controle.

106. Além disso, estabeleceu que os documentos a serem disponibilizados pelo Poder Concedente não serão entregues mais em estágios, conforme estabelecido anteriormente pela IN TCU 27/1998. Os documentos enumerados pela IN TCU 81/2018 deverão ser encaminhados pelo órgão gestor do processo de desestatização, obrigatoriamente em meio eletrônico, em noventa dias, no mínimo, da data prevista para publicação do edital de licitação.

107. O Tribunal de Contas da União recebeu do Governo Federal, de outubro de 2019 até setembro de 2020, dezessete estudos de desestatizações na área de infraestrutura, sendo cinco de portos, três de rodovias federais, três de ferrovias, dois de energia elétrica, dois de mineração, um de aeroporto e um do setor de óleo e gás. Os estudos recebidos pelo Tribunal no período foram:

- Prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Carajás;
- Prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Vitória-Minas;
- Ferrovia de Integração Oeste-Leste, trecho 1 – Ilhéus a Caetité (BA);
- Terminais do Porto de Itaqui (MA);
- Terminais do Porto de Santos (SP) – Acórdão 736/2020-TCU-Plenário;
- Terminais do Porto de Aratu (BA) – Acórdão 2.020/2020-TCU-Plenário;
- Terminal no Porto Organizado de Santana (AP);
- Terminal no Porto Organizado de Maceió (AL) – Acórdão 2.116/2020-TCU-Plenário;
- 6ª rodada de concessões de aeroportos;
- Rodovias BR-381/MG, BR-262/MG e BR-262/ES;
- Rodovias BR-153/414/080 GO/TO;
- Rodovias BR-163/MT/PA e BR-230/PA;
- Outorga de contratos de concessão para exploração ou reabilitação e produção de petróleo e gás natural (Oferta Permanente 2020) – Acórdão 1.819/2020;
- Leilão de transmissão de energia elétrica 02/2019 – Acórdão 2.637/2019-TCU-Plenário;
- Leilão de transmissão de energia elétrica 01/2020;
- Cessões de direitos minerários de cobre em Bom Jardim (GO) – Acórdão 1.199/2019-TCU-Plenário; e
- Cessões de direitos minerários de fosfato em Miriri (PE/PB) – Acórdão 539/2020-TCU-Plenário.

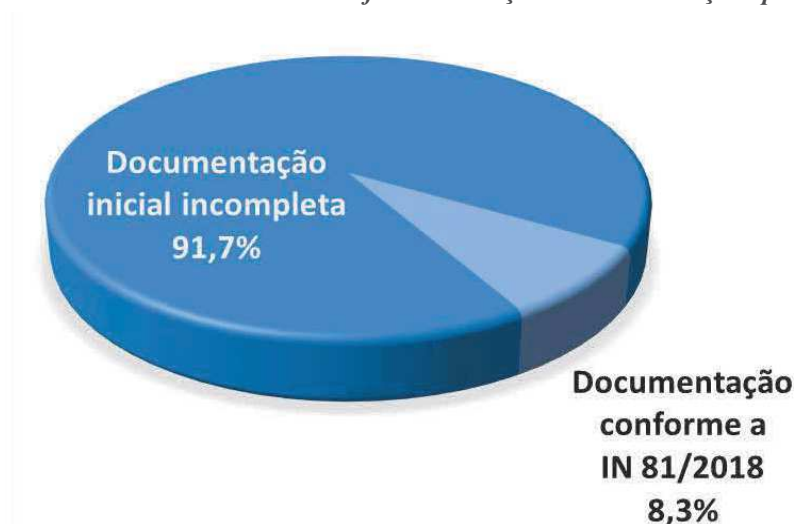
108. Dentre os sete projetos já apreciados pelo TCU, foram identificados benefícios financeiros resultantes das análises nos Portos de Aratu (BA) e de Santos (SP) com aumento do valor presente líquido (VPL), respectivamente, em R\$ 31,9 milhões e R\$ 3,8 milhões. Os demais processos apresentaram benefícios de elevada materialidade que serão quantificados com a implementação das determinações e recomendações. Em todos os projetos analisados também foram identificadas possíveis melhorias procedimentais informadas aos gestores.

109. Devido aos montantes de recursos públicos envolvidos e a relevância dos projetos, o Tribunal autuou processos específicos para cada um deles e realizou análises técnicas a respeito de todos os estudos, apontando eventuais riscos e emitindo recomendações e determinações aos gestores das desestatizações para mitigá-los ou eliminar as causas.

110. Sobre os achados de auditoria no setor de transportes (rodovias, ferrovias, aeroportos e portos), dos doze processos encaminhados pelo Governo Federal ao TCU apenas o estudo referente à 6ª rodada de concessões de aeroportos continha, inicialmente, todos os documentos necessários para a regular avaliação dos auditores do Tribunal, conforme prevê o artigo 3º da Instrução Normativa 81/2019.

111. Dessa forma, nos onze demais processos (91,7% do total), foram solicitados aos gestores o envio dos documentos faltantes e o prazo do Tribunal para análise dos estudos somente foi aberto após o recebimento das informações.

Gráfico 5 – Situação da documentação apresentada



Fonte: SeinfraUrbana

112. Ainda a respeito do setor de transportes, em nove processos foram identificados estudos de viabilidade deficientes (75%) e dois continham cláusulas com potencial restrição à competição de empresas interessadas (16,6%). Nesses casos, o TCU exarou determinações e recomendações para que as constatações fossem solucionadas.

113. Nos projetos do setor de energia (óleo e gás, energia elétrica e mineração) recebidos pelo Tribunal de Contas da União, não foram identificados achados referentes à fragilidade dos estudos de viabilidade, nem cláusulas de restrição à competição das empresas interessadas, sendo exaradas recomendações, aos ministérios gestores, relativas ao aprimoramento dos respectivos processos de desestatizações.

114. Por fim, nos casos dos processos com documentações pendentes, foram solicitados aos gestores que as apresentassem e somente foi aberto o prazo do TCU para análise dos estudos após o recebimento das informações. Desses trabalhos realizados em desestatizações e concessões, destacam-se os processos listados na Tabela 5.

Tabela 5 – Ações realizadas em desestatizações e concessões em destaque

<u>Secretaria</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
-------------------	-----------------------	-----------------	-------------------------

<u>Secretaria</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
Seinfra Elétrica	Leilão de Transmissão 2/2019	012.988/2019-7	Bruno Dantas
Seinfra Elétrica	Leilão de Transmissão 1/2020	003.238/2020-2	Benjamin Zymler
Seinfra Petróleo	Oferta Permanente de Blocos Terrestres e Marítimos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais	015.456/2020-0	Walton Alencar Rodrigues
Seinfra RodoviaAviação	Concessões Rodoviárias em ES, GO, MG, MT, PA e TO	016.936/2020-5	Vital do Rêgo
		018.901/2020-4	Benjamin Zymler
		028.116/2020-8	Raimundo Carreiro
Seinfra RodoviaAviação	6ª Rodada de Concessão de Aeroportos	025.301/2020-9	Augusto Nardes

Fonte: Coinfra/Siob

IV.4.1 Leilão de Transmissão 2/2019

Processo: TC 012.988/2019-7

Relator: Ministro Bruno Dantas

Acórdão: 2.637/2019-TCU-Plenário

115. *Apreciado pelo Acórdão 2.637/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas, o Leilão de Transmissão 2/2019-Aneel apresentou doze lotes, localizados em doze estados diferentes, que totalizaram 2.470 km de linhas de transmissão e 7.800 MVA em capacidade de transformação adicionada por novas subestações. Esses empreendimentos representavam um investimento estimado de R\$ 4,2 bilhões.*

116. *Para esse trabalho, primeiro desempenhado na SeinfraElétrica ao qual foi aplicada a novel IN TCU 81/2018, contou-se com o apoio do Núcleo de Supervisão de Auditorias (NSA), o qual contribuiu com o desenvolvimento de metodologia a ser aplicada nos acompanhamentos de desestatização em todos os leilões de transmissão, tendo sido elaborado um novo modelo de acompanhamento desses processos de desestatização, segregando as ações de controle pontuais (específicas, realizadas a partir da documentação apresentada em razão dos leilões) das ações de controle transversais (gerais, atinentes aos processos e à base de dados que subsidiam a elaboração da documentação que compõe os editais dos leilões).*

117. *Foram detectadas falhas e elaborados encaminhamentos que objetivavam aprimorar a atuação da Aneel na condução dos processos de leilão para a concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica e de subsidiar o MME e a EPE nos estudos de melhoria dos relatórios técnicos que integram os leilões de sistemas de transmissão.*

118. *Entre os benefícios estimados, pode-se mencionar o aprimoramento dos processos de desestatização de Linhas de Transmissão, auxiliando na identificação de falhas/erros,*

diminuindo a quantidade de etapas formais que pouco contribuem com o processo, impulsionando estudos necessários ao aperfeiçoamento das técnicas e dos controles existentes, bem como aumentando a segurança quanto ao sucesso dos processos de desestatização (mitigando os riscos de os leilões se tornarem desertos).

IV.4.2 Leilão de Transmissão 1/2020

Processo: TC 003.238/2020-2

Relator: Ministro Benjamin Zymler

119. *Ainda em análise pela Unidade Técnica, o Leilão de Transmissão 1/2020-Aneel trouxe onze lotes, localizados em nove estados diferentes, que totalizaram 1.940 km de linhas de transmissão e 6.420 MVA em capacidade de transformação adicionada por novas subestações. Esses empreendimentos representam um investimento estimado de R\$ 7,4 bilhões.*

120. *O trabalho segue a metodologia elaborada no acompanhamento do Leilão de Transmissão 2/2019, focando as análises em questões específicas do edital e do procedimento competitivo.*

121. *A realização do leilão está prevista para o fim do mês de dezembro/2020, enquanto a atuação do TCU deve ser concluída até o fim do mês de outubro/2020, em observância ao que define a IN TCU 81/2018.*

IV.4.3 Oferta Permanente de Blocos Terrestres e Marítimos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais

Processo: TC 015.456/2020-0

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

Acórdão: 1.819/2020-TCU-Plenário

122. *A Oferta Permanente de Blocos Terrestres e Marítimos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais – ou simplesmente Oferta Permanente – é um processo conduzido pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), de forma cíclica e contínua, com vistas à outorga de contratos de concessão para atividades de exploração, reabilitação e produção de petróleo e gás natural em campos devolvidos ou em processo de devolução, e em áreas que já tenham sido licitadas anteriormente e não arrematadas.*

123. *O processo de Oferta Permanente inclui apenas blocos e áreas para licitação sob o regime de concessão, sendo regida pelo art. 177 da Constituição Federal, pelas Leis 9.478/1997 (Lei do Petróleo) e 12.351/2010 (Regime de Partilha) e pelas Resoluções ANP 18/2015 e 24/2013. As áreas do Pré-sal e estratégicas não foram autorizadas, até o momento, a serem incluídas na Oferta Permanente.*

124. *A Oferta Permanente se diferencia das rodadas de licitações comumente realizadas pela ANP no que diz respeito à periodicidade em que ocorrem as etapas do processo subsequentes à publicação do edital, operando em ciclos de concorrência periódicos. As inscrições podem ser realizadas a qualquer tempo e os ciclos de oferta permanente são iniciados a partir da verificação de interesse por parte das licitantes*

inscritas, materializado na apresentação de garantias de oferta e declaração dos setores de interesse.

125. *O Primeiro Ciclo da Oferta Permanente foi realizado em 2019, e foi acompanhado por este Tribunal no âmbito do processo TC 015.331/2018-0. Após o ciclo inicial, a ANP promoveu alterações no edital e no objeto, dando início a novo acompanhamento de desestatização, desta vez no processo TC 015.456/2020-0, ao que se denominou Oferta Permanente 2020.*

126. *O objeto da Oferta Permanente 2020 contempla 708 blocos exploratórios, localizados em 51 setores de quinze bacias sedimentares – Camamu-Almada, Campos, Ceará, Jacuípe, Espírito Santo, Potiguar, Recôncavo, Santos, Sergipe-Alagoas, Paraná, Parnaíba, Pelotas, Pernambuco-Paraíba, Tucano e Amazonas –, totalizando 243 mil km² de área, além de três áreas com acumulações marginais, localizadas em três setores de três bacias sedimentares – Espírito Santo, Recôncavo e Solimões.*

127. *A primeira fase do acompanhamento, nos termos do artigo 3º da IN-TCU 81/2018, abrangeu os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental e as minutas do instrumento convocatório e respectivos anexos, considerando os resultados das consultas e audiências públicas realizadas.*

128. *Seguindo o escopo proposto para a fiscalização realizada, a SeinfraPetróleo verificou o cumprimento dos dispositivos regulamentares aplicados à espécie e a consistência dos estudos e documentação encaminhados pela ANP. Além disso, foram verificados os elementos essenciais que devem estar contidos no edital e nas minutas dos contratos.*

129. *Constatou-se, essencialmente, que somente foram incluídos blocos e áreas com pareceres ambientais preliminares favoráveis dos organismos ambientais competentes, bem como amparados por manifestação conjunta do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA).*

130. *Além disso, verificou-se que os valores dos bônus de assinatura mínimos propostos e os demais parâmetros técnicos e econômicos foram calculados mantendo-se, quase integralmente, as mesmas metodologias da Oferta Permanente 2019, avaliadas anteriormente pelo Tribunal e alicerçadas nas práticas adotadas nas últimas rodadas de licitações realizadas pela ANP. Excetuaram-se apenas os bônus dos blocos remanescentes da 16ª Rodada de Licitações, cujo cálculo original observou metodologia própria e foi assim mantida para Oferta Permanente – ao menos até que a Agência Reguladora conclua os estudos para adoção de referencial metodológico comum aos leilões, cuja elaboração foi determinada pelo Tribunal no Acórdão 2.854/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.*

131. *O volume de recursos fiscalizados, calculado pelo somatório dos valores de bônus de assinatura mínimo e dos valores equivalentes do Programa Exploratório Mínimo (PEM) ou Programa de Trabalho Inicial (PTI), conforme o caso, dos blocos com risco exploratório e das áreas com acumulações marginais compreendidas nos setores ofertados, e corresponde a R\$ 6.795.229.000,00.*

132. *É importante acrescentar que a Oferta Permanente, além de promover nova dinâmica na indústria nacional de petróleo e gás natural, busca estimular a produção em*

áreas maduras e de acumulações marginais, considerando que a reativação da produção nessas áreas possui papel relevante para contribuir com a economia das regiões onde se localizam. Assim, a atuação do TCU, nos moldes expostos, garantindo a conformidade procedimental e a adequação dos estudos realizados pela Agência Reguladora, tem efeito sinérgico na persecução desses objetivos.

133. O exame efetuado pela SeinfraPetróleo nessa fase da Oferta Permanente 2020 foi apreciado pelo Tribunal nos termos do Acórdão 1.819/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, exarado em 15/7/2020, o qual considerou, sob o ponto de vista formal e dado o escopo definido para a análise, que a ANP atendeu aos aspectos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente ao certame.

134. O referido acórdão também cientificou a ANP de que, considerado o cronograma que previa a publicação do edital do certame em 7/7/2020, a disponibilização da documentação teria deixado de observar a antecedência de 90 dias preconizada no art. 8º da IN TCU 81/2018.

135. Todavia, em conformidade com o normativo, o edital da Oferta Permanente 2020 veio a ser publicado apenas em 21/7/2020.

136. No âmbito da primeira atuação do TCU no TC 015.456/2020-0, os benefícios potenciais estimados deste acompanhamento relacionam-se à manutenção da expectativa de controle gerada pela atuação continuada desta Corte de Contas e ao Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública. Ademais, ao longo do acompanhamento das rodadas anteriores sob o regime de concessão, é possível identificar várias recomendações e determinações destinadas à Agência Reguladora que contribuíram no aprimoramento, ao longo dos anos, das licitações de blocos exploratórios.

137. Por fim, de acordo com a dinâmica própria do processo de Oferta Permanente, ante a aprovação de declaração de setores de interesse acompanhada de garantia de oferta apresentada por licitante inscrita, a Comissão Especial de Licitação (CEL) divulgou, em 11/9/2020, o cronograma para realização do Segundo Ciclo da Oferta Permanente, prevendo a realização da sessão pública de apresentação das ofertas para 3/12/2020.

138. Os atos realizados após a publicação do edital do certame, incluindo os procedimentos de adjudicação e assinatura dos contratos relativos ao recém-inaugurado Segundo Ciclo da Oferta Permanente, também serão objeto de oportuno exame pela SeinfraPetróleo, nos termos da IN TCU 81/2018 e do escopo proposto para o acompanhamento da Oferta Permanente 2020.

IV.4.4 Concessões Rodoviárias em ES, GO, MG, MT, PA e TO

139. Neste ano de 2020 foram remetidos ao TCU para análise três processos de outorga de rodovias. Somados, os trechos abrangem 2.500 km de estradas. Para cada um são analisados os respectivos estudos de viabilidade, bem como as minutas de edital e do contrato e, ainda, o plano de outorga.

140. O TC 016.936/2020-5 contempla trechos da BR-153 nos estados de Goiás e Tocantins, bem como das BR-080 e 414 em Goiás. Em uma extensão total de 850 km, estão previstos investimentos que atingem R\$ 8,2 bilhões, a serem realizados durante 30 anos de contrato. Entre as principais ações, deverão ser duplicados 620 km e construídos 90 km de vias marginais.

141. Vale ressaltar que essa concessão apresenta uma série de inovações no edital de licitação e na minuta contratual. Entre elas pode-se citar o critério híbrido de julgamento no leilão – menor tarifa combinada com maior outorga –, tarifa diferenciada para pista simples e pista dupla e reserva de parte da receita bruta para proteção do fluxo de caixa do projeto e utilização na revisão quinquenal.

142. O TC 018.901/2020-4 abrange 970 km, englobando trechos da BR-163 em Mato Grosso e da BR-163 e BR-230 no Pará. O foco do contrato recai em grande parte sobre serviços de restauração e manutenção das pistas existentes, a serem executados durante 10 anos, com previsão do emprego de R\$ 1,9 bilhão.

143. Por fim, o TC 028.116/2020-8 trata de 670 km de trechos das BR-381 e BR-262 em Minas Gerais e da BR-262 no Espírito Santo que devem receber R\$ 7,8 bilhões em investimentos durante 30 anos, com a implantação de 590 km de duplicações e 130 km de vias marginais.

144. A atuação das equipes técnicas do TCU nesses casos, ainda durante o trabalho de análise dos documentos, redundou na revisão das projeções de crescimento de tráfego e dos cronogramas de investimentos, uma vez que os sensíveis impactos no Produto Interno Bruto do país, decorrentes da pandemia da Covid-19, não haviam sido considerados.

IV.4.5 6ª Rodada de Concessão de Aeroportos

Processo: TC 025.301/2020-9

Relator: Ministro Augusto Nardes

145. O TCU realiza o acompanhamento do processo de desestatização referente à 6ª rodada de concessões de serviços públicos para ampliação, manutenção e exploração de 22 aeroportos brasileiros no TC 025.301/2020-9. Juntos, os aeroportos movimentaram 24,3 milhões de passageiros em 2019, conforme informação do PPI. Para o leilão, foram segregados em três blocos:

- a. Bloco Norte: Manaus, Porto Velho, Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Tabatinga Tefé e Boa Vista;
- b. Bloco Central: Goiânia, São Luís, Teresina, Palmas, Petrolina e Imperatriz; e
- c. Bloco Sul: Curitiba, Foz do Iguaçu, Navegantes, Londrina, Joinville, Bacacheri, Pelotas, Uruguaiana e Bagé.

146. Os estudos de viabilidade inicialmente encaminhados ao TCU abordaram a desestatização desses aeroportos em um cenário anterior à pandemia de Covid19. Posteriormente, o próprio poder concedente realizou atualização dos estudos para considerar os efeitos dessa crise sanitária sobre o leilão pretendido.

147. Assim, foram revistas as projeções de demanda de passageiros, aeronaves e cargas, exigindo, por consequência, a readequação dos projetos de desenvolvimento das infraestruturas aeroportuárias e das modelagens econômico-financeiras, ensejando a

revisão dos EVTEA que subsidiam a modelagem da presente rodada de concessão. Em decorrência, pode-se citar por exemplo a redução de cerca de 60% no Valor Presente Líquido (VPL) dos 3 blocos de aeroportos, demonstrados na Tabela 6, resultando em uma redução na mesma proporção da contribuição inicial mínima prevista, que é a estimativa do valor mínimo a ser ofertado pelas proponentes para pagamento ao Poder concedente.

Tabela 6 – Valores antes e depois da atualização dos Valores Presentes Líquidos dos três blocos

<u>Bloco</u>	<u>Valor antes da atualização (R\$ milhões)</u>	<u>Valor após a atualização (R\$ milhões)</u>
Sul	408,2	133,5
Central	22,5	8,2
Norte	38,7	48,2
<u>Totais</u>	<u>469,4</u>	<u>189,9</u>
<u>Redução</u>	<u>59.5%</u>	

Fonte: SeinfraRodoviaAviação

IV.5. Auditorias Operacionais

148. O Manual de Auditorias Operacionais do TCU define a auditoria operacional (ANOp) como o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

149. Diretamente ligado ao objetivo desta Corte de aprimorar a governança e a gestão em organizações e políticas públicas, as auditorias operacionais realizadas na área de infraestrutura no período do Fiscobras 2020 fazem parte de um conjunto maior de atividades realizadas pelas Secretarias de Fiscalização de Infraestrutura.

150. Foram realizadas um total de 27 auditorias operacionais distribuídas nas diversas áreas da infraestrutura nacional. Algumas dessas atuações foram realizadas para acompanhar a resposta governamental ao combate a pandemia ocasionada pelo Covid-19. Destacam-se as auditorias operacionais relacionadas na Tabela 7.

Tabela 7 – Auditorias operacionais em destaque

<u>Secretaria</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
SeinfraCOM	Transferências de recursos federais para empreendimentos de infraestrutura hídrica	036.413/2019-4	Aroldo Cedraz
Seinfra Elétrica	Acompanhamento das ações em resposta à crise gerada pela Covid-19 no setor elétrico	016.791/2020-7	Ana Arraes
Seinfra Elétrica	Auditoria Termelétricas na Matriz Elétrica Nacional	038.088/2019-3	Ana Arraes
Seinfra	Auditoria Governança do Setor Elétrico	029.083/2019-2	Ana Arraes

<u>Secretaria</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
Elétrica			
Seinfra Elétrica	Levantamento sobre Segurança de Barragens de Geração de Energia Elétrica	010.475/2019-2	Ana Arraes
Seinfra Elétrica	Auditoria sobre Segurança Energética de Roraima	012.176/2019-2	Ana Arraes
Seinfra Elétrica	Atuação das empresas do grupo Eletrobras no acompanhamento e controle do desempenho de empreendimentos geridos por meio de SPEs	022.373/2017-9	Aroldo Cedraz
Seinfra Elétrica	Acompanhamento da segunda rodada de desinvestimentos da Eletrobras	031.986/2017-0	Aroldo Cedraz
Seinfra Operações	Análise de efetividade do programa de integridade da Petrobras	020.846/2019-3	Benjamin Zymler
Seinfra Petróleo	Descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore	039.462/2019-6	Walton Alencar Rodrigues
Seinfra Urbana	Estudos de Viabilidade do Transporte Público de Média e Alta Capacidade	037.580/2018-3	Vital do Rêgo
Seinfra Urbana	Edificações hospitalares em combate à Covid-19	016.795/2020-2	Aroldo Cedraz

Fonte: Coinfra/Siob

IV.5.1 Transferências de recursos federais para empreendimentos de infraestrutura hídrica

Processos TC 036.413/2019-4

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

151. A auditoria teve como foco avaliar os mecanismos de controle aplicados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com o fim de reduzir os riscos de frustração do atingimento dos benefícios sociais esperados, bem como garantir os prazos, custos e qualidade planejados. Também foi objeto de exame a juridicidade da Portaria Interministerial 130/2013 (PI 130/2013), uma vez que sua aplicação ainda não se encontra pacificada, havendo controvérsias quanto à sua compatibilidade com normas de controle de superior hierarquia no ordenamento jurídico.

152. Além de vícios na elaboração, verificou-se que a metodologia de acompanhamento estabelecida na referida norma não se alinha aos princípios da eficiência, proporcionalidade e razoabilidade, contrariando ainda dispositivos do Decreto-Lei 200/1967, das Leis 8.666/1993 e 11.578/2007 e do Decreto 6.170/2007.

153. *Apurou-se também que a PI 130/2013 foi utilizada para a execução de empreendimentos não inseridos nas hipóteses que ensejaram a elaboração do referido normativo. O processo de seleção dos empreendimentos beneficiados apresentou motivação genérica, sem a realização de estudos técnicos ou a adoção de critérios objetivos, tampouco houve a participação efetiva da área técnica especializada na temática.*

154. *Constatou-se também que os procedimentos de controle adotados pelo Departamento de Obras Hidricas e Apoio a Estudos sobre Segurança Hídrica (DOH) para acompanhamento e supervisão de seus termos de compromisso não se apresentam adequados e suficientes para minimizar os riscos decorrentes da PI 130/2013 e para garantir a eficácia desses instrumentos de repasse, considerando a relevância e a materialidade envolvidas.*

155. *Por fim, as dificuldades trazidas pela sistemática de controle da referida portaria puderam ser constatadas em casos práticos, mediante estudos de casos em processos de gestão de instrumentos de repasse.*

156. *Foram propostas determinações, recomendações e ciências visando ao estabelecimento de controles internos, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH), baseados no mapeamento e na avaliação de riscos dos processos de transferência de recursos federais a outros entes da federação; à adoção de procedimentos de acompanhamento compatíveis com as normas de controle para os instrumentos de repasse em andamento; ao impedimento da celebração ou do enquadramento de novas transferências de recursos abarcadas pela atual sistemática da PI 130/2013, incompatível com o ordenamento legal; e à indução da motivação suficiente e tecnicamente fundamentada nos atos da administração pública.*

157. *Espera-se que a fiscalização auxilie os gestores a aperfeiçoar os mecanismos internos de controle relativos às descentralizações de recursos a outros entes federativos, mitigando riscos, prevenindo danos, mensurando resultados – de forma a garantir o alcance dos objetivos previstos pelos instrumentos de repasse da SNSH. Além disso, pretende-se o aprimoramento e a adequação das normas e dos procedimentos de acompanhamento das transferências atualmente regidas pela PI 130/2013. Por fim, almeja-se também a pacificação de entendimento quanto a aspectos jurídicos referentes à citada portaria interministerial, conferindo maior segurança em seu contexto de aplicação.*

IV.5.2 Acompanhamento das ações em resposta à crise gerada pela Covid-19 no setor elétrico

Processos TC 016.791/2020-7

Relator: Ministra Ana Arraes

Acórdão: 1.346/2020-TCU-Plenário e 1.905/2020-TCU-Plenário

158. *Energia elétrica é um serviço público essencial, 99% universalizado no País, driver para o crescimento econômico, regulado pelo Estado e cuja demanda teve comportamento decrescente durante a crise da pandemia de Covid (nos primeiros meses, caiu cerca de 20%; atualmente estimativas oficiais preveem que ao longo de todo o ano deve alcançar 4% de queda). Além da queda na demanda, outro efeito percebido foi o aumento da inadimplência (no início da crise, estava estimada em 20%).*

159. Nesse cenário, foram adotadas políticas públicas e normativos regulatórios de forma a garantir a sustentabilidade do setor elétrico, garantir os fluxos de pagamentos e garantir a retomada de investimentos em infraestrutura elétrica na retomada pós-Covid. Destaca-se, entre as medidas adotadas, a operação de crédito, autorizada pela Medida Provisória 950/2020 e Decreto 10.350/2020, voltada a aumentar a liquidez das distribuidoras em função da crise, da ordem R\$ 14,8 bilhões.

160. Essa atuação estatal foi objeto de acompanhamento pelo TCU com o objetivo de contribuir com a redução dos impactos da crise, sobre Setor Elétrico, causada pela pandemia, favorecendo a pronta retomada do setor, bem como dar o tratamento adequado aos passivos legados da crise.

161. Até o momento, identificou-se o risco de inconsistência nos dados levantados sobre os efeitos da crise da Covid-19 sobre o setor elétrico ou a tomada de decisão sem fundamento em evidências, motivo pelo qual se recomendou à Aneel e ao MME a necessidade de dar a devida transparência aos indicadores utilizados para tomada de decisão, em especial os novos indicadores utilizados para avaliar a situação financeira das distribuidoras em face da crise da Covid-19 (sobrecontratação, perda de receita, inadimplência), divulgando-se as respectivas definições, as metodologias de cálculo e séries históricas já mensuradas e atualizações realizadas durante a crise (Acórdão 1.346/2020-TCU-Plenário).

162. Também se verificou que a solução adotada pela Aneel, por meio da Resolução Normativa 885/2020, trouxe regramentos consistentes relativos ao acesso à operação financeira e ao não reconhecer em sede abstrata e geral o direito objetivo das distribuidoras ao reequilíbrio dos contratos, mas apenas o direito subjetivo de solicitarem esse reequilíbrio e de terem seu pedido analisado pela agência, conforme já previsto na Lei 8.987/1995 e nos respectivos contratos de concessão e permissão (Acórdão 1.905/2020-7-Plenário)

163. Como benefício da atuação do TCU, destaca-se a promoção de transparência na atuação dos órgãos e entidades jurisdicionados, de modo a ampliar o controle social e o escrutínio público sobre os fundamentos utilizados pela administração pública na tomada de decisão.

164. O acompanhamento do Tribunal continuará até a conclusão das principais ações desenvolvidas pelos órgãos responsáveis para enfrentamento das consequências da Covid no setor elétrico.

IV.5.3 Auditoria Termelétricas na Matriz Elétrica Nacional

Processos TC 038.088/2019-3

Relator: Ministra Ana Arraes

165. A matriz elétrica brasileira passa por uma transição, com diminuição relativa das hidroelétricas e aumento das eólicas e solares (fontes não despacháveis e intermitentes). A inserção em larga escala das fontes intermitentes traz desafios para o planejamento e operação do setor, em especial quanto à segurança de suprimento e custos. Para gerenciar a intermitência, as termelétricas ganham maior relevância. A expansão prevista para os próximos 10 anos será baseada em térmicas a gás natural (38% da expansão total), eólicas (36%) e solares (12%). Assim, avaliou-se a participação das termelétricas

na matriz elétrica nacional, considerando sua relevância para o desenvolvimento do setor e a segurança energética, incluindo aspectos afetos à modicidade tarifária e emissão de gases do efeito estufa.

166. Quanto à modicidade tarifária, identificou-se alocação desequilibrada dos custos das térmicas entre consumidores livres e regulados, em um total de R\$ 47 bilhões, entre 2015-2019, resultando em tarifas mais caras. Além disso, identificaram-se que geradores foram remunerados sem a contraprestação dos serviços em decorrência de decisões judiciais liminares. Caso ocorram decisões no mérito dessa natureza para outras térmicas, haverá um prejuízo bilionário para os consumidores e a segurança do sistema elétrico estará comprometida.

167. Quanto à segurança de suprimento, constatou-se elevada indisponibilidade das térmicas, equivalente a uma perda de 26% da capacidade de geração termelétrica, e indefinição sobre a possibilidade de contratação de “Reserva de Capacidade” ou de “Potência Associada à Energia de Reserva”, resultando em maior risco de déficit de potência, caso não seja aprovada alternativa para suprimento de potência, e custos adicionais para o consumidor regulado.

168. Quanto à integração do setor elétrico com o de gás natural, foram identificados alguns pontos de atenção, que devem ser acompanhados pelo TCU e poderão ser objeto de análise em trabalhos posteriores.

169. Quanto à emissão de gases do efeito estufa, identificou-se a utilização inadequada, por órgãos governamentais, de um valor fixo como compromisso do Brasil no Acordo de Paris, gerando incertezas e falta de transparência.

170. Ademais, acrescenta-se que o contexto atual é de discussões legislativas para alteração significativa do modelo de mercado do setor elétrico, abordando inclusive alguns dos aspectos relatados. Além disso, ainda são incertos os impactos no setor decorrentes da pandemia do Covid-19.

171. Como benefício da atuação do TCU, espera-se que este trabalho contribua para tarifas de eletricidade mais módicas, por meio de alocação mais equilibrada dos custos de expansão da geração entre os consumidores regulados e livres, devolução de valores recebidos indevidamente por geradores e melhor planejamento das distribuidoras.

172. Além disso, espera-se maior uniformidade e clareza quanto ao acompanhamento do compromisso brasileiro no Acordo de Paris. Ressalta-se que a auditoria, embora concluída, ainda deverá ser apreciada pelo Plenário do TCU.

IV.5.4 Auditoria Governança do Setor Elétrico

Processos TC 029.083/2019-2

Relator: Ministra Ana Arraes

173. O setor elétrico tem forte influência no melhor ou pior desempenho de uma grande quantidade de segmentos da economia, no crescimento do PIB e no bem-estar de cidadãos-consumidores. É imprescindível que haja uma atuação coerente de uma série de stakeholders, os quais desempenham vários papéis simultaneamente, que têm de seguir uma quantidade reconhecidamente excessiva de leis e normas infralegais frequentemente modificadas e que estão sujeitos ao lobby de diversos grupos de interesse.

174. Diante desse contexto, a necessidade de uma boa governança pública no setor adquire relevância. Em especial, a auditoria avaliou a governança de políticas e processos estratégicos do setor elétrico brasileiro.

175. Constatou-se uma ausência de visão estratégica objetiva, clara e formal para o setor elétrico, alinhada à visão de país. Particularmente, é necessária uma atuação de protagonista por parte do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e do centro de governo na definição dessa visão e das estratégias a ela associada, sob o risco de o setor elétrico evoluir de forma descolada das necessidades do país.

176. Também é importante existir uma instância formal para discussão do planejamento estratégico que exprima essa visão. De forma específica, no que se refere à conexão entre diferentes planos setoriais e de governo, constatou-se ausência de integração entre os planos existentes e o Plano Plurianual.

177. Após análise do processo de tomada de decisão em processos relevantes para o setor elétrico, verificou-se ausência de avaliação de impacto que subsidiasse e ofertasse opções consistentes nesses processos. Por fim, também se identificou a oportunidade de realização de processo de preparação quanto a tratamento a ser dado às concessões vincendas nos próximos anos.

178. Como benefício, a partir da análise concreta de grandes decisões adotadas no setor, espera-se colaborar com a melhoria da atuação estatal nesse setor e de sua coerência com demais políticas públicas.

179. Ressalta-se que, embora a auditoria esteja concluída, sua apreciação será realizada pelo Plenário do TCU.

IV.5.5 Levantamento sobre Segurança de Barragens de Geração de Energia Elétrica

Processos TC 010.475/2019-2

Relator: Ministra Ana Arraes

Acórdão: 726/2020-TCU-Plenário

180. Tendo em vista os acontecimentos relativos a acidentes com barragens de mineração, o levantamento procurou identificar como se dá a regulação, a fiscalização, o monitoramento e o acompanhamento das ações de segurança empregadas pelos responsáveis por barragens de geração de energia elétrica, inclusive no que diz respeito às ações de preparação, prevenção, resposta e recuperação dos organismos de defesa civil, além de levantar os riscos associados aos processos correlatos à Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB).

181. Foram levantados oito riscos associados à gestão da segurança das barragens de geração de energia elétrica, agrupados em cinco macro temas relacionados a prevenção, preparação, resposta e recuperação e analisados os níveis dos controles existentes, com o intuito, entre outros, de dar transparência à sociedade das ações e dos riscos associados ao objeto fiscalizado, permitindo assim contribuir com o controle social e de outras instituições no âmbito de suas competências, como o Congresso Nacional, Ministério Público Federal e associações organizadas.

182. Durante a fiscalização, foi identificada existência de lacuna na Lei 12.334/2010, no que se refere à competência institucional para fiscalização das barragens de até 5.000 kW sujeitas apenas a registro e enquadradas nas características elencadas na PNSB.

183. Atualmente, são 110 centrais geradoras hidrelétricas de capacidade reduzida (CGH) que não estão sendo fiscalizadas em relação a seus aspectos de segurança, aumentando o risco de acidentes nessas barragens com consequentes perdas de vidas humanas e impactos econômicos, sociais e ambientais. A lacuna foi devidamente informada ao Congresso Nacional que está debatendo mudanças nessa lei.

184. Também foram efetuadas recomendações à Agência Nacional de Energia Elétrica a fim de permitir o aperfeiçoamento de sua atuação como órgão responsável pela fiscalização das barragens de geração de energia.

185. Espera-se que a fiscalização contribua para o aperfeiçoamento e implementação efetiva da PNSB e de sua regulação, bem como para a melhoria da articulação entre os atores envolvidos e ampliação dos controles existentes.

IV.5.6 Auditoria sobre Segurança Energética de Roraima

Processos TC 012.176/2019-2

Relator: Ministra Ana Arraes

Acórdão: 1.552/2020-TCU-Plenário

186. Roraima é o único estado da Federação que não está conectado ao Sistema Interligado Nacional (SIN). Esse estado também possui o maior número de sistemas isolados, abastecidos, em sua maioria, por usinas térmicas a diesel, extremamente caras e poluentes. O sistema que abastece a capital Boa Vista, que conta com 80% da população do estado, era suprido pela hidrelétrica de Guri, na Venezuela.

187. Entretanto, devido à crise econômica do país vizinho, esse suprimento foi cortado, o que levou a Capital a utilizar usinas térmicas a diesel, além de enfrentar apagões frequentemente. Somado a isso, há, desde 2012, um imbróglio envolvendo a construção da Linha de Transmissão (LT) Manaus-Boa Vista que ligará o Estado ao SIN.

188. Assim, essa auditoria foi concebida de forma a avaliar a adequação de políticas e ações dos agentes do setor elétrico para garantir o abastecimento do mercado de energia em Roraima, com segurança, eficiência, sustentabilidade e modicidade tarifária

189. Constatou-se que não foram superados os entraves da componente indígena para a emissão da Licença de Instalação da obra da LT Manaus-Boa Vista. O atraso na emissão da licença de instalação aumentou os custos do projeto e levou a concessionária responsável pelo empreendimento a solicitar reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Inicialmente, os investimentos previstos para implantação da obra eram da ordem de R\$ 1,1 bilhão, com receita anual permitida (RAP) de R\$ 121 milhões.

190. O pedido da concessionária foi o aumento para uma RAP de R\$ 396 milhões, tendo em vista o aumento do valor do investimento previsto para R\$ 2,6 bilhões. Importante ressaltar que enquanto não interligado ao SIN, o estado de Roraima tem a energia mais cara do Brasil. Apenas em 2019, foram repassados R\$ 1,9 bilhão a título de subsídio via Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC) para Roraima.

191. Outro impacto da não interligação foi a sobrecontratação de energia a que ficou submetida a concessionária de distribuição de energia do Estado (já solucionado pela Aneel). Além disso, foi verificado risco de atraso no processo de viabilização socioambiental da hidrelétrica Bem-Querer (Rio Branco), em Roraima, que é uma das soluções estruturantes para garantir a segurança energética do Estado.

192. Foi determinado ao MME que edite um plano de ação de forma a estruturar as ações necessárias a garantir o abastecimento do mercado de energia em Roraima, com segurança, eficiência e sustentabilidade, incluindo viabilização da implantação da LT Manaus-Boa Vista, mitigação de atraso nos estudos preparatórios para licitação e implantação da UHE Bem Querer e soluções alternativas estruturais para minimizar os subsídios da CCC.

193. Espera-se dar maior transparência aos diversos interessados acerca do impacto da não interligação de Roraima ao SIN e que haja maior coordenação entres os órgãos governamentais para o desenvolvimento das políticas públicas do Setor Elétrico.

IV.5.7 Atuação das empresas do grupo Eletrobras no acompanhamento e controle do desempenho de empreendimentos geridos por meio de SPEs

Processos TC 022.373/2017-9

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

194. Realizou-se auditoria de conformidade da atuação das empresas do Sistema Eletrobras no acompanhamento e controle do desempenho de empreendimentos geridos por meio de Sociedades de Propósito Específico (SPEs).

195. Concluiu-se que eventos involuntários ao processo de gestão (como a repactuação do risco hidrológico, no setor de geração hidroelétrica), bem como omissões na política de gestão, controle e fiscalização dos investimentos (como aumentos generalizados nos dispêndios pré-operacionais, atrasos na entrada em operação, alterações na estrutura de capital prevista inicialmente, e sobrestimativa da capacidade de geração de empreendimentos ou do prazo de concessão) conduziram à redução de rentabilidade dos investimentos na ordem de R\$ 78 bilhões.

196. Essas constatações ensejaram a proposta de recomendações de melhorias operacionais à Eletrobras. A despeito da questão sistêmica, apontaram-se também outras irregularidades individuais.

197. Em relação à gestão dos direitos de sócio da Chesf, concluiu-se que a SPE Extremoz Transmissora do Nordeste (ETN) foi como uma sociedade privada, ainda que o parceiro privado já tivesse declarado que faria parte apenas formalmente da constituição da sociedade, sem participar efetivamente da vida social da empresa e dos investimentos, pois não concordara com o retorno dos investimentos.

198. Desse modo, os investimentos da SPE foram viabilizados com recursos de R\$ 590 milhões originários da empresa estatal e de R\$ 510,00 do parceiro privado. O controle acionário deveria ter sido assumido pela Chesf e a SPE submeter-se-ia ao regime jurídico aplicável às estatais.

199. Contudo, os gestores não trataram o processo de reestruturação de forma célere e conduziram o empreendimento pelo regime jurídico de direito privado, desrespeitando, entre outros, a necessidade de inclusão dos recursos no orçamento de investimento das empresas estatais, e também aos princípios de licitação, uma vez que a SPE celebrou diretamente contratos totalizando mais de R\$ 9,5 milhões apenas com a realização de contatos por e-mail ou simples contato telefônico.

200. Além disso, a inércia na reestruturação não permitiu a captação de financiamentos, e a SPE não teria os requisitos de rentabilidade exigidos pela Eletrobras no momento do Leilão.

201. Dessa forma, além de irregularidades no orçamento de investimentos da Chesf e nas contratações da ETN, foi identificado dano ao patrimônio da Chesf em valor superior a R\$ 11 milhões, que ensejou a proposta de abertura de Tomada de Contas Especial para ressarcimento do dano.

202. Em relação à gestão dos direitos de sócio da Eletrosul, constatou-se que a empresa estatal desenvolveu integralmente os projetos dos parques eólicos de Livramento, cujo valor de mercado foi estimado em mais de R\$ 10 milhões. Os projetos foram transferidos à SPE Livramento holding, então privada, que nunca realizou o devido ressarcimento. A Eletrosul ainda não foi capaz de realizar os procedimentos para ser efetivamente remunerada.

203. No exercício de seus direitos de sócio nessa mesma SPE, constatou-se que a inclusão de cláusula de Opção de Venda das ações da Fundação Elos no Acordo de Acionistas da SPE Livramento foi realizada sem o devido embasamento econômico-financeiro, e sem a aprovação das instâncias de governança da Eletrosul.

204. As irregularidades resultaram na aquisição da participação da Fundação ELOS com valor superior à precificação pelo valor patrimonial e pelo fluxo de caixa descontado, resultando em dano ao patrimônio da Eletrosul superior a R\$ 22 milhões, que ensejou a proposta de abertura de Tomada de Contas Especial para ressarcimento do dano. O Plenário do TCU ainda irá apreciar o trabalho.

IV.5.8 Acompanhamento da segunda rodada de desinvestimentos da Eletrobras

Processos TC 031.986/2017-0

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

205. A Eletrobras, buscando dar cumprimento ao Plano Diretor de Negócios e Gestão (PDNG) 2017-2021 da companhia, realizou nova rodada de desinvestimentos, com o objetivo de alienar suas participações em determinadas sociedades de propósito específico (SPE) remanescentes do primeiro procedimento competitivo.

206. Assim, o presente acompanhamento está avaliando a documentação elaborada (edital e documentos correlatos) na organização do procedimento competitivo atual, cujas regras foram estabelecidas com base no Decreto 9.188/2017, os valuations atualizados dos ativos, elaborados pela estatal, e os atos relacionados à transferência dos ativos alienados aos proponentes selecionados.

207. Até o momento, foram encontradas oportunidades de melhorias no edital e nos termos de referência das empresas contratadas para viabilizar o procedimento competitivo, assim como foram sugeridas propostas de melhorias na elaboração dos valuations realizados. O processo encontra-se, atualmente, em análise pelo gabinete do ministro relator (há previsão de ser colocado em pauta na próxima semana, sessão do dia 30/9, oportunidade na qual poderemos atualizar as informações do processo incluindo um acórdão).

IV.5.9 Análise de efetividade do programa de integridade da Petrobras

Processos TC 020.846/2019-3

Relator: Ministro Benjamin Zymler

208. Ilegalidades e irregularidades em empreendimentos da Petrobras vêm sendo apontadas por esta Corte de Contas com maior ênfase a partir de 2007 (PAC), mas ganharam maior relevo desde a eclosão da Operação Lava Jato (2014). Novas ilegalidades foram desveladas pela operação e, em 2015, uma CPI foi instituída pela Câmara dos Deputados, para tratar do tema.

209. Identificou-se a fragilização da transparência, comprometendo o adequado do “tom do topo”, o qual é um dos atributos essenciais para o sucesso do programa de integridade da companhia. Isso ocorreu porque a alta administração condicionou a entrega de informações essenciais para a auditoria à superveniência de fatos novos, externos à estatal e em desacordo com o arcabouço legal pátrio.

210. Identificaram-se também fragilidades que comprometem o diagnóstico da efetividade do programa de integridade, dados a ausência de indicadores relevantes, o uso de indicadores inválidos e resultados que sinalizam baixo desempenho, além de outros aspectos qualitativos que suscitam atenção da companhia e da União.

211. Espera-se que esse trabalho contribua para o célere aprimoramento do programa de compliance da Petrobras, apresentando as oportunidades de melhoria que proporcionam o fortalecimento do controle interno e a conformidade da estatal, bem como a mitigação de risco, evitando novos episódios de corrupção e fraudes, além de fomentar uma robusta cultura de integridade.

IV.5.10 Descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore

Processos TC 039.462/2019-6

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

212. A auditoria operacional relativa ao descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore partiu do acompanhamento dos assuntos mais relevantes em discussão no setor de petróleo e gás natural, no Brasil e no mundo, realizado de forma constante pela equipe da SeinfraPetróleo.

213. O tema do descomissionamento de instalações de produção de petróleo e gás natural tem sido recorrentemente levantado e apontado em fóruns nacionais e internacionais como ponto de atenção na indústria petrolífera.

214. *O descomissionamento insere-se, em geral, na etapa final do ciclo de exploração e produção dos campos de petróleo e gás natural, ocasião em que, por motivos técnicos ou econômicos, ocorre o fim da vida útil das instalações ou do próprio campo. Essa etapa agrupa as atividades de desativação e remoção – total ou parcial – das instalações utilizadas, tamponamento de poços perfurados, destinação adequada de resíduos e rejeitos gerados, além de recuperação ambiental da área.*

215. *Delimitou-se o escopo da auditoria para o descomissionamento marítimo (offshore), em razão da sua maior relevância material, maior complexidade técnico-econômica e por ensejarem maiores riscos de comprometimento da capacidade institucional dos órgãos diretamente envolvidos, bem como pelo potencial de produção de impactos à sociedade brasileira.*

216. *Nessa linha, como objetivo geral, a auditoria buscou verificar se o atual arcabouço jurídico-regulatório relativo ao processo de descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore confere segurança jurídica às partes e se trata adequadamente os riscos inerentes às atividades.*

217. *Como objetivos específicos, foi previsto um estudo de caso no processo de descomissionamento do FPSO Cidade do Rio de Janeiro (FPRJ), além da análise no processo de atualização da Resolução ANP 27/2006, que culminou na publicação da Resolução ANP 817/2020, em 27/4/2020.*

218. *Assim, foram coletadas e estudadas publicações diversas e analisados documentos e informações obtidos dos principais stakeholders, em especial, junto à Agência Nacional do Petróleo e Gás (ANP), à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Também foram feitas reuniões técnicas para esclarecimento de pontos relevantes do processo de descomissionamento, identificando os principais riscos do processo.*

219. *Em resumo, analisou-se se o arcabouço jurídico trata os principais riscos do processo de forma adequada, bem como se o processo de atualização da Resolução ANP 27/2006, que resultou na Resolução ANP 817/2020, principal regulamentação sobre o tema, foi conduzido de forma a sanar ou mitigar eventuais falhas de regulação.*

220. *Com base na legislação aplicável e em boas práticas nacionais e internacionais, foram registrados quatro achados de auditoria: insegurança jurídica relativa às análises ambientais que subsidiam a autorização do processo de descomissionamento; falha de governança referente ao processo de análise do projeto de descomissionamento no Ibama; fragilidades de coordenação interinstitucional; e medidas de mitigação insuficientes contra o risco de bioinvasão da costa brasileira por coral-sol.*

221. *A partir das análises, identificou-se que o longo período de produção da jazida de combustível fóssil offshore assenta-se sobre uma solução genérica de desativação das instalações, licenciada ambientalmente pela autoridade responsável. Os efeitos decorrentes de se estabelecer precocemente e genericamente uma solução para os descomissionamentos de unidades de produção marítimas têm ocasionado impasses entre operadores e o Ibama, como órgão ambiental responsável.*

222. *Como consequência, a solução efetiva para o descomissionamento tem sido postergada para o final da vida útil do campo, levando a uma situação de baixa*

segurança jurídica e de potencialização de riscos, em especial, os relacionados ao meio ambiente. Essa situação se agrava pela inexistência, até o momento, de normativo específico ou de posicionamento institucional do Ibama quanto às regras aplicáveis ao processo.

223. Ainda, constatou-se existir falha de governança interna no Ibama, com relação à análise dos projetos de descomissionamento. Assuntos de alçada do presidente da instituição são tratados diretamente pela unidade técnica, em aparente contradição a regulamento interno e sem observar o princípio da segregação de funções.

224. Além disso, fragilidades de coordenação entre os órgãos responsáveis pela aprovação do projeto de descomissionamento ainda persistem, apesar do bom avanço obtido com a publicação da Resolução ANP 817/2020, cujo processo de elaboração foi conduzido a partir de interação com organismos internacionais e com amplo debate entre órgãos do governo e indústria do setor de petróleo, estando apta a mitigar os principais riscos atrelados ao processo de descomissionamento. No entanto, em razão do estoque de projetos de descomissionamento de unidades de produção e de outros que se aproximam, grande esforço de coordenação interinstitucional ainda é demandado.

225. Por fim, verificou-se que as medidas de mitigação atualmente adotadas contra o risco de bioinvasão da costa brasileira por coral-sol têm se mostrado insuficientes e não efetivas. Não há planos de contingência para situações emergenciais, as quais ensejam grande risco de comprometimento da fauna marinha brasileira pela bioinvasão. Todavia, há esforços sendo tomados pelo órgão ambiental em alinhamento com Plano de Governo para conter e mitigar ainda mais a proliferação dessa espécie bioinvasora.

226. Como benefícios da auditoria, aponta-se o aumento da expectativa de controle e a possibilidade de fornecimento de subsídios para atuação de outros órgãos ou autoridades. Também se pode acrescentar como benefício esperado, o aprimoramento das análises ambientais dos processos de descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore.

IV.5.11 Estudos de Viabilidade do Transporte Público de Média e Alta Capacidade

Processos TC 037.580/2018-3

Relator: Ministro Vital do Rêgo

227. A auditoria teve por objetivo verificar em que medida as análises acerca da viabilidade técnica, econômica e ambiental de empreendimentos de transportes públicos de média e alta capacidade são suficientes e aderentes aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como a referenciais que abordam o tema, possibilitando a contratação, a entrega e a operação de empreendimentos viáveis do ponto de vista técnico, econômico e ambiental.

228. Assim foram analisados os processos administrativos de empreendimentos de TMA da SMDRU/MDR, revisitados os principais processos de controle externo no âmbito do TCU anteriores a Anop, bem como buscou-se referências nacionais e internacionais sobre a avaliação de EVTEAs.

229. Durante as análises, verificou-se que o Ministério do Desenvolvimento Regional não realiza, direta ou indiretamente, de forma sistemática, a avaliação de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental de empreendimentos de transporte público de média e alta capacidade nem possui normativos e manuais que regulem as rotinas e procedimentos voltados para a apresentação desses estudos pelos estados e municípios, o que configura alto risco de aplicar recursos federais em empreendimentos sem viabilidade com a ineficiente alocação de recursos públicos, impactando a efetividade dos serviços de mobilidade urbana nas cidades e a melhoria da qualidade de vida da população.

230. A partir deste trabalho espera-se: obter suficiência e adequação na avaliação técnica dos EVTEAs, incrementando a qualidade dos projetos; aperfeiçoar e acelerar o processo decisório de seleção desse projetos; gerar efeito multiplicador na atração de investimentos das mais diversas fontes; aprimorar o ambiente de negócios do setor de transporte público; dar maior segurança jurídica aos stakeholders; mitigar o risco de ocorrer irregularidades na contratação e execução dos projetos; alinhar os projetos à PNMU e aos planos municipais e de desenvolvimento urbano integrado; evitar a dispersão e desperdício dos recursos públicos; incrementar a eficiência do investimento; maximizar os benefícios em prol da sociedade; diminuir o tempo de deslocamento nas cidades; e melhorar a qualidade do serviço público de transporte.

IV.5.12 Edificações hospitalares em combate à Covid-19

Processos TC 016.795/2020-2

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

231. Em decorrência do surto de coronavírus, que deu origem à pandemia global de Covid-19, o Ministério da Saúde, com o apoio do Ministério da Infraestrutura, contratou, diretamente, empresa para implantação do hospital de campanha em Águas Linda de Goiás/GO, bem como a Fiocruz contratou o projeto e a construção do Centro Hospitalar de Atenção Especializada e Apoio às Pesquisas Clínicas para Pacientes Graves - Sars-Cov-2, localizado no Rio de Janeiro.

232. Nesse contexto, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana), realizou a fiscalização, na modalidade Acompanhamento, nesses empreendimentos, por se tratarem de contratações diretas emergenciais de obras e serviços de engenharia, financiadas com recursos federais, realizadas por meio de dispensa a licitação, com base na Lei 13.979/2020, de 6/2/2020, e/ou no art. 24 da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações), de 21/6/1993.

233. A fiscalização integrou o Plano Especial de Acompanhamento da Covid-19 (TC 016.602/2020-0), autorizado via Comunicação Plenária do Presidente Min. José Mucio Monteiro, no dia 8/4/2020.

234. A auditoria evidenciou que a Fiocruz, absteve-se de realizar as etapas prévias à contratação, que não realizou pesquisas de mercado para a seleção da empresa contratada, infringindo os preceitos do art. 26, parágrafo único, III da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência deste Tribunal. Ainda que a fundação de apoio (Fiotec) contratou, de forma irregular, a elaboração dos projetos do centro hospitalar, o que resultou em deficiência na escolha do regime de contratação integrada, para viabilizar que a empresa projetista pudesse executar o empreendimento.

235. Constatou-se que não consta no processo de contratação as composições de custos unitários dos serviços do contrato 22/2020 de execução do Centro Hospitalar de Atenção Especializada e Apoio às Pesquisas Clínicas para Pacientes Graves - Sars-Cov-2. Ademais, em relação ao orçamento, verificou que, 36% do valor inicial do orçamento da proposta, representa itens expressos em unidades genéricas, como “verba” e “projeto”, contrariando o art. 7º, §2º, inciso II da Lei 8.666/93.

236. No que diz respeito à implantação do Hospital de Campanha de Águas Lindas/GO, identificou que o empreendimento foi autorizado, pelo Ministério da Saúde, sem a verificação dos critérios prévios que comprovassem que todas as medidas para a ampliação dos leitos hospitalares haviam sido adotadas pelo estado de Goiás, ou pelo município. Verificou que, devido à morosidade na assinatura do Acordo de Cooperação para a transferência do hospital de campanha ao estado de Goiás, resultou no atraso na entrada em operação do hospital de campanha.

237. Por fim, observou que o contrato administrativo 150/2020, para a implantação do hospital de campanha de Águas Lindas de Goiás somente foi assinando após a implantação do objeto, o que afronta o art. 62, caput e § 4º, da Lei 8.666/93 e jurisprudência do TCU.

238. Diante disso, foi proposta a oitiva da Fiocruz, devido às irregularidades identificadas na contratação do centro hospitalar e foi proposta dar ciência ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Infraestrutura, sobre as irregularidades observadas no acompanhamento, com base nos art. 2º, inciso II, e art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020, com vistas a evitar a reincidência das irregularidades apontadas em futuras contratações.

239. Em relação aos benefícios potencialmente alcançáveis, espera-se que a auditoria contribua para as melhorias procedimentais dos órgãos, atinentes à economicidade, nas licitações emergenciais, por dispensa, que envolvam recursos federais. Uma vez que os principais achados tratam sobre a necessidade de realização de pesquisa de mercado, para justificar as contratações diretas, e sobre a necessidade de avaliação de alternativas, com vistas a subsidiar a autorização da solução que apresente melhor custo-benefício para o órgão e para a sociedade.

IV.6. Outras Fiscalizações Relevantes

IV.6.1 Auditoria sobre o projeto de construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste – FICO

Processo: TC 025.638/2019-0

Relator: Ministro Bruno Dantas

240. O TCU fiscalizou o projeto de construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO), entre Mara Rosa/GO e Água Boa/MT. Com aproximadamente 383 km de extensão, o segmento da obra foi elencado como prioritário pelo Plano Nacional de Logística e será executado por intermédio de investimento cruzado decorrente da prorrogação da subconcessão da Estrada de Ferro Vitória e Minas.

241. O projeto das obras de construção da FICO sofreu diversas alterações oriundas do processo de auditoria, que permitiu ao Ministério da Infraestrutura e à Valec

aperfeiçoarem diversos elementos do projeto, cujo custo passou de cerca de R\$ 3,17 bilhões para R\$ 2,77 bilhões, ou seja, redução do valor da obra em aproximadamente R\$ 400 milhões.

242. Inicialmente, o Relatório de Auditoria apontou dois achados: "projeto básico deficiente" e "metodologia inadequada para definição do orçamento" e foi proposta a expedição de determinações ao Ministério da Infraestrutura, a serem adotadas previamente à assinatura do respectivo contrato. No entanto, após o envio para comentários dos gestores, o Ministério da Infraestrutura encaminhou nova versão do projeto de construção, que remodelou o plano logístico com alterações condizentes ao contexto de construção da obra e sanou as irregularidades anteriormente identificadas pela equipe de auditoria.

243. Esta auditoria realizou a análise do orçamento com o uso do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), metodologia alinhada com a Estratégia Digital em construção pelo TCU para dar mais efetividade aos seus trabalhos. Antes dessa auditoria, o SAO não possuía tipologia de análise de potenciais irregularidades em obras ferroviárias.

244. Durante o trabalho foi possível identificar situações potenciais que poderiam ser constatadas de forma automatizada a partir da análise do orçamento e resultou no desenvolvimento de 21 novas tipologias de potenciais irregularidades especializadas. Esse conhecimento adquirido já está integrado e presente no SAO e disponível a qualquer auditor do Tribunal para uso em obras ferroviárias.

IV.6.2 Obra de derrocamento no Rio Tocantins

Processo: TC 021.297/2020-7

Relator: Ministro Augusto Nardes

245. O TCU fiscalizou os atos de contratação e execução da obra de derrocamento no rio Tocantins, entre o reservatório da usina hidrelétrica de Tucuruí e o povoado de Santa Terezinha do Tauri, com extensão de 43 km e volume de derrocamento estimado de 1.284.220,00 m³.

246. A obra é uma contratação integrada consistindo na elaboração dos projetos básico e executivo, bem como a realização das ações ambientais e das obras para implantação do canal de navegação na região do Pedral do Lourenço, na hidrovia do rio Tocantins/PA, no valor de R\$ 658.686.026,84.

247. A melhoria das condições de navegabilidade no Rio Tocantins favorecerá o escoamento da produção mineral, agrícola e da pecuária sob sua área de influência, que abrange os Estados de Tocantins, Maranhão e a região leste do Pará, com destino ao porto de Vila do Conde/PA e ao Rio Amazonas. A implantação da hidrovia permitirá a redução do custo do transporte e o aumento da competitividade dos produtos brasileiros no exterior, constituindo-se também em fator de integração aos modais ferroviário e rodoviário.

248. A auditoria propôs recomendação para que o Dnit estabeleça, para definição do traçado do canal a ser escavado, uma ferramenta de decisão do tipo multicritério, que leve em conta além da minimização dos volumes a serem derrocados, parâmetros de

desempenho da hidrovia, como por exemplo, a velocidade de navegação do comboio desejada e a minimização da necessidade de desmembramento do comboio.

249. *Dessa feita, tendo em vista que o projeto executivo pode escolher entre múltiplas alternativas viáveis de traçado/geometria do canal, a utilização de uma ferramenta de decisão do tipo multicritério pode ajudar a minimizar os riscos de eventuais prejuízos às condições de navegação, trazendo mais impessoalidade e transparência às soluções técnicas adotadas.*

IV.6.3 Análise de contratos de conservação e recuperação de rodovias do tipo Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO)

250. *A SeinfraRodoviaAviação selecionou doze contratos para fiscalização no Fiscobras 2020, sob a administração do Dnit, cujos objetos compreendem serviços de manutenção rodoviária (conservação/recuperação), de natureza continuada, nos quais as atividades são periodicamente planejadas, a partir da elaboração de um Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO).*

251. *A seleção dos objetos foi realizada com base em critérios de materialidade, relevância e oportunidade. Nesse processo, priorizou-se a escolha de contratos que apresentaram custo superior ao custo médio das contratações de conservação praticado na região. Além disso, o critério de seleção considerou o valor global do contrato e o custo por km x faixa x ano.*

252. *Os contratos escolhidos foram divididos pelas três regiões cujos programas de governo fiscalizados receberam maior dotação – Norte, Nordeste e Sul -, sendo quatro fiscalizações para cada região. Os objetos selecionados, com seu respectivo número de processo e relator, encontram-se na Tabela 8:*

Tabela 8 - Objetos selecionados e fiscalizados

<u>Objeto</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
BR - 163/PA - trecho 1	019.943/2020-2	André de Carvalho
BR - 163/PA - trecho 2	019.984/2020-0	André de Carvalho
BR - 174/AM - trecho 1	025. 976/2020-6	Augusto Sherman
BR - 174/AM - trecho 2	025.978/2020-0	Augusto Sherman
BR - 101/SE	016.042/2020-4	Augusto Nardes
BR - 135/PI	019.961/2020-0	Walton Alencar
BR - 135/BA	025.980/2020-3	Vital do Rêgo
BR - 222/MA	019.985/2020-7	Aroldo Cedraz
BR - 282/SC – trecho 1	019.963/2020-3	Weder de Oliveira

<u>Objeto</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
BR - 282/SC – trecho 2	019.986/2020-3	Weder de Oliveira
BR - 285/RS – trecho 1	025.973/2020-7	Weder de Oliveira
BR - 285/RS – trecho 2	025.975/2020-0	Weder de Oliveira

Fonte: SeinfraRodoviaAviação

253. A fiscalização do contrato de execução dos serviços de manutenção (conservação/recuperação) na rodovia BR-101/SE (Fiscalis 60/2020), primeira das dozes fiscalizações realizadas, serviu de “piloto” para definição do escopo, das questões e dos procedimentos de auditoria a serem realizados nas demais.

254. Destaca-se que os principais achados encontrados, considerado as doze fiscalizações realizadas, estão relacionados a:

- a) falhas na elaboração do Plano Anual de Trabalho e Orçamento;
- b) falhas na medição dos serviços;
- c) liquidação irregular de despesas; e
- d) assinatura de contrato sem a exigência da garantia adicional.

255. Dentre os benefícios estimados, espera-se que essas fiscalizações propiciem a manutenção da expectativa do controle, o que induz o aprimoramento na forma de atuação da unidade jurisdicionada quanto à elaboração de projetos do tipo PATO e no acompanhamento da execução contratual, bem como a melhoria dos controles internos do Dnit. Ademais, em alguns casos, a atuação do TCU poderá levar à glosa de valores aparentemente medidos e pagos de forma indevida.

256. Por fim, torna-se oportuno ressaltar que, além desses benefícios, tem-se o aprimoramento das competências dos membros das equipes que participaram dessas auditorias, com a possível utilização desses conhecimentos em futuras ações de controle sobre objetos semelhantes.

IV.6.4 Monitoramento da gestão de segurança das barragens de usos múltiplos

Processos TC 026.299/2020-8

Relator: Ministro Augusto Nardes

257. Foi realizada fiscalização, na modalidade de Relatório de Monitoramento (RMon), com o objetivo de validar os planos de ação apresentados pelos responsáveis e a elaboração de um plano de monitoramento para verificação do cumprimento das deliberações de auditoria operacional que avaliou a gestão de segurança das barragens de usos múltiplos sob responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e à Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

258. Foram analisadas em caráter preliminar as dezessete determinações direcionadas pelo item 9.1 do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário ao Dnocs e à Codevasf, perfazendo 34 deliberações, bem como todas as 45 recomendações dirigidas a: Ministério da Economia (4); Ministério do Desenvolvimento Regional (11); Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) (10), entre outras.

259. Na primeira etapa em agosto/setembro/2020, constatou-se que o Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário, de suas 79 deliberações, teve, em caráter preliminar, quinze atendidas (19%), 27 não atendidas (34%) e 37 (47%) devidamente justificadas.

260. Em relação às 34 determinações e às duas recomendações especificamente direcionadas ao Dnocs e à Codevasf, apenas 9 (25%) foram consideradas como preliminarmente atendidas e 27 (75%) como não atendidas, de modo que foi proposto plano de monitoramento para as determinações a ser realizado no segundo semestre de 2021, quando as entidades serão avaliadas definitivamente.

261. Após reuniões de encerramento com as principais entidades monitoradas, em número de deliberações (Dnocs, Codevasf, MDR, CNRH e ANA), todas reconheceram a importância do acompanhamento do TCU quanto às medidas adotadas ou planejadas para o atendimento do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário.

262. Foram identificados benefícios, que puderam ser verificados durante a execução da ação de controle, quanto à expectativa de controle, bem como em sede de monitoramento de deliberações, com incrementos na gestão de atividades relacionadas à segurança de barragens por parte das entidades da administração pública.

V. Outras atividades realizadas pela Coinfra

V.1. Grupos de Trabalho da Estratégia Digital e do Fiscobras

263. Importante destacar a ação do Grupo de Trabalho (GT) da Estratégia Digital do Tribunal de Contas da União, cujo objetivo é o de “empreender ações que permitam o redesenho da forma de atuação do Tribunal, em especial no contexto digital, no intuito de alavancar o impacto das ações que permitam o redesenho da forma de atuação do TCU”.

264. A equipe da Coinfra trabalhou em parceria com o aludido GT visto que a área de infraestrutura foi priorizada para, junto à STI, elaborar a Estratégia Digital do TCU e permitir maior investimento em ações como SAO, Alice, Geocontrole, Instrução Assistida, aprimoramento do Fiscalis, bem como a produção de seleções ainda mais aprimoradas nos futuros Fiscobras, com base em análises de risco mais estruturadas e mudança de paradigma na atuação do TCU na área de obras públicas.

265. Considerando a possibilidade de avanços significativos para a área de infraestrutura, a Coinfra já estava atuando com foco em aprimorar as ferramentas de TI existentes, bem como em construir caminhos para a integração ou uso concomitante de sistemas.

266. Nesse intuito, criou-se um outro grupo de trabalho específico para propor aprimoramentos dos procedimentos relacionados ao Fiscobras (inclusive dos correspondentes procedimentos no sistema Fiscalis), bem como elaborar propostas de mudanças nos textos das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para

compatibilização com as conclusões e oportunidades de evolução identificadas. O GT de aprimoramento do Fiscalis ainda está em curso e será finalizado nas próximas semanas.

V.2. Termos de Cooperação com Dnit e Ministério da Infraestrutura

267. Outra atuação de grande relevo foi a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 7/2020, firmado em 9/7/2020, com validade de dois anos, o qual celebrou uma parceria entre o TCU, o Ministério da Infraestrutura e o Departamento Nacional de Infraestrutura em Transportes – Dnit, com o objetivo de disciplinar o intercâmbio de tecnologias, conhecimentos informações e bases de dados entre os partícipes.

268. Um dos objetivos desse acordo é que o Dnit, bem como outros órgãos e entidades subordinados ao Ministério da Infraestrutura, passem a carregar os orçamentos no sistema SAO. Tal fato permitirá uma atuação mais tempestiva do TCU nas licitações de obras públicas geridas por esses entes.

269. Dessa forma, o uso da ferramenta pelo Dnit permitirá que a entidade acompanhe os apontamentos das licitações realizadas pelas Superintendências Regionais, bem como o Ministério da Infraestrutura tenha elementos sistematizados que poderão ser usados para fins de sua supervisão ministerial.

270. Além do aludido acordo de cooperação já assinado, a Coinfra está em negociação com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e a Companhia de Desenvolvimento os Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf). Ressalta-se que reuniões já foram realizadas e novos acordos de cooperação com esses entes estão em análise.

V.3. Cadastro de Obras do Governo Federal

271. É sabido que as obras públicas possuem um poder transformador na medida em que o Estado converte o pagamento dos impostos em investimentos eficientes para melhorar a qualidade de vida da sociedade.

272. Por outro lado, há inúmeros casos de desvio de recursos públicos em verbas destinadas à realização de obras. Desse modo, fiscalizações cada vez mais efetivas nesse setor são imprescindíveis para proteger o Erário e a consolidação de informações precisas e atualizadas sobre que obras estão atualmente em execução, concluídas ou paralisadas é fundamental.

273. A inexistência de um cadastro geral de obras públicas executadas com recursos federais, cuja necessidade foi apontada pelo TCU mediante os Acórdãos 1.188/2007, 617/2010 e 148/2014, ambos do Plenário e de relatoria do Ministro Valmir Campelo, impossibilita a coleta de informações precisas e atualizadas sobre a situação das obras em curso no país. Para isso, foi autuado o TC 021.758/2015-8 (relatoria: Min. Benjamin Zymler) no intuito de acompanhar o andamento dessa implementação.

274. Está claro que é imprescindível a criação do Cadastro Geral de Obras públicas executadas com recursos federais, com a possibilidade de ampla consulta pela sociedade e órgãos de controle, permitindo o acompanhamento de sua execução físico-financeira.

275. Nesse sentido, o TCU, mais especificamente, a Coinfra, atua junto ao atual Ministério de Infraestrutura e ao Ministério da Economia, para que o Poder Executivo efetivamente crie o aludido cadastro. Várias reuniões do TCU junto à equipe desses

órgãos foram realizadas para viabilizar esse sistema. O acompanhamento do sistema está sendo realizado no âmbito do TC 021.758/2015-8.

276. A informação mais recente é que, em 28/9/2020, foi emitido o Decreto 10.496, o qual instituiu o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPi). Consoante o decreto em tela, o aludido sistema estará em funcionamento até o dia 31/1/2021.

V.4. Denúncias e Representações das Seinftras

277. A respeito de análise de denúncias e representações, a SeinfraUrbana montou um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de realizar a coordenação, gestão e a supervisão de um estoque de processos de controle externo da unidade técnica, os quais tenham similaridade e oportunidades de padronização, a fim de reduzir consideravelmente o alto volume desses processos, a partir do ganho de escala e das boas práticas identificadas na secretaria.

278. O aludido GT é formado por um supervisor e cinco servidores que atuaram quase que com exclusividade para essa demanda. A maioria dos processos instruídos pelo grupo eram denúncias e representações.

279. Esse primeiro período dessa experiência pode ser considerado exitoso, tendo em vista a **instrução de 111 processos entre maio e setembro**, totalizando um volume de recursos fiscalizados **de mais de R\$ 625 milhões**. Também merece destaque o fato de que, com a similaridade dos processos e até a repetição de alguns representantes, a produtividade média foi ampliada com o decorrer dos meses.

280. Desses processos elencados como denúncias ou representações, 23 possuem materialidade acima de R\$ 5 milhões. Já os outros 88 possuem volume de recursos fiscalizados até o aludido valor, o que corresponde a 79,3% do total desses processos. No Gráfico 6 consta a proporção da quantidade de processos que possuem, como VRF, valores acima, bem como abaixo de R\$ 5 milhões.

Gráfico 6 – VRF de Denúncias e Representações da Seinfra Urbana



Fonte: Seinfra Urbana

281. O estoque só não foi ainda mais reduzido devido ao grande volume de representações com pedido de medida cautelar que ingressaram na unidade, notadamente nos meses de julho e agosto, interrompendo o fluxo normal dos processos.

VI. Resultados consolidados do Fiscobras 2020

VI.1. Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

282. Os critérios para mensuração do Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) são definidos no Anexo I da Portaria-TCU 222/2003. O VRF apurado no Fiscobras 2020 atingiu o montante de aproximadamente R\$ 16,2 bilhões. Já a dotação orçamentária abrangida no Fiscobras 2020 foi de R\$ 8 bilhões, montante assemelhado ao de 2019, que foi de R\$ 8,6 bilhões.

VI.2. Benefícios Financeiros das Fiscalizações

283. O somatório dos benefícios financeiros estimados das auditorias pertencentes ao **Fiscobras 2020** atingiu cerca de **R\$ 477 milhões**. A título de comparação, no ano anterior, foram constatados benefícios financeiros na ordem de R\$ 351 milhões.

284. A sistemática de identificação e registro de benefícios do controle no TCU encontra-se regulamentada por meio da Portaria – TCU 82, de 29 de março de 2012, e da Portaria-Segecex nº 10, de 30 de março de 2012 (alterada pela Portaria-Segecex nº 17, de 15 de maio de 2015), e tem como parâmetros a confiabilidade, a transparência, a universalidade e a auditabilidade dos valores informados. A Portaria-Segecex nº 10/2012 define as seguintes classificações em relação aos tipos de benefícios calculados pelo TCU:

2. VI - proposta de benefício potencial: benefício correspondente às propostas de encaminhamento formuladas pelas unidades técnicas, mas ainda não apreciadas pelo Tribunal;
3. VII - benefício potencial: benefício decorrente de deliberação do Tribunal cujo cumprimento ainda não foi verificado;
4. VIII - benefício efetivo: benefício decorrente do cumprimento de deliberação ou antecipado no âmbito administrativo em razão de processo em andamento no Tribunal.

285. Em regra, essas classificações refletem o estágio dos processos de fiscalizações. A proposta de benefício potencial refere-se ao montante envolvido em irregularidades identificadas pela unidade técnica durante a auditoria e cujo mérito ainda não foi apreciado pelo Tribunal.

286. Assim, o benefício potencial é referente a casos cujo mérito foi apreciado em acórdão, entretanto restam ações a serem efetuadas pelo jurisdicionados para saneamento das irregularidades. Em geral, esse valor decorre de multas, débitos ou outras sanções após ouvidas todas as demais possíveis justificativas dos jurisdicionados.

287. Por fim, há o benefício efetivo, cuja concretização foi confirmada pela unidade técnica por meio de monitoramento da deliberação ou durante a execução da ação de controle, independentemente de determinação do Tribunal (por exemplo, quando o jurisdicionado, de ofício, atua para sanar a irregularidade detectada pela equipe de auditoria). É possível, portanto, que um benefício seja efetivo sem passar pelos estágios anteriores.

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

289. Contudo, em obediência ao contido no Anexo à Portaria-Segecex 17, os benefícios do controle devem ser identificados pela unidade técnica em cada ação de controle realizada. Essa ação busca responder à questão de ganhos obtidos por influência dos trabalhos pelo Tribunal de Contas.

290. Salienta-se aqui que esses dados devem ser utilizados basicamente para fins de accountability, na medida em que o Tribunal tem o dever de divulgar o resultado de seu trabalho e a evolução dos custos do controle.

291. Portanto, os valores informados nos relatórios de auditoria, etapa inicial da fiscalização, são considerados propostas de benefícios, pois ainda pendentes de confirmação pelo colegiado correspondente.

292. Compete destacar que, quanto à mensuração, os benefícios podem ser classificados em (i) quantitativos financeiros; (ii) quantitativos não financeiros, por exemplo, incremento no número de beneficiários; e (iii) qualitativos, por exemplo, incremento na expectativa de controle, adequação da governança e ajustes relacionados à segurança da obra.

293. Em relação aos benefícios financeiros, os valores mensuráveis obtidos nas fiscalizações e disponibilizados nos sistemas gerenciais desta Corte, a Tabela 9 traz a relação das fiscalizações com os benefícios mais relevantes e tratam de estimativas realizadas pelas unidades técnicas. Cabe destaque em relação à redução do valor orçado para construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste, dentro do processo de Renovação Antecipada da Concessão da Estrada de Ferro Vitória-Minas, no montante de mais de R\$ 400 milhões.

Tabela 9 – Benefícios Financeiros - Fiscobras 2020

<u>Processo</u>	<u>Ministro-Relator</u>	<u>Obra</u>	<u>Tipo do Benefício</u>	<u>Benefícios</u>
025.638/2019-0	Bruno Dantas	Construção da Ferrovia de Integração do Centro-Oeste - Uruaçu/GO - Lucas do Rio Verde/MT	Efetivo	402.927.790,55
011.470/2020-8	Aroldo Cedraz	Canal adutor do sertão alagoano	Proposta	48.331.865,89
026.984/2020-2	Weder de Oliveira	Barragem de Panelas II em Cupira/PE	Proposta	6.915.708,24
036.856/2019-3	Vital do Rêgo	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário da sede municipal em Sete Lagoas/MG	Potencial	4.629.469,63
022.713/2020-4	Aroldo Cedraz	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	Proposta	3.338.216,51

<u>Processo</u>	<u>Ministro-Relator</u>	<u>Obra</u>	<u>Tipo do Benefício</u>	<u>Benefícios</u>
037.720/2019-8	Augusto Sherman	Orla do Rio Branco/Bacia do Caxangá - em Boa Vista	Proposta	2.911.410,51
039.012/2019-0	Weder de Oliveira	Cais de contenção com implantação de dois trapiches de embarque e desembarque	Proposta	2.800.000,00
029.452/2020-1	Bruno Dantas	Barragem de Gatos	Proposta	2.592.454,91
022.713/2020-4	Aroldo Cedraz	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	Proposta	1.430.803,21
		Outros empreendimentos	Proposta	1.583.130,00
			Total	477.460.849,45

Fonte: Coinfra/Siob.

VI.3. Indícios apontados

294. A distribuição das 59 fiscalizações em função do indício de maior de gravidade apontado na auditoria é mostrada na Tabela 10.

Tabela 10 - Distribuição das fiscalizações em função do indício de maior gravidade

<u>Gravidade</u>	<u>Quantidade</u>	<u>% de quantidade</u>
Fiscalizações Irregularidade grave	31	52,5%
IGP	4	6,8%
pIGP	1	1,7%
IGR	1	1,7%
IGC	25	42,4%
Falhas / impropriedades (FI)	24	40,7%
Sem ressalva (SR)	4	6,8%
Total	59	100%

Fonte: Coinfra/Siob

295. Destaca-se que foram detectados indícios de irregularidade grave em 31 fiscalizações, ou seja 52,5% do total das fiscalizações. Das quatro fiscalizações que apresentaram indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP),

todas foram identificadas em exercícios anteriores e, após verificação pelas equipes de auditoria, relata-se que os indícios graves permaneceram.

Tabela 11 - Obras classificadas com indícios de IGP

<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
AL	Canal Adutor do Sertão Alagoano	011.470/2020-8	Aroldo Cedraz
BA	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	015.621/2018-9	Weder de Oliveira
RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0	Walton Alencar Rodrigues
RS	Obras de Ampliação de Capacidade da BR-290/RS	010.370/2016-1	Aroldo Cedraz

Fonte: Coinfra/Siob.

296. Narra-se, ainda, que uma das 59 fiscalizações apresentou achados com proposta de classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação, mas que ainda não foi apreciada pelo TCU.

Tabela 12 - Empreendimentos com proposta de IGP ainda não confirmada pelo TCU (pIGP)

<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
RO	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	022.713/2020-4	Aroldo Cedraz

Fonte: Coinfra/Siob

297. Há, também, um empreendimento com indícios de irregularidades graves com recomendação de retenção parcial de valores (IGR), ou seja, as retenções de pagamentos ou garantias oferecidas caracterizam-se como suficientes para resguardar o erário até a decisão de mérito do TCU. A obra encontra-se listada na Tabela 13.

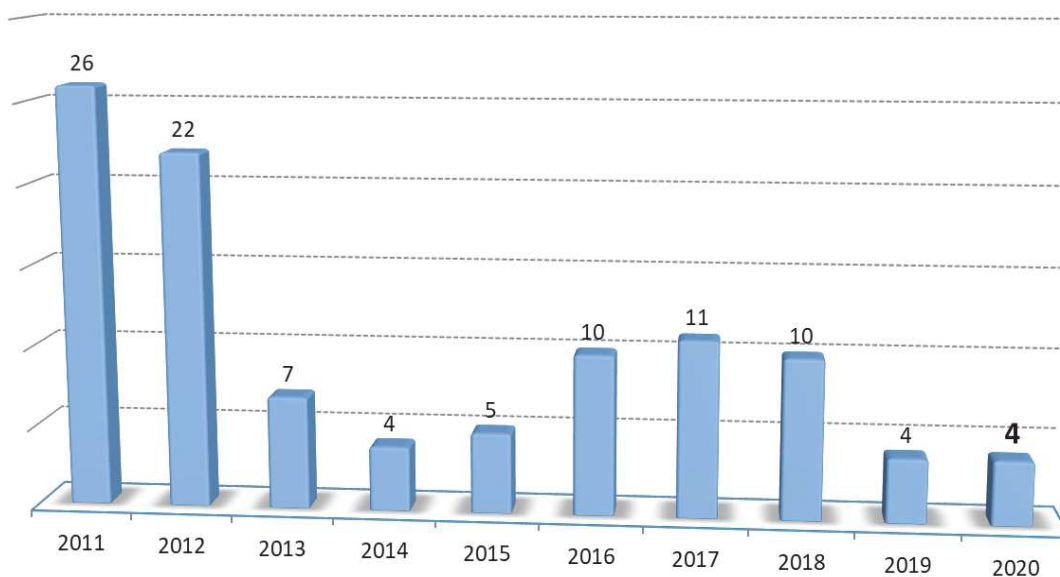
Tabela 13 - Obras classificadas com indícios de IGR

<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
BA	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4	025.760/2016-5	Augusto Sherman

Fonte: Coinfra/Siob

298. O Gráfico 7 ilustra o histórico de quantitativo de empreendimentos com indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) ao longo dos últimos dez anos a época de cada consolidação do Fiscobras.

Gráfico 7 - Histórico do Fiscobras com IGP (2011 a 2020)



Fonte: Coinfra/Siob

299. A redução no número de indicações de IGP ocorrida entre os anos de 2010 e 2014 pode ter sido motivada principalmente pela atuação do TCU em fases preliminares da implantação do empreendimento, anterior à contratação dos serviços. Também contribuiu para essa redução a própria definição do que é IGP, que passou a ser cada vez mais restritiva ao longo do tempo. Se até 2002 a LDO sequer trazia conceituação para as irregularidades que ensejassem a recomendação de paralisação da obra, a Lei de Diretrizes de 2003 exigiu que a irregularidade grave fosse materialmente relevante.

300. Nesse contexto, é sabido que a LDO de 2010 passou a exigir que o dano fosse materialmente relevante em relação ao valor contratado, a chamada materialidade relativa. A partir da LDO 2012 foi imposta nova restrição, dessa vez no aspecto processual, ao definir como IGP apenas as irregularidades confirmadas mediante deliberação monocrática ou colegiada, ainda que preliminar.

301. Por outro lado, o aumento de IGP, ocasionado no âmbito do Fiscobras 2016, pode ter ocorrido em razão tanto do acréscimo da quantidade de fiscalizações em relação ao ano anterior quanto devido ao fato de a seleção das obras ter tido um foco maior em análise de risco.

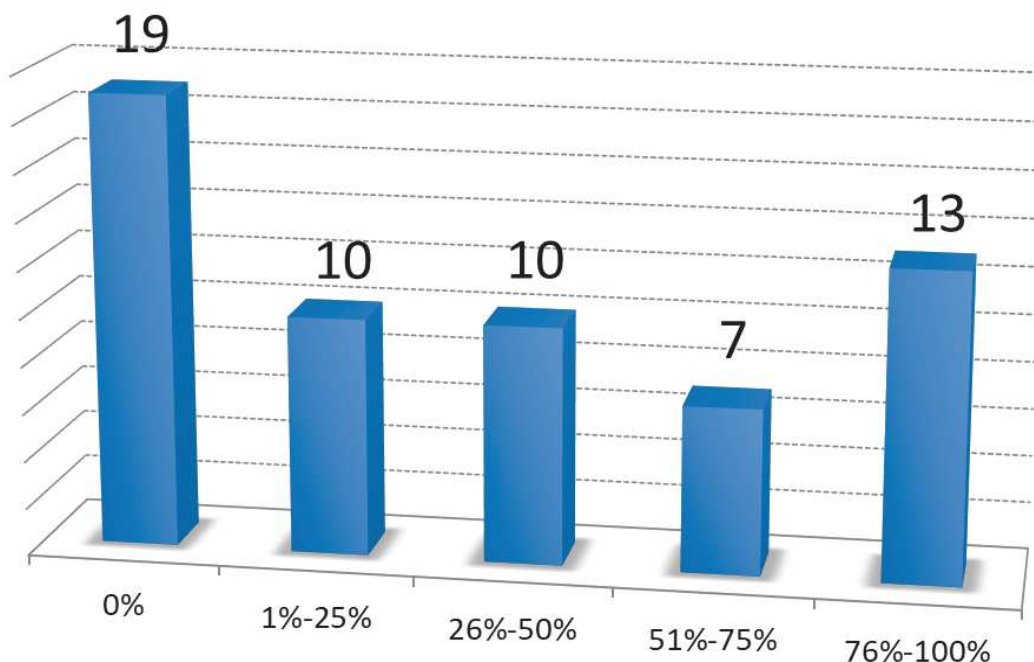
302. Nos anos seguintes, de 2017 e 2018, foi praticamente mantida a mesma quantidade de IGP. Em 2019, houve pequena redução visto que eram todas irregularidades antigas para as quais os gestores providenciaram as devidas correções ou ocorreu perda de objeto. Tais atos levaram à reclassificação de algumas IGP antigas.

303. Em 2020, permaneceram classificadas como IGP três das quatro obras classificadas como IGP em 2019. Adicionalmente, houve a confirmação da pIGP de 2019.

304. A seguir, é apresentado o Gráfico 8, o qual possibilita comparar o percentual da execução física da obra em relação às respectivas classificações. Essa análise permite observar a distribuição de auditorias consoante a fase de implantação em que se

encontram os empreendimentos (inicial, intermediária ou final), bem como a sua influência na definição da classificação de indícios de irregularidade.

Gráfico 8 - Comparativos de quantidades de auditorias por percentual de execução física



Fonte: Coinfra/Siob

305. A Tabela 14 apresenta o número de fiscalizações agrupadas pelo percentual de execução física das obras fiscalizadas.

Tabela 14 - Quantidade de fiscalizações agrupadas pelo percentual de execução das obras fiscalizadas

<u>Percentual de execução das obras</u>	<u>Número de fiscalizações</u>
Menor ou igual a 25%	29
Entre 25% e 50%	10
Entre 51% e 75%	7
Maior que 75%	13
Total	59

Fonte: Coinfra/Siob

306. Os dados revelam a predominância das fiscalizações em obras com percentual de execução física de até 50%, visto que foram auditadas 39 obras (66% do total). Isso significa que esta Corte de Contas envidou esforços e priorizou o controle de empreendimentos em fase inicial de execução, ou até mesmo nem iniciados, conforme as 19 fiscalizações indicadas na primeira coluna do Gráfico 8. Da mesma forma que em anos anteriores, o TCU atua de forma preventiva, o que confere aos resultados maior

efetividade, uma vez que eventuais danos ainda não se concretizaram e há maior facilidade para que o gestor adote as medidas saneadoras.

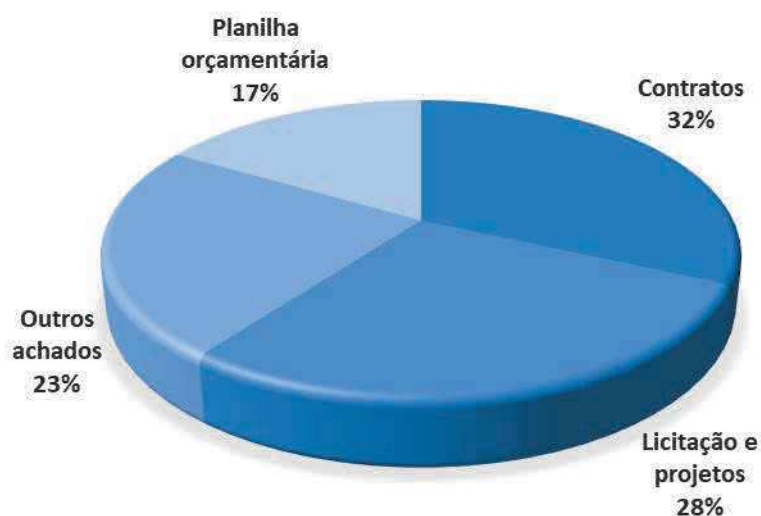
VI.4. Achados de auditoria

307. Os achados de auditoria são definidos como fato relevante, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais: situação encontrada (ou condição), critério (como deveria ser), causa (razão do desvio em relação ao critério) e efeito (consequência da condição). Decorre da comparação da situação encontrada com o critério e deve ser comprovado por evidência de auditoria.

308. Os achados estão diretamente ligados ao escopo de cada auditoria realizada pela Unidade Técnica do Tribunal. O escopo da auditoria é a delimitação estabelecida para o trabalho e é expresso pelo objetivo, pelas questões e pelos procedimentos, no seu conjunto, sendo definido durante a fase de planejamento da fiscalização.

309. Durante as fiscalizações realizadas no Fiscobras 2020 foram detectados 151 achados. Desses, 32% são referentes a problemas em contratos fiscalizados e 45% ligados a problemas em licitações, projetos e planilhas orçamentárias.

Gráfico 9 - Tipos de achados



Fonte: Coinfra/Siob

310. Como não há uma padronização de escopo ou escopo mínimo definidos para as fiscalizações de obras, não é possível correlacionar todos os achados diretamente. Assim,

os dados apresentados, a seguir, foram segregados por percentual de execução da obra, pois, naturalmente, os escopos das fiscalizações tornam-se mais próximos a depender do grau de evolução da obra.

311. Em fiscalizações em que o percentual de execução física da obra está em até 25%, os principais achados são de “Projeto inexistente, deficiente ou desatualizado”, “Fiscalização contratual inexistente ou deficiente” e “Metodologia inadequada para definição do orçamento do projeto” e representam 14% dos achados dessa amostra.

312. O mesmo problema de projetos deficientes ocorre para os casos nos quais o percentual de execução da obra está entre 25% e 75%. Já para as situações em que o empreendimento já estava concluído, achados referentes a ‘atrasos ou paralisação da obra’, bem como ‘irregularidades na execução do contrato’ totalizam são 20% do total de achados identificados no âmbito do Fiscobras 2020.

313. Assim, mais uma vez, identificou-se que achados referentes a problemas em projetos de engenharia figuraram entre os mais recorrentes para o Fiscobras em tela. Já nos tópicos seguintes contém informações mais detalhadas sobre os empreendimentos classificados com irregularidades graves com recomendação de paralisação, bem como com recomendação de retenção parcial de valores.

VI.5. Detalhamento das obras classificadas como IGP

314. Nesse capítulo constarão informações relativas a empreendimentos classificados como IGP. Conforme definição da LDO 2020 (art. 118, §1º, inciso IV), são aqueles cujos achados de auditoria se referem a atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário e que possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou que configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

VI.5.1 Canal Adutor do Sertão Alagoano - AL

Processos: TC 023.642/2018-1, 011.156/2010-4, 007.621/2019-1, 011.470/2020-8

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

Acórdão: 2.957/2015-TCU-Plenário

315. O Canal Adutor do Sertão Alagoano tem como objetivo aumentar a disponibilidade hídrica das regiões do sertão e do agreste alagoanos, recorrentemente assolados pela seca. Em sua extensão total de 250 quilômetros, desde o município de Delmiro Gouveia até o município de Arapiraca, o canal deverá beneficiar 42 municípios, propiciando oferta de água aos núcleos urbanos e rurais ao longo da extensão do canal. A vazão transportada por esse canal pode chegar até a 32m³/s.

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

317. As obras dos primeiros 150 km do Canal Adutor do Sertão Alagoano foram divididas em cinco trechos. Atualmente encontra-se em execução apenas o Trecho 4 do canal. Os contratos dos Trechos 1 e 2 (Contratos 1/1993 e 10/2007, respectivamente), já encerrados, apresentam achados de auditorias anteriores classificados como IGC (indício de irregularidade grave que não prejudica a continuidade) por meio do Acórdão 2.060/2017-TCU-Plenário.

318. Quanto ao Trecho 3 (Contrato 18/2010), observa-se que o item 9.3.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário (TC 011.156/2010-4, de relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro) determinou a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) para apurar as responsabilidades e quantificar o superfaturamento no referido contrato. Essa TCE foi autuada sob o TC 006.667/2017-1 e encontra-se aguardando instrução para citação dos responsáveis.

319. Para o Trecho 4, verifica-se também no Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, item 9.1, a determinação para repactuação do Contrato 19/2010, de forma a sanear o sobrepreço identificado. Constatou-se ainda, no âmbito do TC 011.156/2010-4, despacho do Exmo. Min. Benjamin Zymler que determinou a expedição de medida cautelar para que a Seinfra/AL se abstenha de efetuar pagamentos no Contrato 19/2010 com preços unitários de serviços superiores aos indicados nos autos.

320. A Seinfra/AL informou que foi formalizado o 4º Termo Aditivo ao Contrato 19/2010, em 17/12/2017, por meio do qual foi celebrada a repactuação nos termos da determinação exarada. Ressalte-se que a verificação do atendimento da determinação em questão está em monitoramento por meio do TC 006.727/2017-4, no âmbito do qual será feita a análise devida acerca do saneamento dos sobrepreços apontados.

321. Com relação ao Contrato 58/2010 do Trecho 5, que ainda não possui ordem de serviço para o início das obras, o item 9.5 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário comunicou à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que foram detectados indícios de irregularidades que se enquadram como IGP com vistas a suspender a execução do referido contrato até a comprovação da sua repactuação, nos termos do item 9.1 do mesmo acórdão.

322. O bloqueio orçamentário esteve vigente durante os anos de 2016 e 2017, porém, em 2018 a CMO entendeu não subsistirem os elementos que ensejaram o bloqueio orçamentário nos anos anteriores e posicionou-se pelo repasse de recursos para continuidade da construção da obra. Dessa forma, acompanhando o posicionamento da CMO, o Congresso Nacional aprovou a lei orçamentária anual, Lei 13.587, de 2/2/2018 (LOA/2018), sem incluir no seu Anexo VI (quadro de obras bloqueadas) o Contrato 58/2010-CPL/AL, referente ao Trecho 5 do Canal do Sertão Alagoano.

323. Na auditoria do Fiscobras 2018, que se pugnou a verificar o saneamento de irregularidades que ensejaram a paralisação da obra, no entendimento do TCU, mais especificamente em relação ao item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, verificou-se que, embora a administração esteja tomando as providências com vistas ao atendimento do item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, as medidas corretivas ainda não foram integralmente cumpridas para o completo atendimento da citada determinação.

324. Como resultado, por meio do Acórdão 2.461/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, a obra do Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano foi classificada como obra com indicio de IGP (irregularidade grave com recomendação de paralisação). O aludido empreendimento, a partir dessa recomendação, foi incluído no Anexo VI (quatro-bloqueio) da Lei 13.808/2019 (LOA 2019).

325. Em 2019, visando verificar se medidas haviam sido tomadas para sanear as irregularidades apontadas em anos anteriores, foi realizada nova auditoria. Com base nos procedimentos de auditoria aplicados constatou-se que, embora a administração esteja tomando providências com vistas ao atendimento do item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, não foi possível considerar cumprida a determinação referente ao Contrato 58/2010-CPL/AL (Trechos 5) emitida pelo TCU.

326. No Fiscobras 2020, dando prosseguimento ao acompanhamento das medidas para saneamento das irregularidades apontadas, foi realizada nova fiscalização que constatou que não houve repactuação do Contrato 58/2010, referente ao Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano, conforme determinado pelo Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, permanecendo, dessa forma, o sobrepreço então apontado.

327. Assim, a Unidade Técnica propôs comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a manutenção da classificação como IGP. O processo 011.470/2020-8 aguarda pronunciamento do gabinete do Ministro Relator.

VI.5.2 Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA

Processo: TC 015.621/2018-9

Relator: Ministro Weder de Oliveira

Despacho: Despacho de 19/12/2018, Acórdão 2.473/2019 – TCU – Plenário

328. A BR-116 é uma das principais rodovias brasileiras. Ela é a maior rodovia pavimentada do país, com extensão total de 4.513,5 quilômetros, e um dos principais corredores para o transporte de cargas, efetuando a ligação da região Nordeste com as regiões Sudeste e Sul.

329. As obras de duplicação/adequação da BR-116/BA (entre o km 0,00 e o km 427,75) decorrem da necessidade do aumento da capacidade da rodovia, visando melhorar as condições de trafegabilidade, aumentar a velocidade de tráfego e melhorar as condições de segurança de veículos e pedestres.

330. As obras da BR-116/BA já foram objeto de duas fiscalizações desta Corte de Contas: uma primeira, concernente a uma representação da antiga SecobRodovia (TC 006.254/2014-4) e uma segunda, relativa ao Relatório de Fiscalização 635/2014 (TC 025.749/2014-5).

331. As duas fiscalizações focaram seus trabalhos na análise do edital, termo de referência e anteprojeto das obras da BR-116/BA, apreciando todos os seis lotes que compunham o instrumento convocatório.

332. A primeira fiscalização foi realizada no primeiro semestre de 2014 e teve como objeto o Edital 47/2014-05, que, então, cuidava da licitação das obras de restauração e

duplicação da rodovia BR-116/BA. A fiscalização identificou irregularidades na publicação do orçamento sigiloso, no orçamento paramétrico que não possuía justificativa adequada e no edital que não continha detalhamento adequado ao nível de serviço desejado para a obra. A partir da ciência das irregularidades o Dnit revogou a licitação, ocasionando a perda do objeto do TC 006.254/2014-4.

333. Entretanto, um mês após a revogação do edital, aquela autarquia publicou novo certame, o Edital RDC Presencial 292/2014-05, com o mesmo objeto anterior.

334. Deste modo, a SeinfraRodoviaAviação avaliou que haveria risco das irregularidades constatadas no âmbito do TC 006.254/2014-4 persistirem nesse novo edital. Em cumprimento ao despacho de 24/9/2014, realizou-se nova auditoria, dessa vez no Edital RDC Presencial 292/2014-05 (TC 025.749/2014-5).

335. Como resultado dessa fiscalização foram identificadas as seguintes irregularidades: ausência no Edital RDC Presencial 292/2014-05 do detalhamento dos padrões de desempenho para fins de aceitação e recebimento das obras a serem executadas; licitação das obras da BR-116/BA - RDC 292/2014-05, sem análise e sem aprovação do anteprojeto; licitação das obras sem a correta caracterização de estudos geotécnicos, de terraplenagem, de pavimentação, de restauração, e de drenagem, com prejuízos à transparência e à estimativa do preço referencial do empreendimento; licitação das obras com falhas na seleção dos empreendimentos a serem utilizados para fundamentar o orçamento paramétrico e falta de dados que suportem os quantitativos dos serviços do orçamento determinístico.

336. O Tribunal, então, proferiu decisão de mérito, o Acórdão 877/2016-TCU-Plenário, de 20/04/2016, de relatoria do Exmo. Min. Weder de Oliveira que, além de aplicação de sanções aos responsáveis, determinou a SeinfraRodoviaAviação que avaliasse a adequação do preço contratado.

337. Em razão da materialidade dos valores envolvidos na obra (R\$ 275 milhões – data-base: set./2013), sua relevância social e econômica, bem como a determinação exarada no item 9.5 do Acórdão 877/2016-TCU-Plenário, foi realizada fiscalização pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil tendo como objeto principal o Contrato SR-05/00878/2014, firmado entre o Dnit e o Consórcio “Hap-Planex-Convap - BR 116-BA”, para a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e para a execução das obras de construção, duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais do subtrecho rodoviário do Lote 5 da BR-116/BA (entre o km 334,23 e o km 387,41).

338. O objetivo da fiscalização foi verificar se o projeto básico e executivo de engenharia foi elaborado em conformidade com os parâmetros definidos no edital, atos preparatórios, termo de referência ou anteprojeto, além de avaliar a adequação do preço contratado, em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão 877/2016-TCU-Plenário.

339. Na auditoria do Fiscobras 2018, foram apontados os seguintes indícios de irregularidade: Projeto executivo em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório; Projeto executivo deficiente pela ausência de planilha orçamentária; e Disponibilidade financeira e orçamentária insuficientes para a execução da obra no ano.

340. *Devido a sua complexidade o achado 'Projeto executivo em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório' foi desmembrado em 3 achados, abordando as inconsistências detectadas por disciplina ou família de projeto: Projeto Executivo de Geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório, Projeto Executivo de Pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório, Projeto Executivo de Obras Complementares e de Concepção das Passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório.*

341. *No achado de Projeto Executivo de Geometria em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório, a unidade técnica verificou que a adoção de características técnicas e operacionais incompatíveis com a Classe I-A - Região Plana, a previsão de rampas com declividade em desacordo com a Classe I-A - Região Plana e a adoção de desnível entre as pistas direita e esquerda, com inclusão de um talude crítico no canteiro central estavam incompatíveis com as características adotadas pelo Termo de Referência do Edital RDC Presencial 292/2014-05.*

342. *Verificou-se então que as diferenças de quantitativos nos serviços de terraplenagem devido ao desnivelamento das pistas implica em uma diminuição de custos de R\$ 7,14 milhões (data-base set/2013) para o consórcio executor das obras.*

343. *Com relação ao achado Projeto Executivo de Pavimentação em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório, a auditoria identificou que o Projeto Executivo de Pavimentação do Lote 5 da BR-116/BA adotou solução de pavimentação diferente da prevista no Anteprojeto de Engenharia que fundamentou o Edital RDC Presencial 292/2014-05 sem, no entanto, haver comprovação técnica de que essa nova solução proporciona qualidade e vida útil iguais ou superiores às proporcionadas pela solução originalmente estabelecida, o que vai de encontro aos critérios de aceitabilidade e parâmetros de desempenho exigidos pelo item 4.1.1.4 do instrumento convocatório, bem como pelo disposto nos Acórdãos 1.077/2017-TCU-Plenário e 900/2018-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro-substituto Augusto Sherman.*

344. *Estimou-se que a diferença financeira entre as duas soluções de pavimentação alcance um montante na ordem de R\$ 32,7 milhões (data-base setembro/2013), que seria um ganho indevido para o consórcio construtor no caso de a nova solução de pavimento não proporcionar vida útil superior à solução originalmente indicada pelo Dnit.*

345. *A equipe de auditoria constatou mudanças realizadas pelo projeto executivo nas soluções originalmente indicadas pelo Anteprojeto de Engenharia que resultou no achado de Projeto Executivo de Obras Complementares e de Concepção das Passarelas em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório. As principais mudanças identificadas foram relacionadas a substituição de barreira rígida em concreto por defesa metálica e alteração da localização e do comprimento das passarelas.*

346. *Essas mudanças proporcionam potenciais ganhos financeiros ao consórcio construtor no valor aproximado de R\$ 18,6 milhões (data-base setembro/2013), uma vez que, há uma redução dos custos com os serviços em benefício exclusivo desse consórcio.*

347. *Em relação a esses três achados, cabe ressaltar que, por tratarem de um único indício de irregularidade, a unidade técnica optou por avaliar o enquadramento no conceito de IGP e a materialidade dos apontamentos de forma conjunta, ou seja, utilizando como referência o somatório das estimativas de potenciais danos ao Erário.*

348. Assim, os danos financeiros associados aos indícios de irregularidades foram estimados em um montante da ordem de R\$ 58 milhões (data-base setembro/2013), o que representa cerca de 21% do valor total do Contrato SR-05/00878/2014.

349. Assim, foi proposto classificar o indício de irregularidade referente ao projeto executivo em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório como irregularidade grave com recomendação de paralisação. Ademais, ante a gravidade das irregularidades apontadas e o risco de a rodovia ser executada em desconformidade com os parâmetros técnicos estabelecidos no certame licitatório, a unidade técnica propôs a adoção de medida cautelar a fim de suspender a execução dos serviços do Contrato SR-05/00878/2014.

350. Em despacho de 19/12/2018, o Relator, Ministro-substituto Weder de Oliveira, acolheu integralmente a proposta da unidade técnica. Adicionalmente, no tocante à medida cautelar, determinou que a autarquia e o consórcio executor fossem informados de que não ficariam suspensas as intervenções necessárias à preservação dos trabalhos executados até aquele momento.

351. A classificação de IGP foi confirmada pelo Ministro Relator e comunicada, em 26/12/2018, ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com indícios de irregularidades graves - COI por meio do Aviso nº 1551/2018-GP/TCU. O empreendimento foi incluído no Anexo VI da Lei 13.808/2019.

352. A medida cautelar exarada no despacho foi referendada pelo Acórdão 214/2019-TCU-Plenário (Relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira). Destaca-se que nesse acórdão também foi apreciada peça recursal apresentada pelo consórcio contratado, a qual teve o seu provimento negado.

353. Após análises de nova documentação apresentada pelo Dnit, foi prolatado o Acórdão 1.392/2019-TCU-Plenário que determinou revogar a cautelar exarada no despacho de 19/12/2018 diante da inclusão do empreendimento no quadro bloqueio da LOA 2019 por iniciativa própria do Congresso Nacional. Ademais, considerou adequado conceder prazo adicional para o Dnit, opcionalmente, apresentar esclarecimentos adicionais sobre a oitiva que lhe havia sido dirigida, e concluiu que o processo deveria ser restituído a unidade técnica, no estado em que se encontrava, para o exame de mérito.

354. As análises sobre os esclarecimentos adicionais prestados pelo Dnit e pelo Consórcio HAP/PLANEX/CONVAP culminaram no entendimento de que os elementos apresentados não foram suficientes para sanear ou afastar as irregularidades apontadas. Ademais, não obstante a sinalização por parte do Dnit de que o projeto executivo estaria sendo revisado sob a ótica dos apontamentos do TCU (informação dada em 8/5/2019), até aquele momento o novo projeto não havia sido apresentado, portanto ainda não existiam medidas corretivas efetivas. Por essa razão, ponderou-se ser pertinente manter a classificação desses achados como IGP.

355. O Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário, de 9/10/2019, determinou comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, no Contrato SR05/00878/2014, permanecem válidos os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação – IGP, além disso, a aludida deliberação estabeleceu:

5. *9.1 determinar, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que:*
6. *9.1.1. promova, no prazo de 30 (trinta) dias, a revisão do projeto executivo aprovado no âmbito do Contrato SR-05/00878/2014, de modo a:*
7. *9.1.1.1. somente aceitar soluções diferentes daquelas especificadas nos documentos que fundamentaram a licitação, quando representarem correções das falhas, tais como aquelas relativas a taxa de inclinação das rampas, desníveis entre as pistas direita e esquerda, greide em relevo ondulado, pavimentação com solo estabilizado granulometricamente, e utilização de defensas metálicas, desde que tenham sua viabilidade técnica, econômica e ambiental devidamente justificada e que as economias delas advindas não sejam apropriadas pela contratada;*
8. *9.1.1.2. não aceitar soluções diferentes daquelas especificadas nos documentos que fundamentaram, por representarem redução severa dos padrões técnicos e níveis de serviço, tais como alterações no raio mínimo de curvatura, e na localização e comprimento das passarelas de pedestres”.*

356. Em 26/12/2019 o consórcio entrou com pedido de reexame sobre o Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário. O Ministro Relator conheceu do recurso e suspendeu o item 9.2.2 do Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário, além de duas determinações ao Dnit, itens 9.1.2 e 9.1.3. Assim, a IGP - ausência de orçamento detalhado no projeto executivo – voltou à condição de pendente de confirmação pelo TCU, permanecendo válidas as outras IGP.

VI.5.3 Obras de construção da BR-040/RJ

Processo: TC 023.204/2015-0

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

Acórdãos: 1.701/2017-TCU-Plenário, 1.452/2018-TCU-Plenário e 2.443/2019-TCU-Plenário

357. A rodovia BR-040/MG/RJ, trecho Juiz de Fora/MG- Rio de Janeiro/RJ foi concedida pela União, em 31 de outubro de 1995, à Concer. Dentre as obras previstas para execução contratual estava a Nova Subida da Serra de Petrópolis/RJ, com orçamento estimado de R\$ 80 milhões (ref. abril/1995), a ser realizada em prazo máximo de cinco anos após a assinatura do contrato, conforme previsto no edital DER 0294/93-00 - item ampliação da capacidade física.

358. Entretanto, apesar da previsão editalícia, os projetos executivos foram concluídos apenas em 2013, sendo que o valor do orçamento da obra ultrapassou o valor constante em edital. Conforme disposições contratuais, nesta situação, os valores de investimento que excedessem a estimativa inicial seriam objeto de uma recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

359. Assim, a solução encontrada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres e pelo Ministério dos Transportes para equilibrar o contrato, foi firmar um termo aditivo, em abril de 2014, prevendo um aporte de recursos diretamente do Orçamento Geral da União ou, subsidiariamente, a prorrogação do contrato de concessão.

360. Entre as obras previstas para o empreendimento estão: o maior túnel do Brasil, segundo a concessionária, medindo 4.690 m; a duplicação paralela à pista de descida

existente, construção de dois túneis com extensão de 300 metros; marginais na região da baixada e acessos a aglomerados urbanos; retornos; variante de traçado para adequação da pista descendente e melhorias no acesso à estação rodoviária de Petrópolis; acessos a Petrópolis; interseção com a RJ-145 - Xerém e Implantação da praça de pedágio no km 102 - além de indenizações por desapropriações e remanejamento de interferências.

361. A equipe de auditoria considerou que três das irregularidades constatadas no Contrato de Concessão PG-138/95-00 durante a auditoria realizada no Fiscobras 2016 deveriam ser classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP) e por meio de Despacho de 19/08/2016, o Relator Ministro Walton de Alencar confirmou a classificação das irregularidades listadas a seguir: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos ; b) sobrepreço no orçamento da obra ; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.

362. Após análise das oitivas da ANTT e da Concer quanto às irregularidades classificadas como IGP restou concluído que as manifestações não foram suficientes para afastar a classificação das irregularidades. Assim, o Acórdão 18/2017-TCU-Plenário (relatoria: Min. Augusto Sherman) confirmou a classificação de IGP dos mencionados achados e determinou as medidas corretivas que deveriam ser adotadas pela Agência reguladora para sanear as irregularidades.

363. No âmbito do Fiscobras 2017, foi analisado o efetivo cumprimento dos termos proferidos no Acórdão 18/2017-TCU-Plenário com vistas a sanear as irregularidades.

364. Durante as análises, verificou-se que a ANTT cumpriu as medidas corretivas previstas no item 9.3.1 e subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário ao apresentar uma simulação do cálculo do FCM na qual corrigiu a superestimativa da base de cálculo do IRPJ e da CSLL em razão do diferimento das despesas de depreciação, e na alíquota e no cálculo do adicional de IRPJ.

365. Contudo, embora a ANTT tenha apresentado tal simulação, entendeu-se prematuro que a unidade técnica sugira a retirada da condição de IGP para essa irregularidade. Esse entendimento se baseia no fato de que não houve ato administrativo com força suficiente para garantir que os valores apresentados na simulação serão os efetivamente válidos para o contrato, ou seja, não houve a formalização necessária para se assegurar de que as condições previstas na simulação serão doravante as obrigações contratuais.

366. Já as medidas corretivas previstas no item 9.3.2 e 9.3.3 do referido Acórdão não foram cumpridas pela ANTT, tendo em vista que não foi enviado o detalhamento do projeto executivo, de forma a explicitar a compatibilidade dos quantitativos de serviços, de materiais e de produtividades previstos e nem foi oferecido o contraditório e ampla defesa à Concer, quanto as alterações realizadas por meio das 10ª e 11ª revisões extraordinárias.

367. Assim, unidade técnica do Tribunal considerou que as medidas corretivas foram apenas parcialmente atendidas e o Acórdão 1.701/2017-TCU-Plenário manteve a classificação de IGP. O empreendimento foi incluído no Anexo VI da Lei 13.587/2018 (quadro de bloqueio da LOA 2018) pelo Congresso Nacional.

368. *A fiscalização executada no Fiscobras 2018 buscou verificar se as ações tomadas pela Agência Reguladora cumprem os termos proferidos nos Acórdãos 18/2017 e 1.701/2017.*

369. *A ANTT apresentou projeto que visa sanear as irregularidades sobrepreço no orçamento da obra e os projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. A análise verificou que o projeto apresentado pela ANTT não guarda semelhança com aquele analisado pelo Relatório de Auditoria 379/2015. Dessa maneira restou prejudicada a análise determinada pelo item 9.4 do Acórdão 18/2017-TCU-Plenário, pois não foi possível concluir se permanece o sobrepreço no projeto originalmente enviado a esta Corte de Contas, tendo em vista que o projeto enviado pela ANTT e Concer não se tratava do detalhamento do projeto anteriormente auditado, e sim uma nova versão com alteração substancial do original.*

370. *Ao analisar o orçamento do novo projeto da Nova Subida da Serra de Petrópolis, constatou-se a presença de itens de serviço com preços superiores ao de mercado, além de itens com quantitativos majorados. Tal fato gera um indício de sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 (maio/2012), que representa 57,88% sobre a amostra analisada.*

371. *Ressalta-se que a ANTT, conforme os documentos enviados a este Tribunal, ainda não havia aprovado o projeto, mas apenas submetido à apreciação da diretoria da ANTT, de acordo com o Parecer Técnico 890/2017/GEPRO/SUINF. Nesse parecer está anexado o Relatório de Análise de Projeto (RAP) 946/2017, formulado pela empresa Spazio Urbanismo Engenharia, no qual consta diversos apontamentos que não foram esclarecidos nem pela ANTT nem pela Concer.*

372. *Assim, a unidade técnica concluiu que se deve manter a classificação de IGP quanto às irregularidades: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes.*

373. *O Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário determinou a comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistiam os indícios de graves irregularidades do tipo IGP apontados no empreendimento Nova Subida da Serra de Petrópolis, objeto do 12º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão PG-138/95-00, relativo ao trecho da BR-040/RJ concedido à Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio S/A, com potencial dano ao erário de R\$ 276.922.657,93.*

374. *Em 2019, a SeinfraRodoviaAviação realizou diligência buscando informações quanto à implantação das medidas corretivas pela ANTT especificadas no item 9.2 do Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário e a previsão do envio do projeto executivo revisado, conforme o comando do item 9.3 daquele acórdão.*

375. *Após análise das informações sobre a implantação de medidas corretivas especificadas, a Unidade Técnica propôs manter a classificação de graves com recomendação de paralisação (IGP), para as seguintes irregularidades: a) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; b) sobrepreço no orçamento da obra; e c) projetos básico e executivo desatualizados e*

deficientes. O Acórdão 2.443/2019-TCU-Plenário determinou a manutenção da classificação de IGP para as irregularidades conforme proposta da Unidade Técnica.

376. Buscando verificar o andamento das medidas para sanear as irregularidades encontradas, foi realizada, em 2020, nova diligência à ANTT. Da análise das respostas encaminhadas pela autarquia, a Unidade Técnica verificou a ausência de ato formal de revisão do projeto e do orçamento das obras da nova subida da serra de Petrópolis e, assim, propôs a manutenção da classificação de IGP. O processo encontra-se no gabinete do Ministro Relator aguardando pronunciamento.

VI.5.4 Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS

Processo: TC 010.370/2016-1

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

377. A rodovia BR-290/RS, no segmento entre Porto Alegre e Osório, é a principal via de ligação entre a capital e o litoral do Rio Grande do Sul. Possui um tráfego da ordem de 25 milhões de veículos por ano. A implantação da quarta faixa buscou mitigar os efeitos dos congestionamentos no trecho e de atenuar os impactos dos volumes descarregados na BR-290/RS pelas rodovias da região por causa da instalação de novas vias, ou melhoramento de existentes. Ao longo dos 21 quilômetros de extensão onde foi implantada a 4ª faixa, existem interconexões importantes que possibilitam aos motoristas o acesso a outras rodovias que levam a diversas cidades do estado.

378. Com 121 km de extensão, o trecho concedido da BR-290/RS liga as cidades de Osório e Porto Alegre, até o entroncamento com a BR-116/RS. Licitado em 1993, teve sua exploração delegada à Concessionária da Rodovia Osório Porto Alegre S.A. (Concepa), com a qual o Poder Concedente firmou contrato em outubro de 1997 com término previsto para 3 de julho de 2017 (duração de 20 anos).

379. As tarifas de pedágio praticadas até 3/7/2017 nessa concessão alcançavam o valor de R\$ 17,10 para cada cem quilômetros rodados, sendo uma das tarifas mais elevadas do país (peça 28). Com o término do prazo da concessão, a ANTT concedeu uma prorrogação de prazo por mais 12 (doze) meses, até a assunção do trecho pela concessionária vencedora de novo certame licitatório, planejado para ocorrer em 4/7/2018, segundo os fundamentos do 14º Termo Aditivo Contratual. Nesse ajuste, ficou pactuado, também, uma redução de quase 50% das tarifas praticadas.

380. Em razão dos critérios de risco, oportunidade, materialidade e relevância identificados pelo TCU, foi realizada pela SeinfraRodoviaAviação a fiscalização no âmbito do Fiscobras 2017 com o objetivo verificar a conformidade na execução das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS, a cargo da ANTT e da Concepa, inseridas no contrato de concessão da rodovia, por meio do 13º Termo Aditivo Contratual.

381. Os critérios que motivaram a realização da auditoria foram as irregularidades graves observadas na atuação da ANTT quando da inclusão de novos investimentos no contrato de concessão da BR 040/RJ/MG, a cargo da Companhia de Concessão Rodoviária Juiz de Fora-Rio (Concer). As irregularidades foram avaliadas pelo TCU por meio dos Acórdãos 18/2017-Plenário e 738/2017-Plenário, da relatoria do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues.

382. Assim, avaliou-se a existência de semelhanças entre os termos aditivos pactuados pela ANTT na BR-040/RJ/MG e no presente objeto, pois ambos incluíram relevantes investimentos em contratos de concessão em andamento.

383. Como resultado da auditoria, verificou-se que os riscos supracitados se confirmaram, de modo que foram encontrados diversos indícios de irregularidades relacionados ao planejamento, execução e pagamento das obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS. Os achados de auditoria apresentados na fiscalização revelaram a ocorrência de significativos e graves indícios de superfaturamento nas obras referentes ao cálculo da remuneração das obras, que alcançou o montante de aproximadamente R\$ 47 milhões (ref. março/2016), e preços excessivos frente ao mercado e de quantitativos inadequados, que foi quantificado em R\$ 44,5 milhões (ref. março/2016).

384. Verificou-se que os valores pagos pela ANTT foram muito superiores aos valores dos investimentos realizados. Quanto à execução das obras, constatou-se que o projeto executivo não foi observado integralmente pela Concepa quando da realização das obras, especialmente no que tange aos serviços de pavimentação na pista existente. Verificou-se a ausência ou insuficiência dos projetos, burla ao procedimento licitatório, e irregularidades orçamentária e financeira na assunção dos compromissos assumidos pela Agência.

385. Por conseguinte, foi proposta a classificação de pIGP (proposta de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação) nos achados relativos a superfaturamento no cálculo da remuneração das obras e a superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado e de quantitativos inadequados. Além disso, foi proposta colher a manifestação preliminar dos agentes envolvidos.

386. No relatório consolidado do Fiscobras 2017 as obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS ainda estavam classificadas como pIGP. Ainda assim, o empreendimento foi incluído, pelo Congresso Nacional, no Anexo VI da Lei 13.587/2018 (quadro de bloqueio da LOA 2018).

387. No ano de 2018, foram analisadas as oitivas da ANTT e da concessionária acerca dos indícios apontados pela fiscalização de 2017. Além disso, foram inseridas provas obtidas na “Operação Cancela Livre”. Foi determinado ainda nova oitiva da ANTT e da Concepa para que se manifestassem quanto aos novos elementos de prova após a mudança de confidencialidade das peças antes chanceladas como “sigilosas” para “restritas”.

388. Tanto a ANTT quanto a Concepa apresentaram suas manifestações, que foram analisadas no âmbito do Fiscobras 2019 e, a SeinfraRodoviaAviação manteve sua proposta de pIGP para os achados assim classificados no relatório de auditoria.

389. Em 29/01/2020 foi prolatado o Acórdão 140/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, determinando manter a classificação de IGP para os achados de superfaturamento no cálculo da remuneração das obras e de superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados e de preços excessivos. Além disso, o Acórdão classificou, também como IGP, os achados de superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem e superfaturamento no transporte de material para bota-fora.

VI.6. Detalhamento das obras classificadas como pIGP

390. Neste capítulo, serão relacionadas informações a respeito do empreendimento com proposta de IGP, porém, ainda não confirmado por decisão monocrática ou colegiada do TCU (conforme art. 118, §9º da LDO/2020).

VI.6.1 Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO

Processo: TC 022.713/2020-4

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

391. O desenvolvimento da infraestrutura local em Porto Velho se reveste de importância socioeconômica indiscutível para a população, por, dentre outros motivos, propiciar um melhor escoamento de produtos locais a outros centros, melhorar as condições de trafegabilidade e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população, bem como promover a integração entre os centros e as periferias.

392. O escopo da intervenção governamental consistirá na construção de pavimentação em 73.277 metros de vias públicas do município, compreendendo sarjetas, meios-fios e obras de drenagens. Em que pese não seja possível afirmar com precisão o número de famílias beneficiadas, verificou-se, segundo dados do censo de 2010, que Porto Velho possuía naquele ano população residente de 428.500 pessoas.

393. Os procedimentos licitatórios, objetos dessa fiscalização, foram conduzidos pela Prefeitura de Porto Velho, tendo por objetivo a contratação de empresas especializadas para execução de obras e serviços de engenharia para recapeamento asfáltico, drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio e sarjeta em vias urbanas do Município de Porto Velho/RO.

394. O objeto foi dividido em três certames, pela modalidade Concorrência, sob o regime de empreitada por preço global, critério de julgamento pelo menor preço, previsto pela Lei 8.666/1993.

395. A Concorrência 001/2019/SML/PVH estimou o valor da contratação em R\$ 37 milhões e envolve o recapeamento e a sinalização horizontal de 34 das principais vias públicas do município, com área total de intervenção de 608.300,40m² e extensão de 61.784 metros.

396. Já a Concorrência 002/2019/SML/PVH estipulou o valor da contratação em aproximadamente R\$ 8 milhões e envolve a construção de pavimentação na Avenida Rio de Janeiro, totalizando 12.757,50m² de área total, numa extensão de 1.458 metros, além do recapeamento em trecho de 5.602 metros de extensão.

397. Por fim, a Concorrência 005/2019/SML/PVH estimou o valor da contratação em R\$ 25 milhões e envolve a construção de pavimentação e drenagem em vias públicas do bairro Lagoa com extensão de 10.035 metros.

398. No âmbito do Fiscobras 2020 foi realizada fiscalização para avaliar os procedimentos administrativos para a realização das concorrências e para a formalização das contratações decorrentes e assim contribuir para o aumento da eficiência e da qualidade da infraestrutura de transportes por meio do acompanhamento da aplicação dos recursos federais.

399. *A principal constatação foi o sobrepreço decorrente da contratação de preços excessivos em relação ao mercado, atingindo um total de R\$ 1,4 milhão, ocasionado principalmente pelos preços de contratação dos serviços de “construção e aplicação de CBUQ” e da aquisição e transporte do insumo RR-2C.*

400. *Além disso, constatou-se indícios de restrição a competitividade no julgamento das propostas de preços da Concorrência 001/2019/SML/PVH, que desclassificou as 4 propostas de menores preços das 6 apresentadas, com fundamento em critérios inadequados, em desacordo com os entendimentos recentes firmados por este Tribunal.*

401. *Por fim, verificou-se a deficiência e a desatualização do projeto, levando em conta as demandas da Secretaria Municipal de Trânsito daquela municipalidade para que fossem realizadas alterações em vista dos padrões e da legislação vigentes, em especial no que se refere à sinalização horizontal. O processo encontra-se aguardando o pronunciamento do gabinete do Ministro Relator.*

VI.7. Detalhamento da obra classificada como IGR

402. *Relacionam-se, neste capítulo, informações a respeito do empreendimento classificados atualmente como IGR, que são as irregularidades as quais permitem a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indicio relatado.*

VI.7.1 Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4

Processo: TC 025.760/2016-5

Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman

Despacho: Despacho de 23/05/2017, Acórdão 1.918/2020-TCU-Plenário

403. *A rodovia BR 235 interliga os estados de Sergipe, Bahia, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Tocantins e Pará. Tem início no entroncamento com a BR-101/SE, próximo a cidade de Aracajú e finaliza no entroncamento com a BR 080/163, na localidade de Cachimbo, no estado do Pará.*

404. *No estado da Bahia, a rodovia BR-235, partindo da divisa BA/SE, atravessa as microrregiões – Sertão de Paulo Afonso, Sertão de Canudos, Corredeiras do São Francisco, Baixo e Médio São Francisco, nas quais se inserem os municípios de Coronel João Sá, Pedro Alexandre, Jeremoabo, Euclides da Cunha, Uauá, Curaçá, Juazeiro, Casa Nova, Remanso e Campo Alegre de Lourdes até a Divisa BA/PI*

405. *Antes do início das obras relativas ao Contrato 05.00202/2014, o segmento (km 282,0 ao km 357,4) da BR-235/BA apresentava uma implantação consolidada, sendo uma parte em leito natural e outra com revestimento asfáltico, desenvolvendo-se em terreno plano ou levemente ondulado e permitindo duas faixas de tráfego centrais, sendo uma por sentido. A obra prevê a retirada da estrutura de pavimento existente e implantação de nova estrutura.*

406. *Depois de totalmente implantada consolidará o mais importante corredor rodoviário do norte do estado da Bahia, e beneficiará o polo agroindustrial de Juazeiro e Petrolina, constituindo-se numa excelente alternativa de escoamento da produção desta*

região. Em razão da sua importância, o empreendimento em questão está incluído no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal.

407. Assim, no Fiscobras de 2017, foi realizada auditoria com o objetivo principal de avaliar as medidas adotadas pela Administração nas fases de planejamento, contratação e execução do empreendimento destinadas à garantia da qualidade final da obra.

408. Nesse trabalho foram apontados, no Contrato 05.00202/2014, achados de superfaturamento pela medição de serviços não executados, superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários, superfaturamento decorrente de falhas na revisão de projeto em fase de obra, superfaturamento em razão de medição e pagamento de projeto executivo deficiente, falhas da fiscalização/supervisão da obra, ausência de efetividade das ações promovidas pela Administração para solucionar questões relativas a desapropriações e remoções de interferências e paralisação injustificada de frentes de serviços.

409. Foi proposta, então, classificação de pIGP para os achados de superfaturamento pela medição de serviços não executados e superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários. Ademais, relativamente ao achado de superfaturamento pela medição de serviços não executados, foi proposta medida cautelar, sem oitiva prévia, para que fosse suspensa a execução dos serviços no segmento compreendido entre as estacas 2625 e 2835 (km 334,5 – km 338,7), até que o Dnit apresentasse uma definição acerca da solução adequada a ser adotada para o tratamento da camada de solo mole nesse trecho. Para os demais achados foi proposta a classificação de IGC.

410. Em 23 de maio de 2017, o Ministro Relator confirmou, por meio de despacho, que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IGP no Contrato 05.00202/2014, acerca dos achados de superfaturamento pela medição de serviços não executados e superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários, tendo sido estimado potencial dano ao erário de aproximadamente R\$ 15 milhões. O despacho também estabeleceu medidas para o saneamento das irregularidades.

411. As medidas quanto ao achado de superfaturamento pela medição de serviços não executados incluíam: i) realização de estudos geotécnicos no segmento compreendido entre as estacas 2625 e 2835 (km 334,5 – km 338,7), que permitam concluir sobre a existência de solo mole sob a plataforma executada e os quantitativos de material de fato removidos, a ser realizado sob acompanhamento de Auditor Federal de Controle Externo pertencente aos quadros da secretaria deste Tribunal; ii) refazimento dos serviços, caso constatado comprometimento da estabilidade do corpo estradal; e iii) adoção das medidas administrativas visando à recuperação do prejuízo ao Erário.

412. A medida corretiva quanto ao achado de superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários foi estabelecida como adoção das medidas administrativas para reaver o prejuízo ao Erário já consumado.

413. Além disso, foi determinado cautelarmente ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) a suspensão da execução dos serviços objeto do Contrato 05.00202/2014, especificamente no segmento compreendido entre os quilômetros 334,5 e 338,7, em razão dos indícios de irregularidades encontrados. O ministro relator determinou, também, a realização de novas oitivas relacionadas aos achados classificados como IGP, bem como quanto aos demais achados apontados no relatório.

414. *As manifestações encaminhadas pelo Dnit e pelo Consórcio Paviservice/SVC foram então analisadas pela unidade técnica. No exame empreendido, constatou-se, quanto ao achado de superfaturamento pela medição de serviços não executados, que o Dnit havia realizado estudos que comprovaram não haver resquícios de solo mole sob a plataforma da rodovia executada.*

415. *Também se verificou que a executora procedeu a substituição do material da camada drenante de areia, anteriormente executada em desacordo com as especificações de projeto. Em face disso, avaliou-se que não mais persistiam os pressupostos que ensejaram a adoção da medida cautelar de suspensão dos serviços naquele segmento de 4,2 km de extensão, nem a relevância da materialidade do achado em relação ao valor contratado, que justificava a classificação como IGP.*

416. *Com relação ao achado de superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários, manteve-se o indicativo de irregularidade. Entretanto, o Exmo. Ministro, ponderando as consequências de uma eventual paralisação das obras, que já se encontravam em avançado estágio de execução, entendeu ser apropriada a alteração da classificação do achado de IGP para IGR, adotando-se medida cautelar de retenção dos valores contratuais remanescentes enquanto se discute, neste Tribunal, a existência do dano e sua responsabilidade junto às empresas contratadas.*

417. *Em seguida, o Tribunal referendou as medidas adotadas no despacho do ministro relator alusivas às deliberações de cunho cautelar adotadas ou revogadas pelo relator, bem como as medidas acessórias ali constantes, conforme o Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-substituto Augusto Sherman.*

418. *Ante o exposto, permanecia vigente apenas uma irregularidade grave com recomendação de retenção de valores (IGR), a qual está associada ao achado de superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários.*

419. *Em atendimento à decisão cautelar do Ministro Relator constante do seu despacho de 3/1/2018, referendado pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário, o Dnit e o Consórcio apresentaram suas manifestações e, no âmbito do Fiscobras 2018, a unidade técnica procedeu às análises dessas manifestações.*

420. *Quanto ao exame técnico das manifestações apresentadas pelo consórcio Paviservice/ SVC e, quanto aos elementos apresentados pelo Dnit, verificou-se que os novos elementos apresentados não foram suficientes para sanear ou elidir as irregularidades apontadas no achado de superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários.*

421. *Com relação ao cumprimento da medida cautelar de retenção de pagamentos, constatou-se que as medições do Contrato 05.00202/2014 não contemplaram, por completo, as retenções relacionadas ao achado em questão, entretanto os pagamentos não foram realizados e os processos dessas medições foram encaminhados à SRDNIT/BA para correção. Dessa forma, não se pôde considerar como descumprida a medida cautelar.*

422. *Por outro lado, avaliou-se que permanece pendente de cumprimento a determinação direcionada àquela autarquia no item 40.6.1 do despacho de 3/1/2018, sobretudo no que diz respeito à elaboração de “uma distribuição de terraplenagem que*

considere os empréstimos de fato utilizados na obra, incluindo, nesse trabalho, informações sobre todas as caixas de empréstimo utilizadas”.

423. Assim, a unidade técnica propôs a manutenção da medida cautelar proferida no despacho do Exmo. Min. Relator, emitido em 3/1/2018 e referendado pelo Acórdão 52/2018-TCU-Plenário. Além disso, propôs a fixar um prazo de trinta dias para que o Dnit reapresente uma nova estimativa dos serviços de terraplenagem passíveis de medição, levando-se em consideração a caixa de empréstimo localizada na est. 2089.

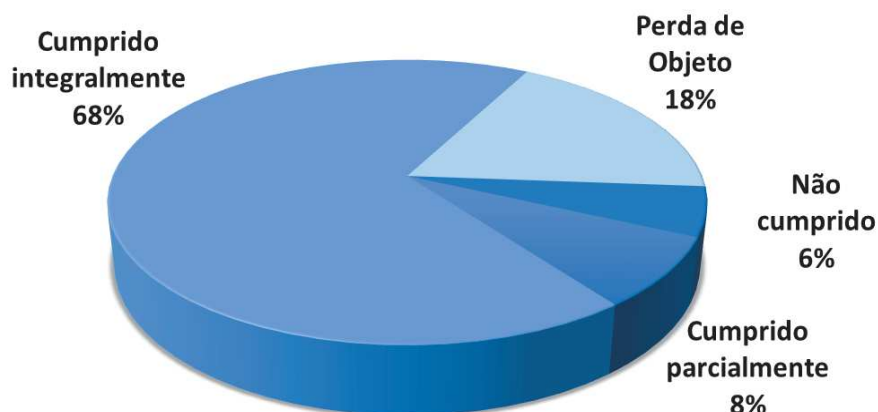
424. Considerando as análises da unidade técnica, o Tribunal exarou o Acórdão 2.775/2018-TCU-Plenário determinando a manutenção da medida cautelar adotada mediante despacho do Relator, referendada pelo Acórdão 52/2018 – TCU – Plenário. Além disso, fixou o prazo de trinta dias para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit para que o Dnit reapresente uma nova estimativa dos serviços de terraplenagem passíveis de medição, levando-se em consideração a caixa de empréstimo localizada na est. 2089.

425. O Dnit apresentou sua manifestação em resposta ao item 9.2 do Acórdão 2.775/2018-TCU-Plenário. Esses novos elementos estão em análise nesta unidade técnica. A unidade técnica verificou que os novos estudos apresentados não são suficientes para sanear ou elidir as irregularidades apontadas. Diante disso, foi proposto a manutenção da tipificação como IGR.

426. Em 27/7/2020, o Acórdão 1.918/2020-TCU-Plenário determinou manter a medida cautelar de retenção de valores proferida anteriormente até exame de mérito das irregularidades a serem debatidas em processo de tomada de contas especial (TCE) a ser instaurado, com vistas a evitar a concretização do dano discutido em sede de TCE.

VII. Monitoramentos

427. As unidades técnicas subordinadas à Coinfra possuem, na data desse relatório, um total de 4.847 monitoramentos, consoante o Sistema de Monitoramento de Deliberações (os registros marcados como ‘não monitoráveis’ foram retirados do cálculo). Desses, 3.047 ainda não foram concluídos. Ao se analisar os 1.800 monitoramentos já finalizados, identifica-se que 1.226 foram integralmente cumpridos; 143, foram parcialmente cumpridos; 330, tiveram perda de objeto; e 101 não foram cumpridos. O Gráfico 10 exprime esses montantes em percentual.

Gráfico 10 – Resultado dos monitoramentos concluídos


Fonte: Sistema de Monitoramento de Deliberações do TCU

428. A partir dessa informação, verifica-se que, dos monitoramentos já concluídos, 76% foram cumpridos, mesmo que parcialmente. O que demonstra uma efetiva ação do TCU frente a seus jurisdicionados, visto que apenas 2% das determinações do TCU não foram cumpridas (cálculo utilizado $101 / 4.847$).

429. Para a elaboração da Tabela 15, desconsiderou-se os monitoramentos que ainda se encontram em curso e foram observados apenas os monitoramentos já finalizados (1.800). Além disso, foram agrupados por unidade jurisdicionada, para aquelas que possuem as maiores quantidades de determinações.

Tabela 15 – UJ com maiores determinações em processos das Seinfra

Unidade Jurisdicionada / Situação da determinação	Quantidade de Determinações	% de Determinações
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	355	19,72%
Cumprido/implementado	220	61,97%
Perda de Objeto	89	25,07%
Cumprido/implementado parcialmente	31	8,73%
Não Cumprido/não implementado	15	4,23%
Agência Nacional de Transportes Terrestres	185	10,28%
Cumprido	93	50,27%
Perda de Objeto	79	42,70%
Cumprido parcialmente	8	4,32%
Não cumprido	5	2,70%
Agência Nacional de Telecomunicações	70	3,89%
Cumprido/implementado	60	85,71%
Perda de Objeto	5	7,14%
Cumprido/implementado parcialmente	5	7,14%
Petróleo Brasileiro SA – Petrobrás	64	3,56%
Cumprido	56	87,50%
Perda de Objeto	8	12,50%
OUTRAS UNIDADES JURISDICIONADAS (191)	1126	62,56%
Total de monitoramento de determinações já	1800	100%

Unidade Jurisdicionada / Situação da determinação	Quantidade de Determinações	% de Determinações
concluídas		

Fonte: Sistema de Monitoramento de Deliberações do TCU

430. A Tabela 15 demonstra que, embora o Dnit tenha sido a unidade jurisdicionada com maior número de determinações, 355, ressalta-se que 251 (70,7%) foram cumpridas, mesmo que parcialmente. Esse percentual está na mesma proporção apurado no Fiscobras anterior. De forma geral, é possível constatar que as unidades jurisdicionadas visam atender às determinações prolatadas pelo TCU.

VIII. Medidas Cautelares Vigentes

431. O Regimento Interno do TCU regulamenta o instrumento de medida cautelar no art. 276, com o seguinte conteúdo “o Plenário ou o relator do processo, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou risco de ineficácia da decisão de mérito, pode, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar determinando, entre outras providencias, a suspensão do ato ou procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada”.

432. Nesse sentido, foram identificadas 29 medidas cautelares em processos de obras. O maior número de cautelares são de retenções de valores, representando 35,7% das cautelares em vigor. A Tabela 16 contém a relação das medidas cautelares vigentes.

Tabela 16 – Relação das Medidas Cautelares Vigentes no Âmbito das Seinfra

<u>Secretaria</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>	<u>Obra</u>	<u>Tipo de Cautelar</u>
Seinfra Elétrica	007.880/2017-0	André de Carvalho	Implantação Parques Eólicos de Geração de Energia na Bahia	Retenção parcial de pagamentos
Seinfra Elétrica	009.183/2012-4	Benjamin Zymler	Implantação da Usina Hidrelétrica e Sistema de Transmissão - São Domingos/MS	Suspensão de pagamentos
Seinfra Operações	002.651/2015-7	Bruno Dantas	Usina Termonuclear de Angra III - RJ	Indisponibilidade de Bens
Seinfra Operações	021.542/2016-3	Bruno Dantas	Usina Termonuclear de Angra III - RJ	Retenção de garantias
Seinfra Operações	006.970/2014-1	Vital do Rêgo	Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)	Repactuação contratual
Seinfra PortoFerrovia	012.179/2016-7	Walton Alencar Rodrigues	Construção da ferrovia Transnordestina (Malha II)	Suspensão de pagamentos
Seinfra PortoFerrovia	002.588/2009-0	Augusto Sherman	Trens Urbanos de Salvador: Lapa - Pirajá	Retenção parcial de pagamentos
Seinfra	008.122/2006-9	Augusto Nardes	Trens Urbanos de Fortaleza -	Paralisação parcial

<u>Secretaria</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>	<u>Obra</u>	<u>Tipo de Cautelar</u>
PortoFerrovia			Implantação Trecho Sul	
Seinfra PortoFerrovia	010.481/2016-8	Benjamin Zymler	Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste - Estrela D'Oeste/SP - Lote 5	Suspensão
Seinfra PortoFerrovia	011.450/2016-9	Augusto Sherman	Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouro Verde de Goiás - São Simão - no Estado de Goiás	Suspensão
Seinfra PortoFerrovia	011.451/2016-5	Augusto Sherman	Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste - Estrela D'Oeste/SP - Lote 5	Paralisação parcial
Seinfra PortoFerrovia	021.283/2008-1	Walton Alencar Rodrigues	Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO	Retenção parcial de pagamentos
Seinfra RodoviaAviação	007.722/2006-7	Aroldo Cedraz	Construção do Aeroporto de Goiânia/GO	Retenção parcial de pagamentos
Seinfra RodoviaAviação	012.426/2018-0	Augusto Sherman	Duplicação da BR-230/PB, no município de Campina Grande/PB	Suspensão
Seinfra RodoviaAviação	031.620/2012-4	Augusto Nardes	BR-158/MT - Contrato de Gestão Ambiental	Retenção parcial de pagamentos
Seinfra RodoviaAviação	007.779/2017-8	André de Carvalho	Crema 2ª Etapa nas rodovias BR-259/474 em Minas Gerais	Suspensão de pagamentos
Seinfra RodoviaAviação	025.760/2016-5	Augusto Sherman	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4	Paralisação parcial
Seinfra RodoviaAviação	033.318/2016-6	Vital do Rêgo	Obras da Reta Tabajara - BR-304/RN	Paralisação parcial
Seinfra RodoviaAviação	011.547/2008-8	Bruno Dantas	BR-010/TO - Entroncamento TO-030 - Divisa TO/MA	Suspensão de pagamentos
Seinfra RodoviaAviação	015.532/2011-9	Walton Alencar Rodrigues	Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Oeste-Norte/ BR-163/PA - Divisa MT/PA - Santarém	Retenção parcial de pagamentos
Seinfra RodoviaAviação	003.807/2011-8	Marcos Bemquerer	Adequação de Trecho Rodoviário - Palhoça - Divisa SC/RS - na BR-101/SC	Recurso
Seinfra RodoviaAviação	026.406/2020-9	Raimundo Carreiro	BR-116/376/PR e BR-101/SC - Obras do Contorno de Florianópolis	Suspensão do ato

<u>Secretaria</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>	<u>Obra</u>	<u>Tipo de Cautelar</u>
Seinfra Urbana	005.346/2018-5	Walton Alencar Rodrigues	Pavimentação asfáltica em trechos das Av. Alberto Ratier e Rua João Ponce de Arruda em Paranhos/MS	Suspensão
Seinfra Urbana	037.910/2019-1	Vital do Rêgo	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário da sede municipal em Sete Lagoas/MG	Suspensão do ato
Seinfra Urbana	008.545/2016-2	Benjamin Zymler	Obras do Complexo Esportivo de Deodoro - RJ	Retenção integral de pagamentos
Seinfra Urbana	010.163/2015-8	Marcos Bemquerer	Construção do Complexo de Pesquisa e Desenvolvimento Fiocruz	Retenção integral de pagamentos
Seinfra Urbana	008.147/2017-5	Weder de Oliveira	Macro drenagem na bacia do Rio Pinheiros e Córrego Zavuvus	Suspensão de pagamentos
Seinfra Urbana	009.387/2020-0	André de Carvalho	Ampliação do Serviço de Abastecimento de Água do DF - Sistema Produtor de Água Paranoá	Suspensão do ato
Seinfra Urbana	015.495/2018-3	Weder de Oliveira	Drenagem urbana de São Bernardo do Campo/SP	Retenção parcial de pagamentos
				Total: 28

Fonte: Coinfra/Siob.

IX. Conclusão

433. Desde a década de 90 o Tribunal de Contas da União atua sistematicamente em fiscalizações de obras. Ao longo dos 24 anos do plano anual de fiscalizações de obras, o Tribunal, além do cumprimento das determinações legais trazidas historicamente nas LDO, tem evoluído em sua forma de trabalho para responder a questões importantes ligadas a empreendimentos de infraestrutura buscando sempre otimizar seus trabalhos com ferramentas de tecnologia de informação e, também, perseguindo o objetivo de dar cada vez mais transparência na prestação de contas à sociedade sobre o resultado dos trabalhos por ele realizados.

434. Em relação ao rito do Fiscobras, foi descrito que, a partir de junho de 2016, esta Corte de Contas optou por regulamentá-lo, por meio da Resolução-TCU 280, de forma a concedê-lo maior estabilidade. Dentre outros aspectos, essa norma incluiu a possibilidade do relatório consolidado do Fiscobras contemplar, afora as fiscalizações para fins de cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, outros trabalhos relacionados ao setor de infraestrutura que tenham sido realizados no exercício e que, a critério do relator, devam ser comunicados ao Congresso Nacional.

435. Foi apresentada a classificação de indícios de regularidades utilizadas nos trabalhos, conforme descrito na LDO, de acordo com a sua importância, a saber: (i) IGP - Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação; (ii) pIGP - Proposta de classificação como IGP feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU; (iii) IGR - Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores; e (iv) IGC - Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade. Em adição, foi incluída a tipo de irregularidade denominado F/I - Falhas/Impropriedades, trazido pela Resolução-TCU 280/2016.

436. Os trabalhos de fiscalização em infraestrutura resultaram em 59 auditorias. A definição de critérios seguiu os ditames da LDO 2020, que resumidamente são: (i) valores de investimento; (ii) vulto do projeto; (iii) regionalização de gastos; (iv) histórico de irregularidades; e (v) IGP anteriores (ou incluídas no Quadro-Bloqueio da LOA).

437. Das 69 fiscalizações autorizadas inicialmente a serem realizadas no Fiscobras 2020, será proposto que, dessas, doze sejam suprimidas: (i) duas por ausência de publicação de editais; (ii) oito por restrições impostas pela pandemia; (iii) uma teve o contrato suspenso devido a restrições orçamentárias; (iv) uma obra será executada com recursos exclusivos dos estados; e (v) uma será finalizada em novembro próximo, após o encaminhamento do relatório de consolidação ao Congresso Nacional a qual será incluída no Fiscobras 2021. A Tabela 2 traz a lista das fiscalizações não realizadas com as devidas justificativas.

438. Por outro lado, outros três empreendimentos que não constavam entre as obras listadas no Acórdão 1010/2020-TCU-Plenário (relatoria: Min. José Mucio) foram realizadas com autorização monocrática ou colegiada por esse Tribunal e será proposto a inclusão das mesmas no âmbito desse programa anual de fiscalização a ser entregue ao Congresso Nacional.

439. Destacou-se que foram detectados indícios de irregularidade grave em 31 fiscalizações, ou seja, 52% do total das fiscalizações. Dessas, quatro apresentaram indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), uma apresentou achados com proposta de classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação, mas que ainda não foram apreciadas pelo TCU (pIGP) e uma restou classificada como IGR, ou seja, com indícios de irregularidades graves com recomendação de retenção parcial de valores.

Tabela 17 - Distribuição das fiscalizações em função do indício de maior gravidade

<u>Gravidade</u>	<u>Quantidade</u>	<u>% de quantidade</u>
Fiscalizações com Irregularidade grave	31	52,5%
IGP	4	6,8%
pIGP	1	1,7%
IGR	1	1,7%
IGC	25	42,4%
Falhas / impropriedades (FI)	24	40,7%

<u>Gravidade</u>	<u>Quantidade</u>	<u>% de quantidade</u>
Sem ressalva (SR)	4	6,8%
Total	59	100%

Fonte: Coinfra/Siob.

440. Em relação ao número de achados de auditoria, durante os trabalhos do Fiscobras 2020 no foram detectados 151 achados considerados relevantes e dignos de relato pelos auditores. Desses, 32% são referentes a problemas em contratos fiscalizados e 45% ligados a problemas em licitações, projetos e planilhas orçamentárias.

441. Já as obras classificadas com indícios de irregularidades graves (IGP, pIGP e IGR) estão relacionadas na Tabela 18, a seguir.

Tabela 18 - Obras classificadas como IGP, pIGP e IGR

<u>Tipo de IG</u>	<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
IGP	AL	Canal adutor do sertão alagoano	011.470/2020-8	Aroldo Cedraz
IGP	BA	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	015.621/2018-9	Weder de Oliveira
IGP	RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0	Walton Alencar Rodrigues
IGP	RS	Obras de Ampliação de Capacidade da BR-290/RS	010.370/2016-1	Aroldo Cedraz
pIGP	RO	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	022.713/2020-4	Aroldo Cedraz
IGR	BA	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4	025.760/2016-5	Augusto Sherman

Fonte: Coinfra/Siob.

442. O somatório das propostas de **benefícios financeiros estimados** resultantes das auditorias do **Fiscobras 2020** atingiu a marca de **R\$ 477 milhões**. Mais que o valor de R\$ 351 milhões identificados no ano anterior.

443. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) apurado no Fiscobras 2019 atingiu o montante de aproximadamente **R\$ 16 bilhões**. Já a dotação orçamentária constante no Orçamento Geral da União (OGU), abrangida no Fiscobras 2020 foi de **R\$ 8 bilhões**. Valor assemelhado ao do Fiscobras anterior, o qual foi de R\$ 8,6 bilhões.

444. Em 2020, o TCU também realizou **fiscalizações automatizadas em 58 orçamentos** dos setores de rodovias, edificações, mobilidade urbana e saneamento básico, por meio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), com o objetivo de identificar eventuais erros e

*irregularidades antes que o desembolso financeiro dos projetos fosse realizado. O volume de recursos federais fiscalizados nessas auditorias foi da ordem de **R\$ 2,3 bilhões**.*

*445. Como consequência das irregularidades, decorrentes das fiscalizações automatizadas do setor de obras rodoviárias, foi apontado **sobrepço total de R\$ 26,4 milhões**. No entanto, esse valor não foi quantificado como benefício da fiscalização, pois os descontos ofertados nos certames individuais foram superiores aos sobrepços identificados em cada orçamento estimado.*

446. A realização de auditorias automatizadas foi uma das ambições elencadas na Estratégia Digital do TCU, aprovada em setembro de 2020, e os primeiros passos para alcançar o objetivo já foram dados.

447. Com relação aos monitoramentos de deliberações, foi relatado que as unidades técnicas subordinadas à Coinfra possuem, na data desse relatório, 3.047 monitoramentos não concluídos e 1.800 finalizados de um total de 4.847 monitoramentos.

448. Encontram-se em vigor 28 medidas cautelares em processos de obras. O tipo “Retenções de Pagamentos” representa aproximadamente 35,7% dessas medidas.

449. Está em curso um grupo de trabalho no âmbito da SeinfraUrbana com o intuito de reduzir o estoque de processos de denúncias e representações. Num primeiro momento, a experiência pode ser considerada exitosa, tendo em vista a instrução de 111 processos entre maio e setembro, totalizando um valor de recursos fiscalizados de mais de R\$ 625 milhões. Desses processos elencados como denúncias ou representações, 23 possuem materialidade acima de R\$ 5 milhões. Tal quantidade indica que 79,3% dos processos (88) dessas naturezas possuem volume de recursos fiscalizados até o aludido valor.

450. Em atendimento às determinações constantes no item 9.6 do Acórdão 1010/2020-TCU-Plenário, foram desenvolvidos tópicos (IV.4, IV.5 e IV.6) com informações sintéticas e atualizadas, extraídas de processos de controle externo abertos, sobre outros empreendimentos em andamento de grande relevância socioeconômica e/ou que tenham recebido montantes significativos de recursos públicos para a sua execução.

451. Nesses tópicos foram relatados o andamento e os processos que trataram de concessões rodoviárias e de aeroportos, de leilões de transmissão de energia, e de leilões petróleo e gás natural, de transferências de recursos federais para empreendimentos de infraestrutura hídrica, entre outros.

452. A respeito da análise sobre obras inacabadas, executada pela SeinfraUrbana, dos contratos analisados (25.274), mais de 7.689 estão paralisados. Ou seja, mais de 30% das obras que deveriam estar em andamento pelo país.

453. Apesar do diagnóstico ter considerado as mesmas bases de dados, não é possível concluir se houve evolução da quantidade de obras paralisadas, visto que os bancos de dados sofreram mudanças substanciais na forma de consolidação e divulgação dos dados. O Tribunal de Contas da União realizará novo acompanhamento em 2021 com o intuito de monitorar a evolução das obras paralisadas em todo o País.

454. Será proposto dar ciência ao Ministério da Economia de que a ausência de sistemática de coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos contratos de obras relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, instituído pelo Decreto

6.025/2007, afronta o disposto nos arts. 2º, incisos V e VII, e 3º do Decreto 10.012/2019. Tal ciência tem por objetivo promover a atuação do Ministério da Economia no sentido de demandar a coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos Ministérios setoriais.

455.No que tange à criação do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPi), sistema já determinado por decisões anteriores do TCU, ressalta-se que a Coinfra tem atuado, junto ao Ministério de Infraestrutura e ao Ministério da Economia, para que o Poder Executivo efetivamente implemente o aludido cadastro. Conforme consta no Decreto 10.496 de 28 de setembro de 2020, o aludido sistema estará em funcionamento até o dia 31/1/2021.

456.O aludido diagnóstico de obras paralisadas será melhor realizado com a criação do CIPi, o qual visa manter, de forma informatizada e unificada, a relação dos investimentos em infraestrutura no Brasil.

457.Encontram-se, portanto, finalizados os trabalhos desenvolvidos em cumprimento aos arts. 31 e 32 da Resolução-TCU 280, de 15/6/2016, e ao disposto no art. 120, inciso II, da Lei 13.898, de 11/11/2019 (LDO 2020).

458.Importante citar que o Tribunal de Contas da União manterá, após o envio das informações ao Congresso Nacional, relatório público em seu Portal na Internet com os dados atualizados sobre as obras com irregularidade grave.

459.Para efeito de apresentação ao Congresso Nacional, será encaminhado o acórdão proferido, juntamente com Relatório, Votos, bem como material impresso e mídia digital com o seguinte conteúdo:

- **Dados básicos dos programas de trabalho, com o seguinte detalhamento:**

a) lista dos processos de fiscalizações;

b) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP);

c) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, porém, ainda pendentes de confirmação por decisão monocrática ou colegiada (pIGP);

d) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR);

- **Relatórios sintéticos das fiscalizações de obras realizadas no âmbito do Fiscobras 2020:** Relatórios das fiscalizações de obras de 2020, juntamente com os respectivos votos e acórdão proferidos, contendo os dados previstos no §2º do art. 121 da Lei 13.898/2019 (LDO 2020).

X. Proposta de Encaminhamento

460. Ante todo o exposto submetemos os presentes autos à consideração superior, com fulcro no art. 120, inciso II da Lei 13.898, de 11/11/2019, (LDO 2020), propondo:

i. autorizar a retirada das obras constantes da Tabela 2, bem como a inclusão dos empreendimentos listados na Tabela 3 da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2020;

- ii. *autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes em mídia digital, consoante o parágrafo 460 desta instrução, atualizadas até a Sessão Plenária de 14/10/2020, bem como do Acórdão a ser proferido, acompanhado do Relatório e dos Votos que o fundamentarem;*
- iii. *encaminhar cópia desse mesmo apêndice, acompanhado desta deliberação, bem como dos respectivos Relatório e Votos, aos Presidentes (i) da Câmara dos Deputados; (ii) da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal; (iii) da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal e (iv) da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; (v) ao Ministro da Economia e (vi) ao Procurador-Geral da República;*
- iv. *dar ciência ao Ministério da Economia de que a ausência de sistemática de coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos contratos de obras relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, instituído pelo Decreto 6.025/2007, afronta o disposto nos arts. 2º, incisos V e VII, e 3º do Decreto 10.012/2019; e*
- v. *após expedida a comunicação, arquivar os presentes autos, em consonância com o comando do art. 169, inciso V, do Regimento Interno, visto que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído.”*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se da consolidação das fiscalizações de obras públicas realizadas pelo TCU, entre setembro de 2019 e agosto de 2020 (Fiscobras 2020), realizada nos termos da Resolução-TCU 280/2016, com obras selecionadas conforme os critérios indicados no art. 121 da Lei 13.898/2019 (LDO 2020).

2. Tal consolidação tem por objetivo atender ao disposto no art. 120, II, da LDO 2020, que determina o envio, à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, em até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária, da relação atualizada de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais foram identificados indícios de irregularidades graves.

3. A classificação dos indícios de irregularidades utilizada nos trabalhos seguiu o disposto na referida LDO, conforme a sua importância, a saber:

- a) IGP - Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação: atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros, e que possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato, ou configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal (art. 118, §1º, IV);
- b) pIGP - Proposta de classificação como IGP feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU: indício de irregularidade classificado preliminarmente como IGP, mas ainda carece de atendimento ao requisito previsto no §9º do art. 118 da LDO/2020, qual seja, classificação proferida por decisão monocrática ou colegiada do TCU, desde que assegurada a oportunidade de manifestação preliminar, em quinze dias corridos, aos órgãos e entidades aos quais foram atribuídos os achados;
- c) IGR - Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores: aquele que, embora atenda à conceituação de IGP (art. 118, §1º, IV), permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário até a decisão de mérito sobre o indício relatado (art. 118, §1º, V); e
- d) IGC - Indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade: o que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação de IGP ou IGR (art. 118, §1º, VI).

4. Foi utilizada, também, a classificação incluída pela Resolução-TCU 280/2016, para falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indício de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência, denominada F/I (art. 2º, VII). Caso a fiscalização não tenha constatado qualquer achado, foi adotada a indicação SR - Sem Ressalva.

5. Nos termos do art. 31 da Resolução-TCU 280/2016, foram ainda sumarizados para fins de comunicação ao Congresso Nacional:

- a) denúncias e representações que resultaram em irregularidades classificadas como graves com recomendação de paralisação (IGP) ou de retenção parcial de valores (IGR) (inciso II);
- b) informações atualizadas acerca de IGP e IGR verificadas em ciclos de Fiscobras anteriores (inciso III);
- c) demais fiscalizações que resultaram em IGP ou IGR, ainda que referentes ao ciclo do Fiscobras 2021 (inciso IV);
- d) informações acerca de medidas cautelares vigentes concedidas pelo TCU, com suspensão de ato ou procedimento em obras públicas, considerados os critérios de materialidade e relevância (inciso V); e
- e) outros trabalhos relevantes, realizados no exercício de 2019, relacionados ao setor de infraestrutura (inciso VI).

6. Ademais, em atendimento ao item 9.6 do Acórdão 1.010/2020-TCU-Plenário, que alterou o Acórdão 2.556/2019-TCU-Plenário, que autorizou este Fiscobras, ambos de relatoria do E. Ministro José Mucio Monteiro, foram consolidadas informações concernentes a outros empreendimentos, em andamento, de grande relevância socioeconômica, ou que tenham recebido montantes significativos de recursos públicos para sua execução. Também foram incluídas informações referentes às auditorias operacionais na área de infraestrutura e aos processos de desestatização.

7. Neste ano, a pandemia causada pelo Covid-19 trouxe grandes desafios para o país que se refletiram diretamente na execução das fiscalizações durante o Fiscobras 2020, como por exemplo, na suspensão das viagens dos auditores. Tendo em vista que o Fiscobras lida, na grande maioria dos casos, com auditorias *in loco*, as fiscalizações foram analisadas caso a caso e houve a exclusão ou a redução de escopo em alguns empreendimentos em razão da impossibilidade de viagens e da análise *in loco* das obras, bem como de dificuldades para conseguir acesso aos documentos necessários à realização dos trabalhos dos auditores. Mesmo com todos esses obstáculos, as equipes de auditoria envolvidas conseguiram contornar as dificuldades e realizar seus trabalhos, cuja consolidação agora apresento.

*

8. Inicialmente foram selecionadas 69 obras públicas para fiscalização, de acordo com os critérios definidos na LDO 2020: (i) valores de investimento; (ii) vulto do projeto; (iii) regionalização de gastos; (iv) histórico de irregularidades; e (v) IGP anteriores (ou incluídas no Quadro-Bloqueio da LOA).

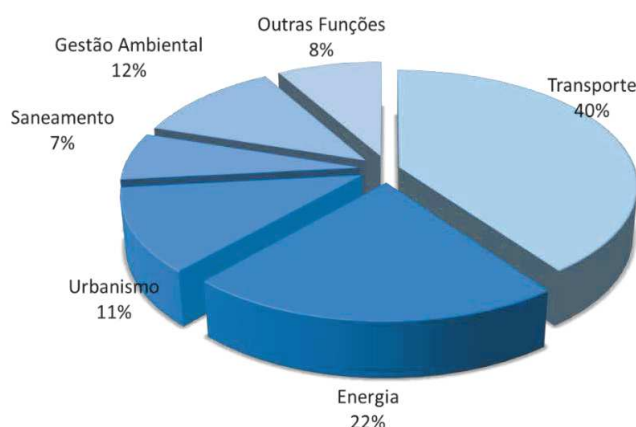
9. Entretanto, treze fiscalizações previstas não foram realizadas: (i) duas por ausência de publicação de editais; (ii) oito por restrições impostas pela pandemia; (iii) uma teve o contrato suspenso devido a restrições orçamentárias; (iv) uma obra será executada com recursos exclusivos dos estados; e (v) uma será finalizada em novembro próximo, após o encaminhamento do relatório de consolidação ao Congresso Nacional, e será incluída no Fiscobras 2021. A Tabela 2 do relatório que acompanha este voto elenca as fiscalizações não realizadas e as respectivas justificativas.

10. Três empreendimentos que não constavam no plano de fiscalização aprovado pelo Acórdãos 2.556/2019-TCU-Plenário, revisado pelo Acórdão 1.010/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, foram fiscalizados com autorização monocrática ou colegiada. Como esses empreendimentos não compunham a lista de 69 obras que devem ser fiscalizadas no âmbito do Fiscobras 2020, determino-lhes a inclusão no aludido plano de fiscalizações e insiro os resultados destes trabalhos no rol de informações encaminhadas ao Congresso Nacional.

Tais empreendimentos encontram-se relacionados na Tabela 3 do relatório que acompanha este voto, assim como os respectivos processos de fiscalização.

11. Desta forma, foram realizadas 59 fiscalizações durante o ciclo do Fiscobras 2020, conforme a Tabela 4 do relatório que acompanha este voto. A função ‘Transporte’ destacou-se por possuir o maior quantitativo de fiscalizações realizadas nesse período. Já a função ‘Urbanismo’, embora esteja em terceiro lugar no ranking relativo ao número de fiscalizações, apresenta o maior valor orçamentário fiscalizado. O Gráfico 1, a seguir, indica o número de fiscalizações por função de governo.

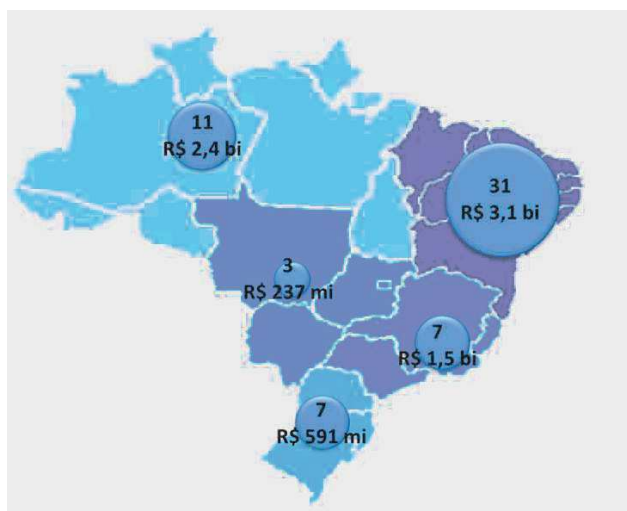
Gráfico 1 - Distribuição da quantidade de fiscalizações por função de governo



Fonte: Coinfra/Siob

12. Em obediência ao critério da regionalização, foram fiscalizados empreendimentos em 21 unidades federativas e no Distrito Federal, em todas as cinco regiões do país.

Gráfico 2 - Distribuição geográfica das fiscalizações



Fonte: Coinfra/Siob e LOA 2020

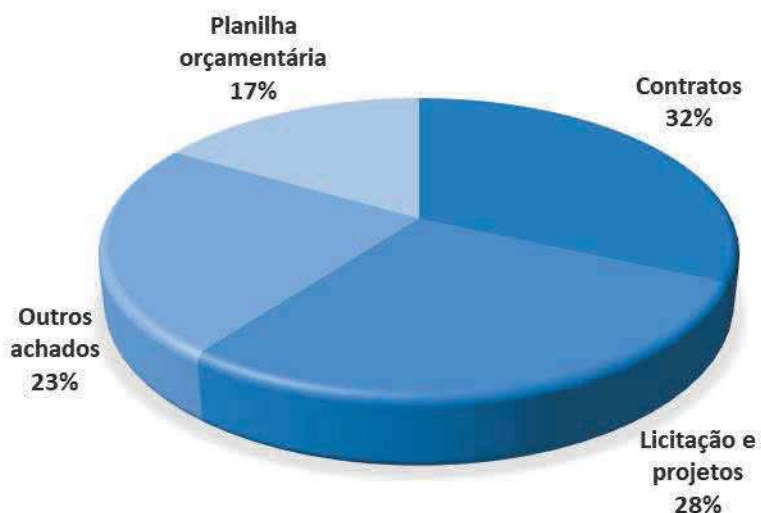
13. Houve predominância das fiscalizações em obras com percentual de execução física de até 50% (66% do total de empreendimentos fiscalizados), evidência de que o TCU vem priorizando, da mesma forma que nos anos anteriores, a ação do controle na fase de contratação ou na fase inicial de execução, atuando, assim, de forma preventiva, o que confere aos resultados maior efetividade, uma vez que eventuais danos ainda não se concretizaram e há maior facilidade para que o gestor adote as medidas saneadoras.

14. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF), calculado segundo os critérios definidos no Anexo I da Portaria-TCU 222/2003, alcançou o montante de aproximadamente R\$ 16,2 bilhões. Para este cálculo, foram contabilizados valores já empenhados neste e em outros exercícios; despesas já executadas, para entidades não sujeitas à contabilidade pública; valores previstos no edital, para contratos não adjudicados; e valores de propostas vencedoras. Destaco que o VRF do Fiscobras 2020 foi inferior ao VRF do Fiscobras anterior, que totalizou R\$ 31,5 bilhões.

15. A dotação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020, para os empreendimentos fiscalizados no ciclo do Fiscobras 2020, atingiu o total de R\$ 8 bilhões, pouco inferior à dotação orçamentária de 2019, referente às obras fiscalizadas no Fiscobras daquele exercício, que havia alcançado R\$ 8,6 bilhões.

16. As fiscalizações realizadas no Fiscobras 2020 detectaram 151 achados de auditoria, que podem ser definidos como fatos relevantes, dignos de relato pelo auditor, constituídos por quatro atributos essenciais: situação encontrada (ou condição), critério (como deveria ser), causa (razão do desvio em relação ao critério) e efeito (consequência da condição). Decorrem da comparação da situação encontrada com o critério e deve ser comprovado por evidência de auditoria. Dos achados apontados, 32% são referentes a problemas em contratos fiscalizados e 45% ligados a problemas em licitações, projetos e planilhas orçamentárias, conforme demonstra o Gráfico 3:

Gráfico 3 - Tipos de achados encontrados nas fiscalizações/Fiscobras 2020



Fonte: Coinfra/Siob

17. Nas fiscalizações em que o percentual de execução da obra alcançava até 25%, os principais achados foram “projeto inexistente, deficiente ou desatualizado”, “fiscalização contratual inexistente ou deficiente” e “metodologia inadequada para definição do orçamento do projeto”; e naquelas com percentual de execução entre 25% e 75%, predominou o problema de projetos deficientes. Com relação aos empreendimentos com execução superior a 75%, os principais achados se referiam a “atrasos ou paralisação da obra”, bem como “irregularidades na execução do contrato”.

19. Foram apontados indícios de irregularidade grave em 31 fiscalizações, o que representa 52,5% do total. Dessas fiscalizações, quatro apresentaram IGP, uma apresentou achados com proposta de classificação como pIGP, uma apresentou IGR, e 25 apresentaram IGC. Nas demais 28 fiscalizações foram observadas falhas e impropriedades (F/I) ou indícios de irregularidades que não ensejaram ressalvas (SR).

20. Das quatro fiscalizações que apresentaram indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), todas foram identificadas em exercícios anteriores e, após verificação pelas equipes de auditoria, relata-se que os indícios graves permaneceram. O mesmo ocorre com a fiscalização que apresenta indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR). A Tabela 1, a seguir, relaciona as obras em que foram verificados indícios de irregularidade grave.

Tabela 1 - Obras classificadas com indícios de irregularidade grave

<u>UF</u>	<u>Obra</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>	<u>Tipo de Irregularidade</u>
AL	Canal Adutor do Sertão Alagoano	011.470/2020-8	Aroldo Cedraz	IGP
BA	Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA	015.621/2018-9	Weder de Oliveira	IGP
RJ	Obras de construção da BR-040/RJ	023.204/2015-0	Walton Alencar Rodrigues	IGP
RS	Obras de Ampliação de Capacidade da BR-290/RS	010.370/2016-1	Aroldo Cedraz	IGP
RO	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	022.713/2020-4	Aroldo Cedraz	pIGP
BA	Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4	025.760/2016-5	Augusto Sherman	IGR

Fonte: Coinfra/Siob

21. As obras do **Canal Adutor do Sertão Alagoano** (TC 023.642/2018-1, 011.156/2010-4, 007.621/2019-1, 011.470/2020-8, Relator: Ministro Aroldo Cedraz) foram divididas em cinco trechos. Para a execução do Trecho 5, foi assinado o Contrato 58/2010-CPL/AL. Antes que a respectiva ordem de serviço fosse emitida, por meio do item 9.5 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário, de minha relatoria, o TCU comunicou à CMO acerca dos indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação verificados, com vistas a suspender a execução da avença, até a comprovação da sua repactuação. O bloqueio orçamentário vigeu entre 2016 e 2017. Porém, em 2018, a CMO entendeu não subsistirem os elementos que o ensejaram e posicionou-se pelo repasse de recursos para continuidade da obra. O contrato foi novamente avaliado no Fiscobras 2018, quando, por meio do Acórdão 2.461/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, a IGP da obra do Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano foi mantida, e o empreendimento foi incluído no Anexo VI (quatro-bloqueio) da Lei 13.808/2019 (LOA 2019). Visando verificar se medidas haviam sido tomadas para sanear as irregularidades apontadas em anos anteriores, o empreendimento foi objeto de avaliação nos ciclos do Fiscobras 2019 e 2020, não sendo possível, porém, considerar cumprida a determinação referente a repactuação do ajuste emitida pelo TCU, remanescendo, dessa forma, o sobrepreço apontado.

22. A classificação como IGP das irregularidades verificadas nas obras de **adequação do Lote 5 do Trecho Rodoviário na BR-116/BA** (TC 015.621/2018-9, Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira) foi apontada durante o Fiscobras 2018, em razão dos seguintes achados: projeto executivo em desconformidade com as premissas do instrumento convocatório; projeto executivo deficiente pela ausência de planilha orçamentária; e disponibilidade financeira e orçamentária insuficientes para a execução da obra no ano. Por meio do Acórdão 2.473/2019-TCU-Plenário (de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira), este colegiado decidiu que os indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação permanecem válidos. Em 26/12/2019, o consórcio responsável pela obra

interpôs pedido de reexame contra o referido decisum. O Ministro Relator conheceu do recurso e suspendeu o item 9.2.2 do acórdão recorrido, além de duas determinações ao DNIT, itens 9.1.2 e 9.1.3. Assim, a IGP - ausência de orçamento detalhado no projeto executivo – voltou à condição de pendente de confirmação pelo TCU, permanecendo válidas as outras IGP.

23. No que se refere às **obras de construção da BR-040/RJ** (TC 023.204/2015-0, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), incluídas no Contrato de Concessão PG-138/95-00, durante auditoria realizada no Fiscobras 2016 foram apontadas as seguintes irregularidades classificadas como IGP: i) sobreavaliação do valor do reequilíbrio econômico-financeiro no fluxo de caixa marginal decorrente de superestimativa de alíquota de IRPJ e CSSL, e da base de cálculo desses tributos; ii) sobrepreço no orçamento da obra; e iii) projetos básico e executivo desatualizados e deficientes. O empreendimento foi objeto de avaliação nos três ciclos seguintes do Fiscobras, 2017, 2018 e 2019, tendo sido mantida a classificação como IGP, pois as irregularidades graves não foram saneadas. Em 2020, tendo em vista a ausência de ato formal de revisão do projeto e do orçamento das obras, a unidade técnica apresentou nova proposta de manutenção da classificação como IGP.

24. Já as irregularidades graves da **obra de ampliação de capacidade da BR-290/RS** (TC 010.370/2016-1, Relator: Ministro Aroldo Cedraz) foram apontadas em auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2017. Em 2018, as oitivas da ANTT e da concessionária acerca dos indícios levantados pela fiscalização de 2017 foram analisadas. Tendo em vista a posterior inserção de provas obtidas na “Operação Cancela Livre”, promoveu-se nova oitiva da ANTT e da concessionária Concepa, para que se manifestassem quanto aos novos elementos. Tais manifestações foram analisadas no âmbito do Fiscobras 2019 e a SeinfraRodoviaAviação manteve sua proposta de pIGP para os achados assim classificados. O Acórdão 140/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, determinou a manutenção da classificação de IGP para os achados de superfaturamento no cálculo da remuneração das obras e de superfaturamento decorrente de quantitativos inadequados e de preços excessivos. Além disso, o Acórdão classificou, também como IGP, os achados de superfaturamento no serviço de instalação de telas de passagem e superfaturamento no transporte de material para bota-fora.

25. Com relação à **obra de pavimentação de vias públicas no município de Porto Velho/RO** (TC 022.713/2020-4, Relator: Ministro Aroldo Cedraz), fiscalização realizada no âmbito deste Fiscobras, foi detectado sobrepreço decorrente da contratação de preços excessivos em relação ao mercado, atingindo um total de R\$ 1,4 milhão, além de indícios de restrição à competitividade no julgamento das propostas de preços, e deficiência e desatualização do projeto. A unidade técnica propôs a classificação das irregularidades como IGP, mas até o momento o Tribunal ainda não deliberou sobre a questão, permanecendo na classificação pIGP.

26. No que tange às irregularidades graves relacionadas a superfaturamento por medição e pagamento de serviços desnecessários verificadas nas **obras de construção da BR-235/BA – km 282 a km 357,4** (TC 025.760/2016-5, Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman), classificadas como IGR, foram inicialmente constatadas em fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2017 e classificadas inicialmente como IGP. O Relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, ponderando as consequências de eventual paralisação das obras, que já se encontravam em avançado estágio de execução, determinou a reclassificação do achado de IGP para IGR, e a adoção de medida cautelar para retenção dos valores contratuais remanescentes enquanto em discussão o dano e a responsabilização das empresas contratadas. No ciclo 2019 do Fiscobras, verificou-se que os estudos apresentados pelo Dnit não foram suficientes para sanear as irregularidades apontadas. Recentemente, o Acórdão 1.918/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, determinou manter a medida cautelar de retenção de valores proferida anteriormente até exame de mérito das irregularidades a serem debatidas em processo de tomada de contas especial (TCE) a ser instaurado, com vistas a evitar a concretização do dano discutido em sede de TCE.

*

27. Neste ciclo do Fiscobras, além das 59 tradicionais obras fiscalizadas, o TCU também realizou **fiscalizações automatizadas em 58 orçamentos dos setores de rodovias, edificações, mobilidade urbana e saneamento básico**, por meio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) e do Sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice), em consonância com a Estratégia Digital do TCU. Seu objetivo consiste em refinar a estratégia adotada em anos anteriores e construir um modelo permanente de fiscalizações automatizadas para identificar eventuais erros e irregularidades antes que o desembolso financeiro dos projetos seja realizado. O volume de recursos fiscalizados (VRF) nessas fiscalizações automatizadas chegou a R\$2,1 bilhões.

28. Nas **25 fiscalizações automatizadas de orçamentos de obras rodoviárias** foram identificados indícios de irregularidade que denotam a ocorrência de sobrepreço nos orçamentos de referência, cujo valor total identificado superou R\$ 26 milhões, seja por conta da adoção de valores superiores ao disposto no Sicro, seja por conta da adoção de soluções que não condizem com as boas práticas de engenharia. Caso tais sobrepreços tivessem sido detectados na fase de licitação, teria havido a correção tempestiva, com possíveis reduções ainda mais vantajosas para a administração decorrentes da competição verificada nos pregões. Tais fiscalizações favorecem a prevenção de recorrência das irregularidades verificadas no trabalho em futuros orçamentos relativos a editais de obras a serem licitadas pelo Dnit.

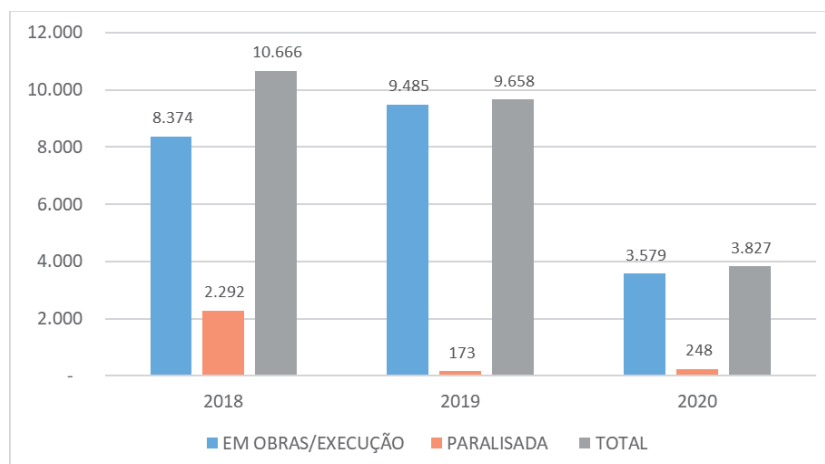
29. A **fiscalização automatizada de 33 orçamentos de contratos de repasses e termos de compromisso avaliados pela Caixa Econômica Federal (Caixa)** na qualidade de mandatária da União, cujos objetos envolviam obras de edificações, mobilidade urbana e saneamento básico, apontou possíveis inconsistências, sendo as principais: a utilização de serviços menos econômicos ou tecnicamente menos recomendáveis; a utilização de unidade de quantitativo do tipo “verba”, sem o detalhamento dos serviços; a presença de preços diferentes para itens com mesma descrição; duplicidade de itens; e sobrepreço/superfaturamento. Os trabalhos contribuem para evitar a materialização de riscos que afetem o alcance dos resultados dos empreendimentos e causem danos aos cofres públicos.

*

30. Em cumprimento à determinação do item 9.3. do Acórdão 1079/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego, o TCU realizou trabalho com o objetivo de acompanhar e avaliar a **evolução do atual cenário de paralisação de obras públicas financiadas com recursos da União**. Foram identificados mais de sete mil contratos de obras paralisados, de um total de 25 mil, quantitativo 50% inferior ao identificado na fiscalização anterior, realizada em 2018, onde o número total de contratos paralisados foi de 14 mil e o número de contratos analisados, 38 mil.

31. Infelizmente, tal redução não foi fruto de aperfeiçoamento nas políticas públicas, mas da forma pela qual os bancos de dados passaram a ser gerenciados, em especial, os da Caixa e os do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A descentralização da gestão das obras do PAC para as pastas setoriais ocasionou uma distorção nos dados do programa, ocorrendo redução drástica na quantidade de dados enviados. O Gráfico 4 demonstra que há problemas evidentes nas informações referentes às obras em 2020:

Gráfico 4: situação das obras do PAC de 2018 a 2020



Fonte: SeinfraUrbana

32. Por isso, acato a proposta da unidade técnica de dar ciência ao Ministério da Economia sobre a ausência de sistemática de coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos contratos de obras relacionadas ao PAC, a qual afronta o disposto nos arts. 2º, incisos V e VII, e 3º do Decreto 10.012/2019, além de dificultar a ação dos órgãos de controle.

*

33. Atualmente, a forma como ocorrerão as **fiscalizações dos processos de desestatização** realizadas pelo TCU é regida pela Instrução Normativa - TCU 81/2018, a qual inovou ao determinar que deverá ser observado o princípio da significância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, na seleção de objetos que serão alvo de ações de controle.

34. O governo federal encaminhou ao TCU, de outubro de 2019 até setembro de 2020, **dezessete estudos de desestatizações na área de infraestrutura**, sendo cinco de portos, três de rodovias federais, três de ferrovias, dois de energia elétrica, dois de mineração, um de aeroporto e um do setor de óleo e gás. Desse total, o Tribunal já apreciou sete projetos, onde foram identificados benefícios financeiros resultantes das análises nos Portos de Aratu (BA) e de Santos (SP) com aumento do valor presente líquido (VPL), respectivamente, em R\$ 31,9 milhões e R\$ 3,8 milhões. Além desses, destaco as desestatizações constantes da Tabela 2:

Tabela 2 – Ações realizadas em desestatizações e concessões em destaque

<u>Secretaria</u>	<u>Empreendimento</u>	<u>Processo</u>	<u>Ministro Relator</u>
Seinfra Elétrica	Leilão de Transmissão 2/2019	012.988/2019-7	Bruno Dantas
Seinfra Elétrica	Leilão de Transmissão 1/2020	003.238/2020-2	Benjamin Zymler
Seinfra Petróleo	Oferta Permanente de Blocos Terrestres e Marítimos com Risco Exploratório e de Áreas com Acumulações Marginais	015.456/2020-0	Walton Alencar Rodrigues
Seinfra RodoviaAviação	Concessões Rodoviárias em ES, GO, MG, MT, PA e TO	016.936/2020-5 018.901/2020-4 028.116/2020-8	Vital do Rego, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro
Seinfra RodoviaAviação	6ª Rodada de Concessão de Aeroportos	025.301/2020-9	Augusto Nardes

Fonte: Coinfra/Siob

35. O **Leilão de Transmissão 2/2019-Aneel** (TC 012.988/2019-7, Relator: Ministro Bruno Dantas) foi apreciado pelo Acórdão 2.637/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas. Doze lotes, localizados em doze estados diferentes, totalizando 2.470 km de linhas de transmissão e 7.800 MVA em capacidade de transformação adicionada por novas subestações, foram apresentados e representavam um investimento estimado de R\$ 4,2 bilhões. Foram detectadas falhas e elaborados encaminhamentos que objetivavam aprimorar a atuação da Aneel na condução dos processos de leilão para a concessão da prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica e de subsidiar o MME e a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) nos estudos de melhoria dos relatórios técnicos que integram os leilões de sistemas de transmissão.

36. O **Leilão de Transmissão 1/2020-Aneel** (TC 003.238/2020-2, Relator: Ministro Benjamin Zymler) trouxe onze lotes, localizados em nove estados diferentes, que totalizaram 1.940 km de linhas de transmissão e 6.420 MVA em capacidade de transformação adicionada por novas subestações, e representam um investimento estimado de R\$ 7,4 bilhões. A realização do leilão está prevista para o fim do mês de dezembro/2020, enquanto a atuação do TCU deve ser concluída até o fim deste mês de outubro/2020.

37. O **Processo de Oferta Permanente** (TC 015.456/2020-0 Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), conduzido pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), tem o objetivo de realizar, de forma cíclica e contínua, **a outorga de contratos de concessão para atividades de exploração, reabilitação e produção de petróleo e gás natural em campos devolvidos ou em processo de devolução**, e em áreas que já tenham sido licitadas anteriormente e não arrematadas. Inclui apenas blocos e áreas para licitação sob o regime de concessão. O Acórdão 1.819/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, considerou que a ANP atendeu aos aspectos de tempestividade, completude e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente à Oferta Permanente 2020. Já a realização da sessão pública de apresentação das ofertas para o Segundo Ciclo da Oferta Permanente está prevista para 3/12/2020. Os atos realizados após a publicação do edital do certame, incluindo os procedimentos de adjudicação e assinatura dos contratos, serão objeto de oportuno exame pelo TCU.

38. No que pertine às **concessões de trechos rodoviários**, foram remetidos ao TCU para análise três processos, cujos trechos abrangem 2.500 km de estradas. O trabalho das equipes de fiscalização do TCU, ainda durante o trabalho de análise dos documentos, redundou na revisão das projeções de crescimento de tráfego e dos cronogramas de investimentos, uma vez que sensíveis impactos no Produto Interno Bruto (PIB) do país, decorrentes da pandemia da Covid-19, não haviam sido considerados. Os processos abrangem as seguintes rodovias:

- a) BR-153, nos estados de Goiás e Tocantins, e BR-080 e 414 em Goiás. Em uma extensão total de 850 km, estão previstos investimentos que atingem R\$ 8,2 bilhões (TC 016.936/2020-5, Relator: Ministro Vital do Rego);
- b) BR-163 em Mato Grosso, e BR-163 e BR-230 no Pará, envolvendo 970 km, com previsão de investimentos de R\$ 1,9 bilhão (TC 018.901/2020-4, Relator: Ministro Benjamin Zymler);
- c) BR-381 e BR-262 em Minas Gerais, e BR-262 no Espírito Santo, abrangendo 670 km de trechos que devem receber R\$ 7,8 bilhões (TC 028.116/2020-8, de minha Relatoria).

39. A **6ª rodada de concessões de aeroportos** (TC 025.301/2020-9, Relator: Ministro Augusto Nardes) envolve 22 aeroportos brasileiros, divididos em três blocos, e que movimentaram 24,3 milhões de passageiros em 2019. Da mesma forma que o ocorrido com as concessões de rodovias, os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) inicialmente encaminhados ao TCU consideraram um cenário anterior à pandemia de Covid19. Assim, houve a necessidade de revisar as projeções de demanda de passageiros, aeronaves e cargas, exigindo, por consequência, a readequação dos projetos de desenvolvimento das infraestruturas aeroportuárias e das modelagens

econômico-financeiras. Nessa reanálise, ocorreu a redução de cerca de quase 60% no Valor Presente Líquido (VPL) dos 3 blocos de aeroportos, conforme demonstrado na Tabela 3:

Tabela 3 – Valores antes e depois da atualização dos Valores Presentes Líquidos dos três blocos

<u>Bloco</u>	<u>Aeroportos envolvidos</u>	<u>Valor antes da atualização (R\$ milhões)</u>	<u>Valor após a atualização (R\$ milhões)</u>
Sul	Curitiba, Foz do Iguaçu, Navegantes, Londrina, Joinville, Bacacheri, Pelotas, Uruguaiana e Bagé	408,2	133,5
Central	Goiânia, São Luís, Teresina, Palmas, Petrolina e Imperatriz	22,5	8,2
Norte	Manaus, Porto Velho, Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Tabatinga Tefé e Boa Vista	38,7	48,2
Totais		469,4	189,9
Redução			59,5%

Fonte: SeinfraRodoviaAviação

*

40. No período compreendido pelo Fiscobras 2020, foram realizadas **27 auditorias operacionais** distribuídas nas diversas áreas da infraestrutura nacional. Algumas dessas atuações foram realizadas para acompanhar a resposta governamental ao combate à pandemia ocasionada pelo Covid-19.

41. A **auditoria nas transferências de recursos federais para empreendimentos de infraestrutura hídrica** (TC 036.413/2019-4, Relator: Ministro Aroldo Cedraz) teve como foco verificar os mecanismos de controle aplicados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com o fim de reduzir os riscos de frustração do atingimento dos benefícios sociais esperados, bem como garantir os prazos, custos e qualidade planejados, além de avaliar a juridicidade da Portaria Interministerial 130/2013 (PI 130/2013). Constatou-se que o processo de seleção dos empreendimentos beneficiados apresentou motivação genérica, sem a realização de estudos técnicos ou a adoção de critérios objetivos. As propostas da unidade técnica visam ao estabelecimento de controles internos baseados no mapeamento e na avaliação de riscos dos processos de transferência de recursos federais a outros entes da federação; à adoção de procedimentos de acompanhamento compatíveis com as normas de controle para os instrumentos de repasse em andamento; ao impedimento da celebração ou do enquadramento de novas transferências de recursos abarcadas pela atual sistemática da PI 130/2013, incompatível com o ordenamento legal; e à indução da motivação suficiente e tecnicamente fundamentada nos atos da administração pública.

42. O TCU está acompanhando as **ações estatais no setor elétrico, decorrentes da crise do Covid-19** (TC 016.791/2020-7, Relatora: Ministra Ana Arraes), que têm o objetivo de garantir a sustentabilidade do setor, assim como os fluxos de pagamentos e a retomada de investimentos em infraestrutura elétrica no período pós-Covid. Destaca-se, entre as medidas adotadas, a operação de crédito autorizada pela Medida Provisória 950/2020 e Decreto 10.350/2020, voltada a aumentar a liquidez das distribuidoras em função da crise, da ordem de **R\$ 14,8 bilhões**. O Acórdão 1.346/2020-TCU-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes) recomendou à Aneel e ao MME a necessidade de dar a devida transparência aos indicadores utilizados para tomada de decisão, em especial os

utilizados para avaliar a situação financeira das distribuidoras em face da crise da Covid-19 (sobrecontratação, perda de receita, inadimplência), divulgando-se as respectivas definições, as metodologias de cálculo e séries históricas já mensuradas e atualizações realizadas durante a crise. Adicionalmente, o voto condutor do Acórdão 1.905/2020-TCU-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes) atestou que a solução adotada pela Aneel foi adequada em trazer regramentos consistentes relativos ao acesso à operação financeira e ao não reconhecer em sede abstrata e geral o direito objetivo das distribuidoras ao reequilíbrio dos contratos, mas apenas o direito subjetivo de solicitarem esse reequilíbrio e de terem seu pedido analisado pela agência.

43. A **participação das termelétricas na matriz elétrica nacional** foi avaliada no TC 038.088/2019-3 (Relatora: Ministra Ana Arraes), tendo em vista sua relevância para o desenvolvimento do setor e para a segurança energética, incluindo aspectos afetos à modicidade tarifária e emissão de gases do efeito estufa. Constatou-se: alocação desequilibrada dos custos das térmicas entre consumidores livres e regulados, em um total de R\$ 47 bilhões, entre 2015-2019, resultando em tarifas mais caras; elevada indisponibilidade das térmicas, equivalente a uma perda de 26% da capacidade de geração termelétrica; utilização inadequada, por órgãos governamentais, de um valor fixo como compromisso do Brasil no Acordo de Paris, gerando incertezas e falta de transparência, dentre outros achados. Espera-se que esse trabalho contribua para a cobrança de tarifas de eletricidade mais módicas, por meio de alocação mais equilibrada dos custos de expansão da geração entre os consumidores regulados e livres, devolução de valores recebidos indevidamente por geradores e melhor planejamento das distribuidoras.

44. As **políticas e processos estratégicos do setor elétrico brasileiro** passaram por uma **auditoria de governança** (TC 029.083/2019-2, Relatora: Ministra Ana Arraes), onde restou evidenciada a ausência de visão estratégica objetiva, clara e formal para o setor elétrico, alinhada à visão de país. O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e o centro de governo necessitam assumir seu papel na definição dessa visão e das estratégias a ela associada, criando uma instância formal para discussão do planejamento estratégico que exprima essa visão. No que se refere à conexão entre diferentes planos setoriais e de governo, constatou-se ausência de integração entre os planos existentes e o Plano Plurianual. A partir da análise concreta de grandes decisões adotadas no setor, espera-se colaborar com a melhoria da atuação estatal nesse setor e de sua coerência com demais políticas públicas.

45. Os desastres ocorridos nas barragens de mineração em Mariana e Brumadinho fizeram com que o TCU realizasse um **levantamento na segurança de outros tipos de barragens, como as geradoras de energia elétrica** (TC 010.475/2019-2, Relator: Ministra Ana Arraes). Nesse trabalho, buscou-se identificar a forma pela qual ocorre a regulação, a fiscalização, o monitoramento e o acompanhamento das ações de segurança empregadas pelos responsáveis por barragens de geração de energia elétrica, inclusive no que diz respeito às ações de preparação, prevenção, resposta e recuperação dos organismos de defesa civil, além de levantar os riscos associados aos processos correlatos à Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB). Constatou-se lacuna na Lei 12.334/2010 que acarreta a ausência de fiscalização em 110 centrais geradoras hidrelétricas de capacidade reduzida (CGH), a qual foi devidamente informada ao Congresso Nacional. Espera-se que a fiscalização contribua para o aperfeiçoamento e implementação efetiva da PNSB e de sua regulação, bem como para a melhoria da articulação entre os atores envolvidos e ampliação dos controles existentes.

46. Roraima, por ser o único estado da Federação ainda não conectado ao Sistema Interligado Nacional (SIN), ter a energia mais cara do país, e possuir o maior número de sistemas isolados, abastecidos, em sua maioria, por usinas térmicas a diesel, extremamente custosas e poluentes, teve sua **segurança energética** auditada pelo Tribunal (TC 012.176/2019-2, Relatora: Ministra Ana Arraes). Constatou-se que ainda não foram superados os obstáculos para viabilizar a emissão da licença de instalação da Linha de Transmissão Manaus-Boa Vista, além de risco de

atraso no processo de viabilização socioambiental da hidrelétrica Bem-Querer (Rio Branco), que é uma das soluções estruturantes para garantir a segurança energética do Estado. O Acórdão 1.552/2020-TCU-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes) determinou ao MME que editasse um plano de ação de forma a estruturar as ações necessárias a garantir o abastecimento do mercado de energia em Roraima, com segurança, eficiência e sustentabilidade.

47. As empresas do Sistema Eletrobras foram auditadas pelo Tribunal no que se refere ao **acompanhamento e controle do desempenho de empreendimentos geridos por meio de Sociedades de Propósito Específico (SPEs)** (TC 022.373/2017-9, Relator: Ministro Aroldo Cedraz). Eventos involuntários ao processo de gestão (como a repactuação do risco hidrológico, no setor de geração hidroelétrica), bem como omissões na política de gestão, controle e fiscalização dos investimentos, conduziram à redução de rentabilidade dos investimentos na ordem de R\$ 78 bilhões. Foram também constatadas irregularidades individuais, como na gestão de direitos de sócio da Chesf na SPE Extremoz Transmissora do Nordeste (ETN) e da Eletrosul na SPE Livramento, que deram origem à instauração de tomadas de contas especiais.

48. A **segunda rodada de desinvestimentos da Eletrobras** está sendo acompanhada pelo TCU por meio do TC 031.986/2017-0 (Relator: Ministro Aroldo Cedraz). Estão sob avaliação: a documentação elaborada (edital e documentos correlatos) na organização do procedimento competitivo atual, cujas regras foram estabelecidas com base no Decreto 9.188/2017, os *valuations* (avaliações dos valores dos ativos) atualizados elaborados pela estatal, e os atos relacionados à transferência dos ativos alienados aos proponentes selecionados. Foram encontradas oportunidades de melhorias no edital e nos termos de referência das empresas contratadas para viabilizar o procedimento competitivo, assim como foram sugeridas propostas de melhorias na elaboração dos *valuations* realizados.

49. O TCU está realizando a **análise de efetividade do programa de integridade da Petrobras** (TC 020.846/2019-3, Relator: Ministro Benjamin Zymler). Restou evidenciada a ausência de indicadores relevantes, assim como o uso de indicadores inválidos e resultados que sinalizam baixo desempenho, além de outros aspectos qualitativos que suscitam atenção da companhia e da União. Ressalta-se que nessa fiscalização a alta administração da Petrobras condicionou a entrega de informações essenciais para a auditoria à superveniência de fatos novos, externos à estatal e em desacordo com o arcabouço legal pátrio. Tal proceder pode ensejar a aplicação de multa aos gestores, conforme art. 42, caput e §2º, da Lei 8.443/1992.

50. A **auditoria operacional relativa ao descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore** (TC 039.462/2019-6, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) buscou verificar se o atual arcabouço jurídico-regulatório confere segurança jurídica às partes e se trata adequadamente os riscos inerentes às atividades. Foram constatados os seguintes achados de auditoria: insegurança jurídica relativa às análises ambientais que subsidiam a autorização do processo de descomissionamento; falha de governança referente ao processo de análise do projeto de descomissionamento no Ibama; fragilidades de coordenação interinstitucional; e medidas de mitigação insuficientes contra o risco de bioinvasão da costa brasileira por coral-sol. A possibilidade de fornecimento de subsídios para atuação de outros órgãos ou autoridades e o aprimoramento das análises ambientais dos processos de descomissionamento de instalações de petróleo e gás offshore podem ser mencionados como benefícios esperados da auditoria.

51. Os **Estudos de Viabilidade do Transporte Público de Média e Alta Capacidade** (TC 037.580/2018-3, Relator: Ministro Vital do Rêgo) tiveram como objetivo verificar em que medida as análises acerca da viabilidade técnica, econômica e ambiental de empreendimentos de transportes públicos de média e alta capacidade são suficientes e aderentes aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como a referenciais que abordam o

tema. Verificou-se que o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) não realiza, de forma sistemática, a avaliação de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) de empreendimentos de transporte público de média e alta capacidade nem possui normativos e manuais que regulem as rotinas e procedimentos voltados para a apresentação desses estudos pelos estados e municípios. Espera-se com esses estudos, dentre outros benefícios, obter suficiência e adequação na avaliação técnica dos EVTEAs, incrementando a qualidade dos projetos, além aperfeiçoar e acelerar o processo decisório de seleção.

52. Foi realizado acompanhamento nas **edificações hospitalares em combate à Covid-19** (TC 016.795/2020-2, Relator: Ministro Aroldo Cedraz), particularmente em dois empreendimentos: na implantação do hospital de campanha em Águas Lindas de Goiás/GO, realizado pelo Ministério da Saúde, com apoio do Ministério da Infraestrutura; e na contratação do projeto e construção do Centro Hospitalar de Atenção Especializada e Apoio às Pesquisas Clínicas para Pacientes Graves - Sars-Cov-2, localizado no Rio de Janeiro, realizado pela Fiocruz. Quanto ao primeiro, constatou-se que foi autorizado sem a verificação de critérios prévios que comprovassem que todas as medidas para a ampliação dos leitos hospitalares haviam sido adotadas pelo estado de Goiás, ou pelo município, morosidade na assinatura do Acordo de Cooperação e assinatura do contrato após a implantação do objeto. Quanto ao último, evidenciou-se que a Fiocruz não cumpriu as etapas prévias à contratação, que não realizou pesquisas de mercado para a seleção da empresa contratada, e que houve a contratação irregular da elaboração dos projetos do centro hospitalar por meio da fundação de apoio (Fiotec). Espera-se que a auditoria contribua para as melhorias procedimentais dos órgãos, atinentes à economicidade, nas licitações emergenciais, por dispensa, que envolvam recursos federais.

*

53. No que concerne a **outras fiscalizações relevantes** realizadas no âmbito da Coinfra, foram realizados trabalhos acerca dos seguintes temas:

a) **Auditoria sobre o projeto de construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste – FICO** (TC 025.638/2019-0, Ministro Bruno Dantas): o projeto de construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO), entre Mara Rosa/GO e Água Boa/MT, trecho de aproximadamente 383 km de extensão, foi auditado pelo TCU. Tendo apontado inicialmente como achados "projeto básico deficiente" e "metodologia inadequada para definição do orçamento", a auditoria induziu o Ministério da Infraestrutura (MI) a alterar o projeto de construção, remodelando o plano logístico com alterações condizentes ao contexto de construção da obra e sanando as irregularidades anteriormente identificadas. Esse trabalho utilizou o Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), metodologia alinhada com a Estratégia Digital em construção pelo TCU, para dar mais efetividade aos seus trabalhos.

b) **Obra de derrocamento no Rio Tocantins** (TC 021.297/2020-7, Ministro Augusto Nardes): a auditoria do TCU analisou a elaboração dos projetos básico e executivo, bem como a realização das ações ambientais e das obras para implantação do canal de navegação na região do Pedral do Lourenço, na hidrovia do rio Tocantins/PA, no valor de R\$ 658.686.026,84. De grande importância estratégica, a melhoria das condições de navegabilidade no Rio Tocantins favorecerá o escoamento da produção mineral, agrícola e da pecuária sob sua área de influência, que abrange os Estados de Tocantins, Maranhão e a região leste do Pará, com destino ao porto de Vila do Conde/PA e ao Rio Amazonas. A auditoria propôs recomendação para que o Dnit estabeleça, para definição do traçado do canal a ser escavado, ferramenta de decisão do tipo multicritério, o que pode ajudar a minimizar os riscos de eventuais prejuízos às condições de navegação, trazendo mais impessoalidade e transparência às soluções técnicas adotadas.

c) **Análise de contratos de conservação e recuperação de rodovias do tipo Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO):** foram selecionados doze contratos, envolvendo obras nas regiões Norte, Nordeste e Sul, e sob a administração do Dnit, para serem fiscalizados neste Fiscobras 2020, cujos objetos compreendem serviços de manutenção rodoviária (conservação/recuperação), de natureza continuada, nos quais as atividades são periodicamente planejadas. Os principais achados encontrados estão relacionados a: falhas na elaboração do PATO; falhas na medição dos serviços; liquidação irregular de despesas; e assinatura de contrato sem a exigência da garantia adicional. Espera-se que essas fiscalizações propiciem o aprimoramento na forma de atuação da unidade jurisdicionada quanto à elaboração de projetos do tipo PATO e no acompanhamento da execução contratual, bem como a melhoria dos controles internos do Dnit.

d) **Monitoramento da gestão de segurança das barragens de usos múltiplos** (TC 026.299/2020-8, Relator: Ministro Augusto Nardes): das 79 deliberações do Acórdão 1.257/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, apenas quinze foram consideradas atendidas (19%), 27 não atendidas (34%) e 37 (47%) devidamente justificadas. Em relação às 34 determinações e às duas recomendações especificamente direcionadas ao Dnocs e à Codevasf, apenas 9 (25%) foram consideradas como preliminarmente atendidas e 27 (75%) como não atendidas, de modo que foi proposto plano de monitoramento para as determinações a ser realizado no segundo semestre de 2021, quando as entidades serão avaliadas definitivamente. Todos os órgãos e entidades envolvidos (Dnocs, Codevasf, MDR, CNRH e ANA) reconheceram a importância do acompanhamento do TCU quanto às medidas adotadas ou planejadas para o atendimento do referido acórdão.

*

54. Além das fiscalizações realizadas pelas unidades subordinadas à Coinfra, outras iniciativas realizadas pela aludida Coordenação foram destacadas. Trata-se de projetos cujo objetivo é aprimorar os processos de trabalho, para que as atividades de fiscalização em obras apresentem cada vez mais efetividade com o menor custo operacional.

55. A participação da Coinfra no Grupo de Trabalho (GT) da **Estratégia Digital do Tribunal de Contas da União**, cujo objetivo é o de “empreender ações que permitam o redesenho da forma de atuação do Tribunal, em especial no contexto digital, no intuito de alavancar o impacto das ações que permitam o redesenho da forma de atuação do TCU”, acarretou a priorização da área de infraestrutura na elaboração da referida estratégia, permitindo maior investimento em ações como SAO, Alice, Geocontrole, Instrução Assistida, aprimoramento do Fiscalis, bem como a produção de seleções ainda mais aprimoradas nos futuros Fiscobras, com base em análises de risco mais estruturadas e mudança de paradigma na atuação do TCU na área de obras públicas.

56. Paralelamente, outro grupo de trabalho específico foi criado para propor aprimoramentos dos procedimentos relacionados ao Fiscobras (inclusive dos correspondentes procedimentos no sistema Fiscalis), bem como elaborar propostas de mudanças nos textos das futuras Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para compatibilização com as conclusões e oportunidades de evolução identificadas. O GT de aprimoramento do Fiscalis ainda está em curso e será finalizado nas próximas semanas.

57. Destaco, também, a assinatura de **acordos de cooperação com o Dnit e com o Ministério da Infraestrutura (MI)**, com o objetivo de disciplinar o intercâmbio de tecnologias, conhecimentos informações e bases de dados entre os partícipes, incluindo a carga dos orçamentos no sistema SAO diretamente pelos órgãos e entidades. Tal fato permitirá uma atuação mais tempestiva do TCU nas licitações de obras públicas geridas por esses entes. O uso da ferramenta também será benéfico para o Dnit e para o MI, pois permitirá que a entidade acompanhe os apontamentos das licitações realizadas pelas Superintendências Regionais e que o ministério tenha elementos sistematizados que poderão ser usados para fins de sua supervisão ministerial.

58. Outros dois acordos de cooperação, no mesmo sentido, estão sendo negociados com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf).

59. A Coinfra vem atuando junto ao atual Ministério de Infraestrutura e ao Ministério da Economia, para que o Poder Executivo efetivamente crie o **Cadastro de Obras do Governo Federal**, cuja necessidade foi apontada pelo TCU mediante os Acórdãos 1.188/2007, 617/2010 e 148/2014, todos do Plenário e de relatoria do Ministro Valmir Campelo. Sem tal cadastro, não há como se coletar informações precisas e atualizadas sobre a situação das obras em curso no país. A fim de acompanhar o andamento dessa implementação, foi autuado o TC 021.758/2015-8 (relatoria: Min. Benjamin Zymler). Em 28/9/2020, foi editado o Decreto 10.496, o qual instituiu o **Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI)**, que deverá estar em funcionamento até o dia 31/1/2021.

60. No intuito de aumentar a transparência das informações que estarão disponíveis no novo cadastro, é importante que sejam instituídos mecanismos que possibilitem identificar com precisão as despesas relacionadas a cada obra. Assim, julgo oportuno determinar ao Ministério da Economia, em obediência ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal, com atenção aos princípios da publicidade, da eficiência e da legalidade, que o CIPI contemple funcionalidade que permita a evidenciação da fonte dos recursos utilizados e do identificador de resultado primário para cada projeto de investimento.

61. Proposta idêntica apresentada por mim em comunicação, e aprovada por este Plenário na sessão de 8 de abril do corrente ano, foi encaminhada ao então Relator da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 10/2020, apelidada de “Orçamento de Guerra”, no sentido de dar transparência ao gasto público, e assim restou disposto no art. 5º, inciso I, da Emenda Constitucional 106:

“Art. 5º As autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão:

*I - constar de **programações orçamentárias específicas** ou contar com **marcadores que as identifiquem**;”* (grifei)

62. A criação de um GT específico para gestão de estoque de processos na SeinfraUrbana permitiu a instrução de 111 processos entre maio e setembro de 2020, sendo que 23 deles possuem materialidade acima de R\$ 5 milhões. O total do volume de recursos fiscalizados superou R\$ 625 milhões.

*

63. A Portaria – TCU 82/2012, juntamente com a Portaria-Segecex 10/2012 (alterada pela Portaria-Segecex 17/2015), dispõe sobre a sistemática de avaliação e registro dos benefícios do controle exercido pelo TCU, os quais são classificados, conforme o estágio dos processos de fiscalizações, em: proposta de benefício potencial; benefício potencial; e benefício efetivo. Quanto à mensuração, tais benefícios podem ser classificados em: quantitativos financeiros; quantitativos não financeiros; e qualitativos.

64. O somatório dos benefícios financeiros estimados das auditorias pertencentes ao Fiscobras 2020 atingiu cerca de R\$ 477 milhões. A título de comparação, no ano anterior, foram constatados benefícios financeiros na ordem de R\$ 351 milhões. A Tabela 4 traz a relação das fiscalizações com os benefícios mais relevantes e tratam de estimativas realizadas pelas unidades técnicas. Cabe destaque em relação à redução do valor orçado para a **construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste**, dentro do processo de **Renovação Antecipada da Concessão da Estrada de Ferro Vitória-Minas**, no montante de mais de R\$ 400 milhões.

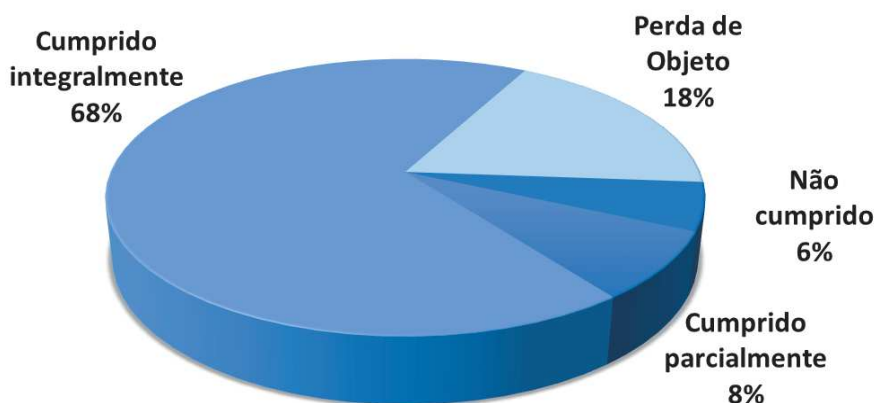
Tabela 4 – Benefícios Financeiros - Fiscobras 2020

<u>Processo</u>	<u>Ministro-Relator</u>	<u>Obra</u>	<u>Tipo do Benefício</u>	<u>Benefícios (R\$)</u>
025.638/2019-0	Bruno Dantas	Construção da Ferrovia de Integração do Centro-Oeste - Uruaçu/GO - Lucas do Rio Verde/MT	Efetivo	402.927.790,55
011.470/2020-8	Aroldo Cedraz	Canal adutor do sertão alagoano	Proposta	48.331.865,89
026.984/2020-2	Weder de Oliveira	Barragem de Pannels II em Cupira/PE	Proposta	6.915.708,24
036.856/2019-3	Vital do Rêgo	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário da sede municipal em Sete Lagoas/MG	Potencial	4.629.469,63
022.713/2020-4	Aroldo Cedraz	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	Proposta	3.338.216,51
037.720/2019-8	Augusto Sherman	Orla do Rio Branco/Bacia do Caxangá - em Boa Vista	Proposta	2.911.410,51
039.012/2019-0	Weder de Oliveira	Cais de contenção com implantação de dois trapiches de embarque e desembarque	Proposta	2.800.000,00
029.452/2020-1	Bruno Dantas	Barragem de Gatos	Proposta	2.592.454,91
022.713/2020-4	Aroldo Cedraz	Drenagem, pavimentação asfáltica, meio fio em Porto Velho/RO	Proposta	1.430.803,21
		Outros empreendimentos	Proposta	1.583.130,00

Fonte: Coinfra/Siob

65. Na data de emissão da consolidação deste Fiscobras 2020, pela Coinfra, as unidades técnicas subordinadas à Coordenação possuíam um total de 4.847 monitoramentos, dos quais 1.800 estavam concluídos. Dos trabalhos finalizados, 1.226 tiveram as respectivas determinações integralmente cumpridas; 330 perderam objeto; 143 apresentaram determinações parcialmente cumpridas e 101 tiveram suas determinações não cumpridas, conforme demonstra o Gráfico 5:

Gráfico 5 – Resultado dos monitoramentos concluídos



Fonte: Sistema de Monitoramento de Deliberações do TCU

66. De acordo com o resultado dos monitoramentos, cerca de 76% deles apresentaram determinações cumpridas ainda que parcialmente, demonstrando efetividade da atuação do TCU junto aos jurisdicionados.

*

67. Em atendimento às determinações exaradas, por meio do Acórdão 2.556/2019-TCU-Plenário, revisado pelo Acórdão 1.010/2020-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, e ao art. 31, incisos V e VI, da Resolução-TCU 280/2016, as unidades técnicas subordinadas à Coinfra informaram as medidas cautelares em processos de obras vigentes.

68. Encontravam-se em vigor, na data de emissão da consolidação de informações do Fiscobras 2020, pela Coinfra, 29 medidas cautelares, sendo a maior parte delas de retenções de valores. A Tabela 16 do relatório que acompanha este voto relaciona as medidas cautelares vigentes. Dentre elas, ressalto a cautelar por mim concedida no âmbito do TC 026.406/2020-9, que trata das obras do Contorno de Florianópolis/SC, e referendada por esta Corte por meio do Acórdão 2.112/2020-TCU-Plenário, tendo em vista os indícios de elevado sobrepreço e a proposta de antecipação de aumento de tarifa do pedágio.

*

69. Desde a década de 90 o Tribunal de Contas da União atua sistematicamente em fiscalizações de obras. A partir da primeira edição do Fiscobras, regulamentada pela LDO de 1997, a qual determinou que o TCU encaminhasse informações ao Congresso Nacional acerca dos empreendimentos nos quais foram identificados indícios de irregularidades graves, os sucessivos ciclos de fiscalização de obras foram aperfeiçoados, com a inserção de trabalhos voltados a avaliação de editais, auditorias de qualidade, fiscalizações sistêmicas (Fiscalizações de Orientação Centralizada – FOC), acompanhamentos de concessões, avaliações de governança, entre outras inovações que ocorreram ao longo dos anos.

70. Com o advento do Fiscobras 2015, iniciou-se trabalho de avaliação de risco de inconsistências em orçamentos de obras públicas. Naquele ano, especificamente, foi selecionado um conjunto de obras geridas pelo Ministério das Cidades (MCidades), como alvo do projeto-piloto que utilizou ferramenta de tecnologia da informação (TI) desenvolvida pelas unidades técnicas do próprio TCU, denominada Sistema de Análise de Orçamentos (SAO).

71. No exercício de 2019, houve alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 13.707, de 14/8/2018), tendo em vista que, por meio do art. 120, inciso II, o prazo de envio ao Congresso Nacional do relatório do Fiscobras, que era de até setenta dias após encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária, passou a ser de até 55 dias. Ou seja, o prazo para a conclusão dos trabalhos deste e dos próximos Fiscobras foi reduzido de quinze dias.

72. Assim, cada vez mais, a sociedade requer desta Corte de Contas atuação tempestiva e efetiva. Por essa razão, é preciso destacar a evolução da capacidade de detecção das ferramentas de TI, resultado de investimentos recentes na corporativização do SAO e do desenvolvimento de tipologias para a identificação de restrição à competição nos editais de obras públicas, conferindo maior aderência entre o sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice) e a área de infraestrutura (Alice Infra). Tal avanço já permitiu, nesta edição do Fiscobras 2020, a realização de 58 fiscalizações automatizadas de orçamentos de obras. A implementação do Cadastro Geral de Obras Públicas executadas com recursos federais, rebatizado como Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) pelo Decreto 10.496/2020, também tem importância capital nesse processo, como auxiliar na análise de risco, planejamento e execução dos trabalhos.

73. É importante ressaltar que o SAO está sendo remodelado pela Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação (STI), com supervisão e acompanhamento do Serviço de Informação de

Fiscalização de Obras Públicas (Siob), atual mantenedor do sistema no âmbito departamental. O intuito é de melhorar a usabilidade e a estabilidade do sistema, mantendo-se os conceitos e funcionalidades já existentes na ferramenta atual. Essas alterações permitirão que o SAO seja melhor utilizado pelos auditores e possibilitará seu uso por outros órgãos da Administração Pública.

*

74. Finalizados os trabalhos, em cumprimento aos art. 31 e 32 da Resolução-TCU 280/2016, e ao disposto no art. 120, inciso II, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), determino o envio, ao Congresso Nacional, do Relatório, deste Voto e do Acórdão a ser proferido, bem como, do material impresso e em mídia digital, com o seguinte conteúdo:

I. Dados básicos dos programas de trabalho, contendo:

- a) lista dos processos de fiscalizações;
- b) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP);
- c) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, porém, ainda pendentes de confirmação por decisão monocrática ou colegiada (pIGP);
- d) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR);

II. Relatórios sintéticos das fiscalizações de obras realizadas no âmbito do Fiscobras 2020: Relatórios das fiscalizações de obras de 2020, juntamente com os respectivos votos e acórdãos proferidos, contendo os dados previstos no §2º do art. 121 da Lei 13.898/2019 (LDO 2020).

75. Informo, por fim, que o TCU manterá relatório público, em seu Portal na *Internet*, com os dados atualizados sobre as obras com irregularidade grave.

76. Durante a discussão do presente processo acolhi sugestão apresentada pelo Ministro Augusto Nardes, na forma de declaração de voto, no sentido de que a Segecex avalie a pertinência de que nos próximos relatórios consolidados do Fiscobras as informações sejam apresentadas na forma de Relato Integrado, contemplando dados que permitam uma visão sistêmica da área de infraestrutura, em especial, e na forma de anexo, o montante fiscalizado pelo Tribunal ao longo dos anos, incluindo todas as informações relevantes para essa finalidade.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhor Ministro-Relator,
Senhores Ministros,
Senhora Representante do Ministério Público,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro Raimundo Carreiro, pela excelência do trabalho apresentado, e parabeno Sua Excelência, a equipe de seu gabinete e os servidores da Coordenação Geral de Infraestrutura (Coinfra) que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração desse relatório, que consolida as fiscalizações de obras públicas, entre setembro de 2019 e agosto de 2020 (Fiscobras 2020).

O Fiscobras já se firmou como um dos relevantes produtos que esta Corte de Contas disponibiliza para subsidiar a elaboração da Lei Orçamentária Anual pelo Congresso Nacional e informar à sociedade sobre a situação das obras fiscalizadas pelo TCU em determinado período.

Tenho acompanhado ano a ano sua paulatina evolução. Sou testemunho do constante aprofundamento e maior abrangência das auditorias realizadas e, mais recentemente, da incorporação, no relatório consolidador, de informações sobre outros trabalhos relevantes realizados pelas secretarias de infraestrutura (Seinfras), a exemplo dos mencionados na decisão ora apresentada, que aborda dados sobre a evolução do cenário de paralisação de obras públicas financiadas com recursos da União, dados dos dezessete estudos de desestatização na área de infraestrutura encaminhados ao TCU, além de outras auditorias operacionais e de conformidade realizadas pelas correspondentes secretarias de infraestrutura no período.

Não obstante minha integral aderência à proposta de Sua Excelência, gostaria de tecer considerações sobre duas questões que considero cruciais de serem avaliadas para a melhoria contínua do Fiscobras e que, a meu ver, são capazes de aumentar ainda mais a relevância desse importante produto.

Conforme acabei de expor, há, atualmente, uma tendência do Fiscobras em ampliar o espectro das informações por ele fornecidas, deixando meramente de retratar a situação de uma amostra de obras fiscalizadas em um determinado período, para informar sobre demais fiscalizações realizadas na área de infraestrutura, parte delas, inclusive, são fruto de trabalho realizado em período superior ao que se referem as fiscalizações de obras nele consolidadas.

Conforme retratado nos últimos Fiscobras e também no presente, o Governo Federal tem se conscientizado da importância dessa visão sistêmica, parte do mérito deve-se a seu qualificado corpo técnico e parte por indução deste Tribunal, de modo que, dentre outras ações, tem investido grandes esforços para concretizar o cadastro geral de obras.

A despeito dessa tendência a uma visão mais sistêmica, sinto falta, no relatório consolidador do Fiscobras, de dados acumulados sobre o montante das obras contratadas pelo Governo e já fiscalizadas por este Tribunal, não apenas em termos de recursos destinados na Lei Orçamentária do respectivo ano, mas em termos quantitativos e em valores totais da carteira contratada/vigente, a exemplo dos dados ora apresentados acerca da evolução das obras paralisadas.

Do ponto de vista da sociedade e do Congresso Nacional, tal informação dará transparência sobre o percentual que fora efetivamente fiscalizado pelo TCU da carteira contratada pela União para a consecução de obras.

Do ponto de vista do TCU, tal informação mostra-se essencial para melhor orientar sua atuação, permitindo a este órgão avaliar com maior objetividade se deve aumentar ou manter a

quantidade de obras que atualmente são fiscalizadas no âmbito de cada Fiscobras, levando-se em conta os demais investimentos da União na área de infraestrutura, em especial os relacionados a desestatizações.

Ainda com base nesse raciocínio de aprimorar a qualidade das informações fornecidas, gostaria de traçar uma analogia aos processos de prestação de contas, que, visando melhorar a forma de comunicação de resultados da administração pública, o TCU, por meio da Decisão Normativa TCU 170/2018, alterou a estrutura básica geral do relatório de gestão, que agora toma como base o modelo do relato integrado, desenvolvido a partir de boas práticas internacionais, em especial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e por uma coalizão de reguladores, investidores, empresas e outros atores que entendem que os relatos corporativos devem comunicar a quem os recebe o sucesso que os agentes tiveram naquele período.

Assim, penso que evoluir a forma de comunicação deste importante produto que é o Fiscobras, por exemplo, para modelo de Relato Integrado, tornando-o mais acessível ao público em geral, poderia aumentar o seu consumo por todos os agentes interessados.

O relato integrado permitirá ao Tribunal comunicar à sociedade, ao Congresso Nacional e ao setor privado a consolidação de aspectos (a) orçamentário-financeiros, (b) de legalidade das licitações e contratos das obras, e (c) de governança, eficiência e efetividade dos serviços decorrentes das obras, consolidando numa deliberação do TCU esses aspectos de forma sistêmica.

Com base no aqui exposto, e louvando mais uma vez a qualidade na condução dos trabalhos por Sua Excelência, proponho que seja incluída, no presente acórdão, **determinação à Segecex** para que avalie a pertinência de que, nos próximos relatórios consolidados do Fiscobras, as informações sejam apresentadas em formato de Relato Integrado, com vistas a torna-la mais acessível aos agentes interessados, e contemplando ainda dados que possibilitem uma visão sistêmica da área de infraestrutura, em especial, do montante fiscalizado por este Tribunal, ao longo dos anos, da carteira de contratos custeados e vigentes pelo Governo Federal, em termos de quantidade e valores totais, dentre outras que se considerem relevantes a tal finalidade.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de outubro de 2020.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro

ACÓRDÃO Nº 2833/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.962/2019-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Administrativo
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional - CMO
 - 3.2. Responsável: Tribunal de Contas da União
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consolidação das fiscalizações de obras públicas realizadas pelo TCU, entre setembro de 2019 e agosto de 2020 (Fiscobras 2020), com o objetivo de atender ao disposto no art. 120, II, da Lei 13.898/2019 (LDO 2020),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento na Resolução-TCU 280/2016, em:

9.1. autorizar a retirada, da relação de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2020, das obras constantes da Tabela 2, bem como a inclusão dos empreendimentos listados na Tabela 3, ambas respectivamente constantes dos itens IV.1.2 e IV.1.3 do relatório que acompanha este acórdão;

9.2. autorizar a remessa, à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, do Relatório, do Voto e deste Acórdão, bem como das seguintes informações atualizadas até a Sessão Plenária de 14/10/2020, em mídia digital e em material impresso:

9.2.1. lista dos processos de fiscalizações (Tabela 4 constante do item IV.1.4 do relatório que acompanha este acórdão);

9.2.2. relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) (Tabela 11 constante do item VI.3 do relatório que acompanha este acórdão);

9.2.3. relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação, porém, ainda pendentes de confirmação por decisão monocrática ou colegiada (pIGP) (Tabela 12 constante do item VI.3 do relatório que acompanha este acórdão);

9.2.4. relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) (Tabela 13 constante do item VI.3 do relatório que acompanha este acórdão);

9.2.5. relatórios sintéticos das fiscalizações de obras realizadas no âmbito do Fiscobras 2020, juntamente com os respectivos votos e acórdãos proferidos, contendo os dados previstos no §2º do art. 121 da Lei 13.898/2019 (LDO 2020);

9.3. determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 37, *caput*, da Constituição Federal c/c o art. 250, II, do RI/TCU, que o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) contemple funcionalidade que permita a evidenciação da fonte dos recursos utilizados e do identificador de resultado primário para cada projeto de investimento, alertando à Coinfra para que realize o monitoramento desta deliberação;

9.4. dar ciência ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência de sistemática de coleta de dados, de forma tempestiva e fidedigna, dos contratos de obras relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, instituído pelo Decreto 6.025/2007, afronta o disposto nos arts. 2º, incisos V e VII, e 3º do Decreto 10.012/2019;

9.5. orientar a Segecex que avalie a pertinência de que nos próximos relatórios consolidados do Fiscobras as informações sejam apresentadas em formato de Relato Integrado, com vistas a torná-lo mais acessível aos agentes interessados, contemplando dados que possibilitem uma visão sistêmica da área de infraestrutura, em especial, e na forma de anexo, o montante fiscalizado por este Tribunal ao longo dos anos, incluindo a carteira dos contratos custeados e vigentes pelo Governo Federal, em termos de quantidade e valores totais, dentre outras informações que se considerem relevantes a tal finalidade;

9.6. encaminhar cópia dessa mesma documentação, acompanhada do Relatório, do Voto e deste Acórdão, aos Presidentes (i) da Câmara dos Deputados; (ii) da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; (iii) da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal e (iv) da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; (v) ao Ministro da Economia e (vi) ao Procurador-Geral da República;

9.7. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 40/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2833-40/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

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

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício