

## ACÓRDÃO Nº 2461/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.542/2017-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO.
- 3.1. Responsável: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura (Coinfra).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consolidação das fiscalizações realizadas pelo Tribunal no âmbito do Plano de Fiscalização de Obras de 2018, com o objetivo de atender ao disposto no art. 119, inciso II, da Lei 13.473/2017 (LDO 2018).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 120, inciso II, da Lei 13.707/2018 (LDO 2019), em:

9.1. autorizar a retirada das obras constantes da Tabela 2 e a inclusão das listadas na Tabela 3 do relatório antecedente, relativamente ao rol de objetos auditados no âmbito do Fiscobras 2018;

9.2. autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das seguintes informações em mídia digital, atualizadas até a Sessão Plenária de 17/10/2018, bem como material impresso com o seguinte conteúdo:

9.2.1. lista dos processos de fiscalizações;

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

9.2.3. relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação detectados em fiscalizações de 2018, ainda pendentes de confirmação por decisão monocrática ou colegiada (pIGP);

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

9.2.5. relatórios sintéticos das fiscalizações de obras de 2018, juntamente com os respectivos votos e acórdão proferidos, contendo os dados previstos no §2º do art. 121 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

9.2.6. relatórios referentes ao Levantamento de Processos, em cumprimento ao §1º do art. 121 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019);

9.3. encaminhar cópia da mesma documentação, acompanhada desta deliberação, 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 Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e (vi) à Procuradora-Geral da República;

9.4. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, considerando o seu papel supervisor previsto nos artigos 19 a 21 do Decreto-Lei 200/1967, em função da recorrência, nos últimos dez anos, do achado projeto deficiente ou desatualizado nas fiscalizações realizadas por este Tribunal no Departamento Nacional de

Infraestrutura de Transportes, possibilitando que atue conjuntamente com a autarquia para a identificação das causas e adoção das providências com vista à mitigação da irregularidade identificada;

9.5. encerrar os presentes autos com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, visto que cumpriu os objetivos para os quais foi constituído.

10. Ata nº 42/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/10/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2461-42/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**BRUNO DANTAS**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 025.542/2017-6

Natureza: Administrativo

Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União

Interessada: 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 2018 PARA ATENDIMENTO À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório o bem lançado parecer da unidade instrutiva, à peça 27:

“1. Trata-se de relatório de consolidação das fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) entre setembro de 2017 e agosto de 2018 (Fiscobras 2018) relacionadas a investimentos em obras públicas.

2. O Fiscobras é o plano de fiscalização de obras do Tribunal de Contas da União, de periodicidade anual, o qual contempla empreendimentos selecionados em conformidade com as determinações das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

3. O Fiscobras 2018, considerando os aspectos de seleção indicados no art. 120 da Lei 13.473, de 8/8/2017 (LDO 2018), buscou identificar os contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos nos quais havia indícios de irregularidades graves, classificadas nos termos do art. 117 da referida lei, de forma a encaminhar a relação atualizada de obras com esse tipo de irregularidade para a Comissão Mista do Congresso Nacional, nos termos do inciso II do art. 119 da LDO 2018.

4. Em complemento, o conjunto de fiscalização levou em consideração os ditames do acórdão consolidador do Fiscobras predecessor (Acórdão 2.449/2017, relatoria: Min. Vital do Rêgo) e do acórdão de seleção de obras do presente Fiscobras (Acórdão 843/2018, relatoria: Min. Raimundo Carreiro, todos do Plenário deste Tribunal). Nessas decisões foram apresentados (i) a relação de obras a serem fiscalizadas em 2018 e (ii) outros trabalhos de fiscalização os quais foram acrescentados ao relatório final.

### **I. Histórico do Fiscobras**

5. 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.

6. 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.

7. A LDO 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.

8. 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). A partir dos relatórios técnicos produzidos pelo TCU, o Parlamento decide acerca do bloqueio ou liberação dos recursos necessários para a execução desses empreendimentos.

9. 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.

10. 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.

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

12. O Fiscobras 2010 inovou com a inclusão, no rol de ações de controle, de Fiscalizações de Orientação Centralizada – FOC, que é um conjunto de fiscalizações que envolvem preparação centralizada, execução descentralizada e a consolidação dos resultados. Essa modalidade de fiscalização tem por objetivo avaliar, de forma sistêmica, tema e objetos de controle, no âmbito nacional ou regional, adotando papéis de trabalho padronizados de maneira a identificar as ocorrências mais comuns e relevantes, permitindo a consolidação dos resultados.

13. Isso permitiu a realização de trabalhos voltados para empreendimentos de pequeno porte com características semelhantes e permitiu a identificação de padrões para a melhor detecção e compreensão dos fatos ou irregularidades e das causas.

14. No que tange ao escopo de trabalho, até 2011 o ciclo Fiscobras contemplava apenas fiscalizações que contribuíssem com o Congresso Nacional na elaboração das leis orçamentárias anuais. Ou seja, os objetos dessas auditorias eram projetos, editais e contratos de obras públicas. Até então, demais ações de controle relacionadas a empreendimentos de infraestrutura não eram incorporadas ao relatório consolidador enviado anualmente à casa legislativa.

15. Em 2012, o Tribunal realizou, pela primeira vez, auditorias voltadas exclusivamente para o aspecto da qualidade das obras públicas, sob a sistemática da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), nas áreas de edificações, rodovias, ferrovias e conjuntos habitacionais.

16. 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.

17. 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). Foram propostos 21 temas a partir da identificação dos programas de governo mais importantes e afetos às Políticas de Infraestrutura e dos eixos estruturantes da cadeia de logística, como, por exemplo, ‘Obras de infraestrutura da Saúde’, ‘Empreendimentos da Aviação Regional’, ‘Corredores Logísticos: Corredor Logístico da BR-163’, dentre outros.

18. Por seu turno, o Fiscobras 2015 inovou com a realização de projeto-piloto para avaliar o risco de inconsistências nos orçamentos de um conjunto de obras geridas pelo Ministério das Cidades

(MCidades) e passíveis de serem auditadas com apoio de ferramentas de TI, como o Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), desenvolvido pelas unidades técnicas do próprio TCU.

19. Nesse mesmo ciclo de fiscalizações em 2015, utilizando-se o SAO, foi possível avaliar 189 orçamentos de obras públicas, referentes a 97 operações/rubricas, alcançando-se a cifra de aproximadamente R\$ 17 bilhões de recursos investidos em obras públicas. Com base nos resultados da análise de risco automatizada e calculado o risco de cada empreendimento, foram selecionadas e fiscalizadas 26 das 97 fiscalizações naquele ano.

20. 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>). Além disso, o Sistema Fiscalis que é a ferramenta utilizada, no TCU, para elaboração dos relatórios das fiscalizações, foi aprimorado, contribuindo assim para a melhoria da qualidade dos trabalhos dos auditores.

21. 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.

22. 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. Ainda, essa análise automatizada fundamentou a seleção de obras a serem auditadas nos Fiscobras que sucederam ao relatório de levantamento no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).

23. 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](http://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.

24. No relatório de consolidação do Fiscobras 2017, foi acrescentado 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.

25. 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.

26. 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:

1. “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)

27. 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.

## II. Metodologia

### II.1. Regulamentação e normas

28. 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 as sucessivas alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

29. 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.

30. A aludida resolução inovou ao imputar a proposição da seleção de fiscalizações que serão realizadas para atendimento da LDO para o presidente do TCU em exercício. Essa alteração permitiu maior alinhamento entre o Plano de Controle Externo e o Fiscobras no que diz respeito ao estabelecimento de prioridades, alocação de recursos e outras questões afetas ao planejamento.

31. Além disso, a 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.

### II.2. Classificação dos indícios de irregularidade

32. 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**.

33. A atribuição da gravidade de cada achado foi definida pela Lei 13.473/2017 - LDO/2018. 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. 117, § 1º, inciso IV, da Lei 13.473/2017 - LDO/2018);

**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. 117 da LDO/2018, 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. 117, § 1º, inciso IV, da LDO/2018, 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. 117, § 1º, inciso VI, da LDO/2018);

**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).

34.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.

### III. Seleção de fiscalizações em infraestrutura

#### III.1. Abrangência e quantidade de fiscalizações

35.Consoante aprovado pelo Plenário do TCU nos termos do Acórdão 2.421/2017-TCU-Plenário (relatoria: Min. Aroldo Cedraz), revisado pelo Acórdão 873/2018-TCU-Plenário (relatoria: Min. Raimundo Carreiro), foram realizadas 77 fiscalizações, as quais tiveram a participação de dezenove unidades técnicas do TCU e consumiu um total de 4.469 HDF (Homem-Dia-Fiscalização). A seleção das obras fiscalizadas seguiu os critérios estabelecidos no art. 120 da LDO 2018, a seguir reproduzido.

Art. 120. 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;

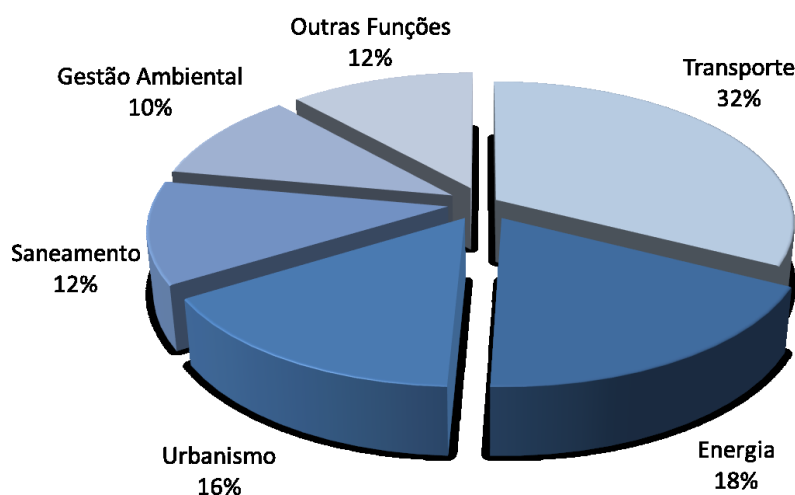
II - a regionalização do gasto;

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.

36.O Gráfico 1 ilustra a distribuição percentual das auditorias por função de governo no Fiscobras 2018. Destaca-se que, do total de 77 fiscalizações realizadas, a função ‘Transporte’ possui o maior quantitativo de fiscalizações realizadas nesse período. Já a função ‘Energia’, embora conste em segundo lugar no ranking relativo ao número de fiscalizações, apresenta o maior valor orçamentário fiscalizado, com montante de R\$ 12,1 bilhões, conforme observado na Tabela 300 do Apêndice 2 deste relatório.

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



Fonte: Coinfra/Siob

37.A Tabela 1, a seguir, agrupa as funções de governo pela tipologia dos empreendimentos.

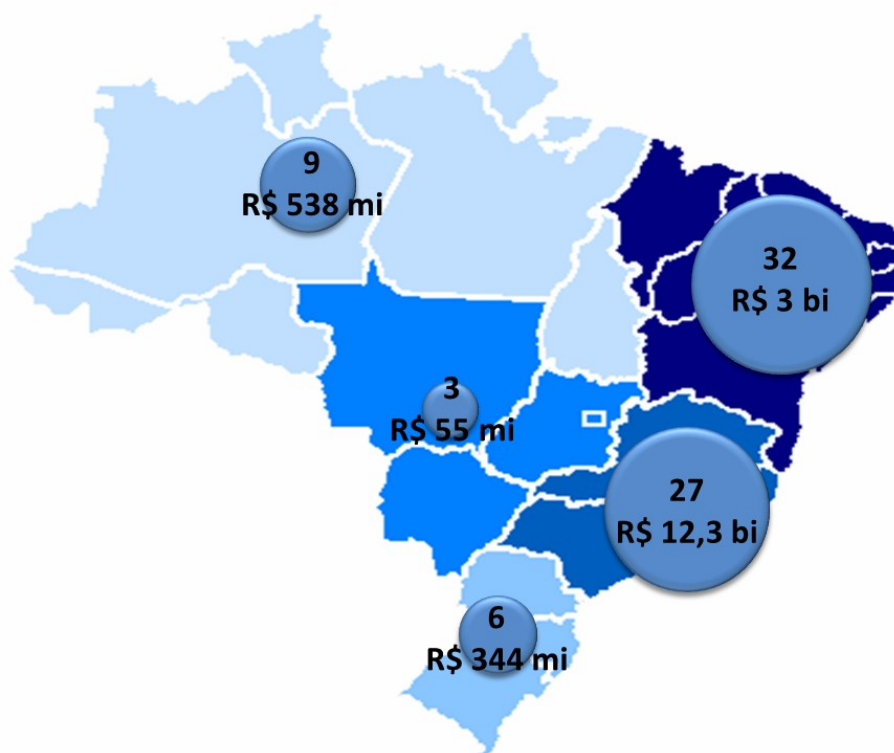
**Tabela 1 - Quantidade de Fiscalizações por Tipo de Obra**

| Função de Governo | Tipo de Obra | Quant. Fiscalizações | Incidência % |
|-------------------|--------------|----------------------|--------------|
| Transporte        | Rodovias     | 17                   | 22,1%        |

| Função de Governo       | Tipo de Obra                                         | Quant. Fiscalizações | Incidência % |
|-------------------------|------------------------------------------------------|----------------------|--------------|
|                         | Aeroportos                                           | 2                    | 2,6%         |
|                         | Ferrovíarias                                         | 2                    | 2,6%         |
|                         | Portuárias / hidroviárias / dragagem                 | 4                    | 5,2%         |
| <b>Energia</b>          | Energia                                              | 11                   | 14,3%        |
|                         | Refinarias / Gasodutos                               | 3                    | 3,9%         |
| <b>Urbanismo</b>        | Metroviárias, Habitação                              | 12                   | 15,6%        |
| <b>Saneamento</b>       | Saneamento                                           | 9                    | 11,7%        |
| <b>Gestão Ambiental</b> | Obras Hídricas (barragens, açudes, adutoras, canais) | 8                    | 10,4%        |
| <b>Diversas funções</b> | Diversos tipos de obra (Edificações e Habitação)     | 9                    | 11,6%        |
| <b>Total</b>            |                                                      | <b>77</b>            | <b>100%</b>  |

Fonte: Coinfra/Siob

38. Em relação à abrangência dos trabalhos de auditoria, restou evidenciada a regionalização do gasto (distribuição geográfica), em atendimento ao mencionado art. 120 da LDO 2018, já que foram fiscalizados empreendimentos em 23 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 2018

### III.2. Fiscalizações selecionadas e não realizadas

39. Das 77 fiscalizações selecionadas e autorizadas para serem realizadas no Fiscobras 2018, quatro não foram realizadas: três por ausência de publicação de editais e uma por estar em curso auditoria de controle interno. Além dessas, fez-se substituição de uma fiscalização, devido a adequação do

objeto e outra auditoria foi transferida para o próximo Fiscobras, por não ter sido concluída a tempo para o Fiscobras atual. A Tabela 2 traz a lista das fiscalizações não realizadas ou com adequação de realização e as devidas justificativas.

**Tabela 2 - Fiscalizações não realizadas no Fiscobras 2018**

| UF | Setor / Descrição                                                       | Motivo de não realizar                                                                              | Justificativa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BA | BRT Lapa-Iguatemi                                                       | Ausência de publicação do edital                                                                    | Essa obra não foi auditada no Fiscobras 2018 em decorrência da não publicação do edital. Como há previsão de lançamento do certame para os próximos meses, esse empreendimento já foi incluído na proposta do Fiscobras 2019.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| SP | Reforço dos Berços de Atracção da Ilha de Barnabé no Porto de Santos/SP | Ausência de publicação do edital                                                                    | Essa obra não foi auditada no Fiscobras 2018 em decorrência da não publicação do edital, o que ocasionou perda de objeto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| RS | Construção da Penitenciária Federal em Charqueadas/RS                   | Ausência de publicação do edital                                                                    | Essa obra não foi auditada no Fiscobras 2018 em decorrência da não publicação do edital a tempo. Entretanto, esse mesmo empreendimento já foi incluído na proposta do Fiscobras 2019.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| SC | Drenagem de Joinville                                                   | Já em curso auditoria interna                                                                       | A unidade técnica regional, ao contactar a Controladoria-Geral da União – CGU, foi informada que a CGU já estava com esse empreendimento em seu escopo de atividades de fiscalização para o exercício de 2018. Decidiu-se não realizar essa auditoria para evitar duplicidade de esforços dos órgãos de controle.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| SP | Corredor Leste-Itaquera – Trecho 2                                      | Adequação de objeto                                                                                 | A unidade técnica informou que há dois termos de compromisso: um para a construção do Corredor de Ônibus Leste Itaquera - Trecho 2 e outro para Terminal de Ônibus de Itaquera, ambos em São Paulo/SP e selecionados para o Fiscobras 2018. Constatou-se que, no âmbito das produções de conhecimento, foram verificadas que ambas as obras foram conjugadas em uma única contratação por parte da Prefeitura de São Paulo. O que resultou apenas uma fiscalização. Nesse contexto, no intuito de evitar a redução do número de fiscalizações a cargo desta unidade, foi realizada a fiscalização no edital para obras de drenagem em Niterói/RJ (TC 023.269/2018-9). |
| SP | Dragagem e Adequação da Navegabilidade no Porto de Santos/SP            | Não concluído a tempo para a consolidação do Fiscobras 2018 e transferido para o Fiscobras seguinte | O relatório preliminar foi encaminhado aos gestores em agosto/2018. Houve pedido de prorrogação de prazo feito pelos gestores, que o justificaram mencionando a complexidade do relatório, os quais foram deferidos. Devido à sua complexidade, o relatório não foi finalizado a tempo para o envio do relatório de consolidação do Fiscobras 2018, será incluído no Fiscobras 2019.                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Fonte: Coinfra/Siob

#### IV. Fiscalizações e representações a serem incluídas no Fiscobras 2018

40. Por outro lado, os empreendimentos elencados na Tabela 3 não constavam entre as 77 obras autorizadas pelo Acórdão 843/2018-TCU-Plenário (relatoria: Min. Raimundo Carreiro) como pertencentes ao Fiscobras. Para os empreendimentos citados na Tabela 3, a realização das fiscalizações já foi autorizada de forma monocrática ou colegiada por esse Tribunal, mas ainda persiste a necessidade de autorização para incluí-las no âmbito do programa anual de fiscalização a ser entregue ao Congresso Nacional. Será proposto, portanto, que o relatório desses empreendimentos, já fiscalizados, sejam incluídos no âmbito do Fiscobras 2018.

**Tabela 3 - Relação dos empreendimentos com proposta de inclusão dos relatórios no Fiscobras 2018**

| <u>UF</u> | <u>Empreendimento</u>                                       | <u>Processo</u> |
|-----------|-------------------------------------------------------------|-----------------|
| BA        | Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4      | 025.760/2016-5  |
| GO        | Estruturas Aéreas e Subterrâneas de Uso Coletivo – EASUC    | 031.690/2018-1  |
| PE        | Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife/PE           | 008.472/2008-3  |
| PI        | Vila Olímpica de Parnaíba                                   | 016.063/2016-3  |
| RJ        | Macro drenagem e pavimentação de logradouros em Niterói/RJ  | 023.269/2018-9  |
| SP        | Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste - Estrela D'Oeste/SP - Lote 5 | 010.481/2016-8  |

Fonte: Coinfra/Siob

## **V. Execução das fiscalizações**

### **V.1. Empreendimentos Auditados**

41. A Tabela 4 contém a relação dos processos relativos aos empreendimentos fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2018, inclusive os com proposta de inclusão de relatório neste ciclo de fiscalização (ver tópico IV deste relatório). 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.

42. Dentre os 77 processos de fiscalização, registra-se que dezesseis foram tratados por meio de diligências, auditorias operacionais e inspeções, todos instruídos diretamente no respectivo processo.

**Tabela 4 - Relação dos 77 processos relativos ao Fiscobras 2018**

| <u>UF</u> | <u>Empreendimento</u>                                                                                                   | <u>Processo</u> |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| AC        | LT 230 KV Rio Branco I - Feijó - Cruzeiro do Sul                                                                        | 012.820/2018-0  |
| AL        | Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa AL/PE - Divisa AL/SE - na BR-101/AL                                             | 015.515/2018-4  |
| AL        | Canal adutor do sertão alagoano                                                                                         | 023.642/2018-1  |
| AL        | Dragagem de Aprofundamento no Porto de Maceió/AL                                                                        | 012.707/2018-0  |
| AM        | Conservação de vias do Distrito Industrial de Manaus - AM                                                               | 012.368/2018-0  |
| AM        | Subestação de energia elétrica Manaus e Jorge Teixeira - AM                                                             | 012.369/2018-7  |
| AM        | Subestação de energia elétrica Manaus e Jorge Teixeira - AM                                                             | 012.375/2018-7  |
| AP        | Hospital Universitário Macapá - 1ª Etapa                                                                                | 012.654/2018-3  |
| BA        | Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA                                                              | 006.617/2017-4  |
| BA        | Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA                                                                             | 015.621/2018-9  |
| BA        | Ampliação/Reforço da SE Teixeira de Freitas II                                                                          | 021.499/2018-7  |
| BA        | Construção do TPS - Aeroporto de Vitória da Conquista - BA                                                              | 014.744/2018-0  |
| BA        | Construção de Trecho Rodoviário - Cocos - Divisa BA/MG na BR-135/BA - No Estado da Bahia - Lote 05 e Contorno de Coribe | 014.756/2018-8  |
| BA        | Corredores Transversais em Salvador/BA                                                                                  | 021.455/2018-0  |
| BA        | Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4                                                                  | 025.760/2016-5  |
| BA        | Obras de Melhoramento Hidrovia do Rio São Francisco                                                                     | 014.905/2018-3  |
| BA        | Obras de revitalização da orla do Bairro da Barra - 2ª Etapa                                                            | 015.189/2018-0  |

| <u>UF</u> | <u>Empreendimento</u>                                                                | <u>Processo</u> |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| BA        | Sistema de abastecimento de água da zona leste de Feira de Santana                   | 014.765/2018-7  |
| CE        | Dragagem e Acesso ao Porto de Fortaleza/CE                                           | 008.620/2018-0  |
| CE        | Obras da nova sede do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará                           | 010.764/2018-6  |
| CE        | Obras de Recuperação e Modernização da Barragem Castanhão                            | 010.977/2018-0  |
| CE        | Parque Eólico Energia dos Ventos V a IX, em Fortim-CE                                | 014.791/2018-8  |
| DF        | Construção da Sede do TRF - 1ª Região - DF                                           | 022.932/2018-6  |
| ES        | Adequação de Trecho Rodoviário - BR-262/ES                                           | 031.690/2018-1  |
| ES        | Dragagem e Adequação da Navegabilidade no Porto de Vitória (ES)                      | 005.510/2018-0  |
| GO        | Estruturas Aéreas e Subterrâneas de Uso Coletivo - EASUC                             | 031.690/2018-1  |
| GO        | Sistema de abastecimento - Corumbá IV                                                | 004.920/2018-0  |
| MA        | Obras de adequação da BR-135/MA - km 51,30 a km 95,60                                | 009.942/2018-1  |
| MA        | Obras de adequação da BR-135/MA - km 95,60 a km 127,75                               | 009.944/2018-4  |
| MG        | Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento de Água de Uberaba/MG               | 015.335/2018-6  |
| MG        | Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário - Juiz de Fora                         | 015.338/2018-5  |
| MG        | BR-381/MG, Lote 7, Segmento km 389,5 - km 427,0                                      | 020.057/2018-0  |
| PA        | Orla de Santarém/PA                                                                  | 018.113/2018-4  |
| PB        | Canal Adutor Vertente Litorânea                                                      | 023.651/2018-0  |
| PB        | Duplicação da BR-230/PB, no município de Campina Grande/PB                           | 012.426/2018-0  |
| PE        | Adequação de Capacidade BR-101/PE - Contorno de Recife                               | 029.639/2017-4  |
| PE        | Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia - PE                          | 017.237/2017-3  |
| PE        | Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)                                  | 008.472/2008-3  |
| PE        | Fiscalização da Construção da Barragem de Igarapeba/PE                               | 015.399/2018-4  |
| PE        | Instalação de transformador na SE Bom Jesus da Lapa                                  | 013.136/2018-6  |
| PE        | Obras e Serviços de Implantação da Barragem São Bento do Una                         | 012.736/2018-0  |
| PE        | Recuperação da Barragem Jucazinho/PE                                                 | 012.737/2018-6  |
| PE        | Seccionamento LT Campina Grande III/Natal III - SE Extremoz II                       | 013.125/2018-4  |
| PI        | Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI                                            | 016.063/2016-3  |
| PR        | Obras de adequação da capacidade da rodovia BR-163 - trecho Cascavel-Marmelândia/PR  | 005.189/2018-7  |
| RJ        | Ampliação da UTE de Santa Cruz - Fase 1 - Rio de Janeiro/RJ                          | 011.210/2018-4  |
| RJ        | Construção do centro de processamento final de imunobiológicos                       | 007.991/2017-7  |
| RJ        | Gasoduto 'Rota 3' da Petrobras                                                       | 005.155/2018-5  |
| RJ        | Implantação da UHE Simpício e da PCH Anta e Sistema de Transmissão Associado - MG/RJ | 023.630/2018-3  |
| RJ        | Macro drenagem e pavimentação de logradouros em Niterói/RJ                           | 023.269/2018-9  |
| RJ        | Obras de construção da BR-040/RJ                                                     | 023.204/2015-0  |

| UF | Empreendimento                                                                                         | Processo       |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| RJ | Projeto - Módulo 5 Campo Búzios Bacia de Santos                                                        | 004.910/2018-4 |
| RJ | Usina Termonuclear de Angra III - RJ                                                                   | 021.542/2016-3 |
| RN | Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) Na Região Nordeste | 014.913/2018-6 |
| RO | Sistema de Esgotamento Sanitário - Porto Velho/RO                                                      | 014.504/2016-2 |
| RR | Sistema de esgotamento sanitário de Boa Vista                                                          | 012.161/2018-7 |
| RS | Construção da 2ª Ponte sobre o Rio Guaíba - BRs 116/290/RS                                             | 026.373/2018-1 |
| RS | Construção de ponte rodoviária sobre o Rio Ibicuí/RS                                                   | 015.433/2018-8 |
| RS | Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS                                                          | 010.370/2016-1 |
| RS | Obras de ampliação do Aeroporto de Passo Fundo/RS                                                      | 023.484/2018-7 |
| RS | Obras de ampliação do Sistema de Transmissão Elétrica (TSLE)                                           | 012.017/2018-3 |
| SE | Sistema de Abastecimento de água na cidade de Lagarto/SE                                               | 012.608/2018-1 |
| SP | Construção da estação de tratamento de esgoto Vargem Limpa em Bauru/SP                                 | 012.688/2018-5 |
| SP | Construção do Rodoanel de São Paulo - Trecho Norte                                                     | 012.533/2018-1 |
| SP | Corredor Leste-Oeste em São Bernardo do Campo                                                          | 012.621/2018-8 |
| SP | Corredor de ônibus - Aricanduva - SP                                                                   | 011.950/2018-8 |
| SP | Corredor de Ônibus - Capão Redondo-Vila Sônia - SP                                                     | 011.952/2018-0 |
| SP | Corredor de ônibus - Leste - Itaquera - Trecho 1 - SP                                                  | 011.948/2018-3 |
| SP | Corredor de ônibus - M'Boi Mirim - SP                                                                  | 011.953/2018-7 |
| SP | Corredor de ônibus - M'Boi Mirim/Santo Amaro - SP                                                      | 012.372/2018-8 |
| SP | Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1                                                      | 011.797/2018-5 |
| SP | Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 2                                                      | 011.188/2018-9 |
| SP | Drenagem urbana de São Bernardo do Campo/SP                                                            | 015.495/2018-3 |
| SP | Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste - Estrela D'Oeste/SP - Lote 5                                            | 010.481/2016-8 |
| SP | Ferrovia Norte-Sul - Palmas - Estrela D'Oeste - SP                                                     | 012.500/2018-6 |
| SP | Terminal de ônibus Itaquera - SP                                                                       | 011.956/2018-6 |
| TO | BRT de Palmas/TO                                                                                       | 018.178/2018-9 |

Fonte: Coinfra/Siob

## **VI. Resultados consolidados das fiscalizações de 2018**

### **VI.1. Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)**

43. 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 2018 atingiu o montante de R\$ 29,4 bilhões.

### **VI.2. Indícios apontados**

44. A distribuição das 77 fiscalizações em função do indício de maior de gravidade apontado na auditoria é mostrada na Tabela 5.

**Tabela 5 - Distribuição das fiscalizações em função do indício de maior gravidade**

| <u>Gravidade</u>                             | <u>Quantidade</u> | <u>% de quantidade</u> |
|----------------------------------------------|-------------------|------------------------|
| <b>Fiscalização com Irregularidade grave</b> | <b>62</b>         | <b>80,5%</b>           |
| IGP                                          | 10                | 13%                    |
| pIGP                                         | 4                 | 5,2%                   |
| IGR                                          | 2                 | 2,6%                   |
| IGC                                          | 46                | 59,7%                  |
| <b>Falhas / impropriedades (FI)</b>          | <b>13</b>         | <b>16,9%</b>           |
| <b>Sem ressalva (SR)</b>                     | <b>2</b>          | <b>2,6%</b>            |
| <b>Total</b>                                 | <b>77</b>         | <b>100%</b>            |

Fonte: Coinfra/Siob

45. Destaca-se que foram detectados indícios de irregularidade grave em 62 fiscalizações, ou seja 80,5% do total das fiscalizações. Em adição, que das dez fiscalizações que apresentaram indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), uma foi decorrente de fiscalização de 2018 e nove foram identificadas em exercícios anteriores e, após verificação pelas equipes de auditoria, foram constatados que os indícios permaneceram.

**Tabela 6 - Obras classificadas com indícios de IGP**

| <u>UF</u> | <u>Obra</u>                                                 | <u>Processo</u> |
|-----------|-------------------------------------------------------------|-----------------|
| AL        | Canal Adutor do Sertão Alagoano                             | 023.642/2018-1  |
| BA        | Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA  | 006.617/2017-4  |
| PB        | Canal Adutor Vertente Litorânea                             | 023.651/2018-0  |
| PE        | Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia - PE | 017.237/2017-3  |
| PI        | Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI                   | 016.063/2016-3  |
| RJ        | Obras de construção da BR-040/RJ                            | 023.204/2015-0  |
| SP        | Corredor de Ônibus - Aricanduva - SP (*)                    | 011.950/2018-8  |
| SP        | Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1           | 011.797/2018-5  |
| SP        | Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 2           | 011.188/2018-9  |
| TO        | BRT de Palmas/TO                                            | 018.178/2018-9  |

Fonte: Coinfra/Siob. (\*) IGP nova detectada em 2018.

46. Narra-se, ainda, que quatro, das 77 fiscalizações apresentaram achados com proposta de classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação, mas que ainda não foram apreciadas pelo TCU.

**Tabela 7 - Empreendimentos com proposta de IGP ainda não confirmada pelo TCU (plGP)**

| UF | Obra                                                       | Processo       |
|----|------------------------------------------------------------|----------------|
| BA | Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA                | 015.621/2018-9 |
| PB | Duplicação da BR-230/PB, no município de Campina Grande/PB | 012.426/2018-0 |
| RS | Obras de Ampliação de Capacidade da BR-290/RS              | 010.370/2016-1 |
| SP | Corredor de Ônibus - Capão Redondo-Vila Sônia - SP         | 011.952/2018-0 |

Fonte: Coinfra/Siob

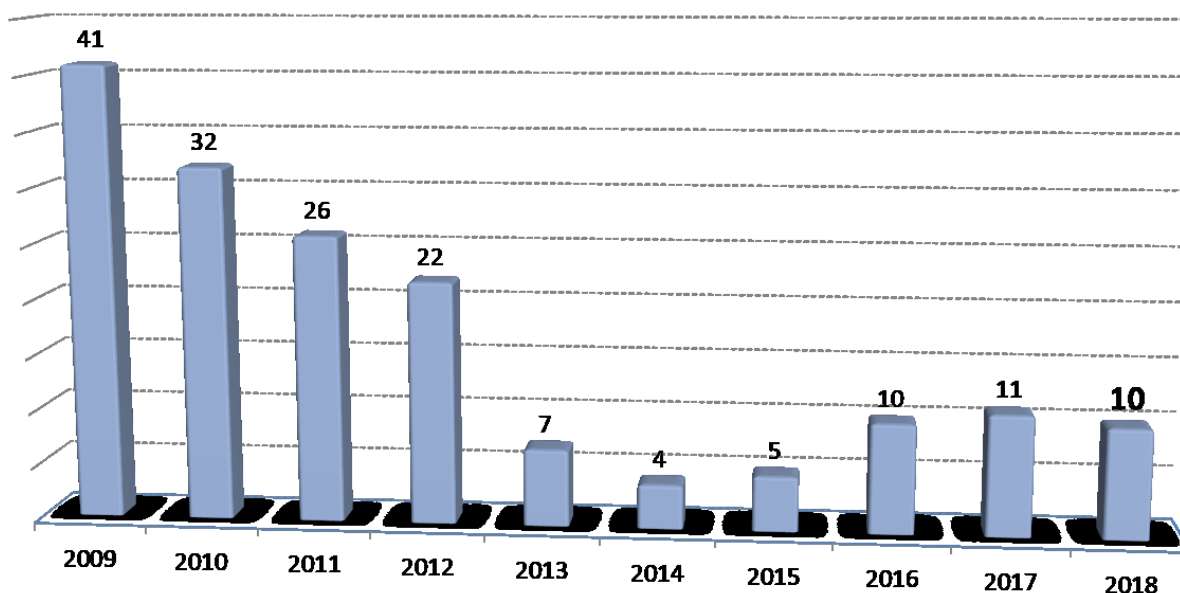
47. Há, também, dois empreendimentos os quais contêm indícios de irregularidades graves com recomendação de retenção parcial de valores (IGR), ou seja, as retenções de pagamentos ou garantias oferecidas caracterizam-se como suficientes para resguardar o erário até a decisão de mérito do TCU. Tais obras encontram-se listadas na Tabela 8.

**Tabela 8 - Obras classificadas com indícios de IGR**

| UF | Obra                                                   | Processo       |
|----|--------------------------------------------------------|----------------|
| BA | Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4 | 025.760/2016-5 |
| PE | Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)    | 008.472/2008-3 |

Fonte: Coinfra/Siob

48. O Gráfico 3 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 3 - Histórico do Fiscobras com IGP (2009 a 2018)**


Fonte: Coinfra/Siob

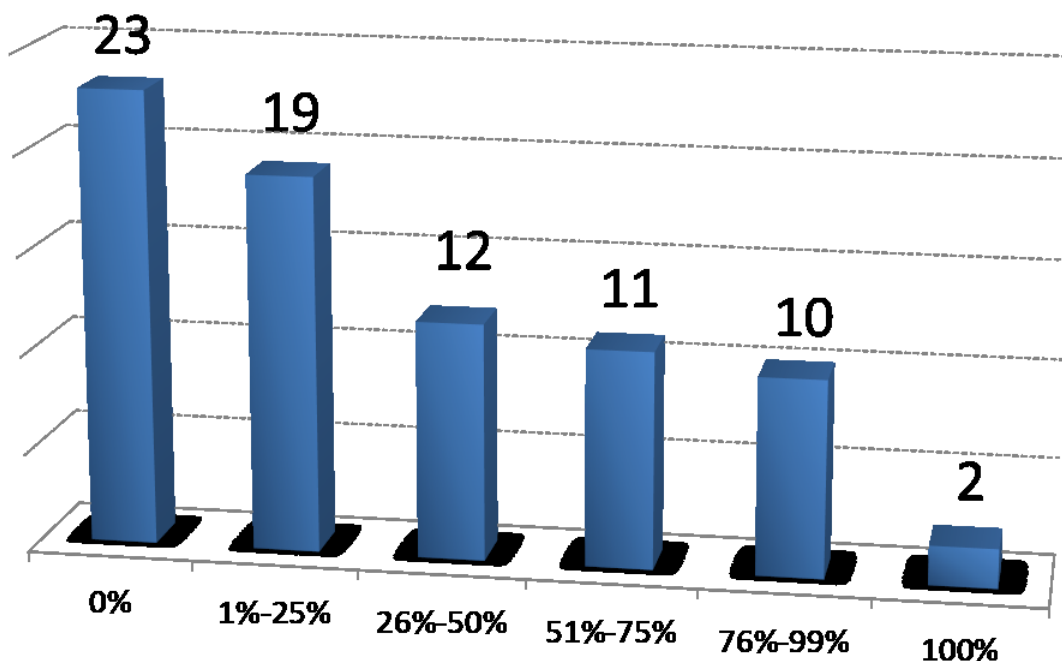
49. A redução no número de indicações de IGP ocorrida entre os anos de 2009 e 2014 pode ter sido motivada principalmente pela atuação do TCU em fases preliminares da implantação do empreendimento, anterior à contratação dos serviços. Também contribuiu para essa redução a própria definição do que é IGP, 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.

50. 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.

51. 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 um foco maior em análise de risco.

52. A seguir, é apresentado o Gráfico 4, 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 4 - Comparativos de quantidades de auditorias por percentual de execução física**



Fonte: Coinfra/Siob

53. Os dados revelam a predominância das fiscalizações em obras com percentual de execução física de até 50%, que abrange 54 empreendimentos (70,1% 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 23 fiscalizações indicadas na primeira coluna do Gráfico 4. Dessa forma, o TCU atuou de forma preventiva, o que confere aos resultados maior efetividade, uma vez que eventuais danos ainda nem sequer se concretizaram e há maior facilidade para que o gestor adote as medidas saneadoras.

### **VI.3. Achados de auditoria**

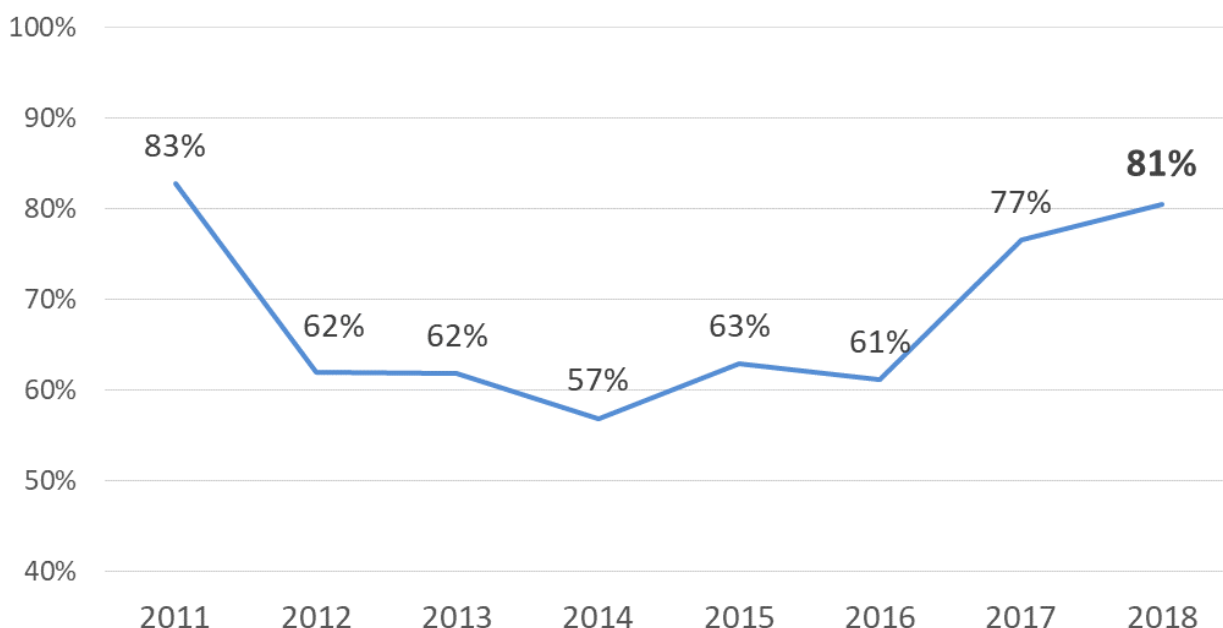
54. Os achados de auditoria são definidos como fato relevante, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais: situação encontrada (ou condição), critério (como deveria ser), causa (razão do desvio em relação ao critério) e efeito (consequência da condição). Decorre da comparação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

55. 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.

56. Ao longo dos últimos anos, o TCU detectou um alto percentual de indícios de irregularidades graves nos empreendimentos auditados no âmbito dos Fiscobras. O Gráfico 5 demonstra historicamente esse índice.

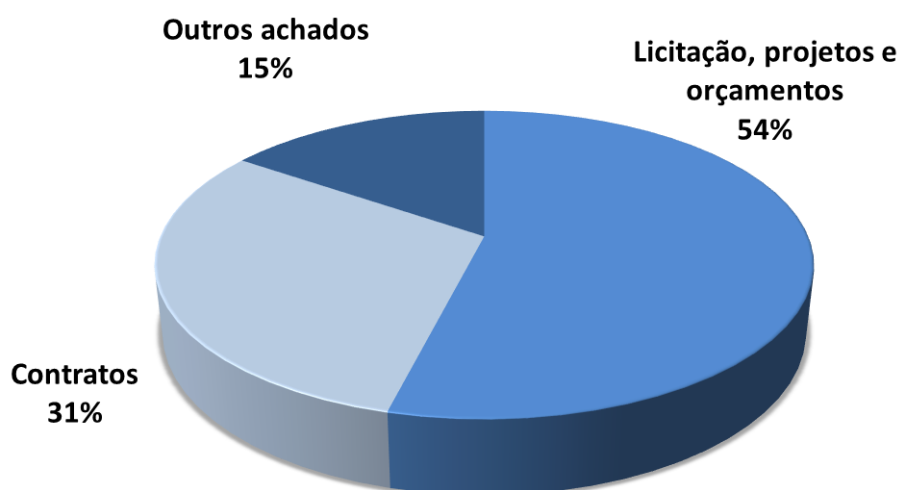
**Gráfico 5 – Percentual de fiscalizações com achados graves**



Fonte: Coinfra/Siob

57. Durante as fiscalizações realizadas no Fiscobras 2018 foram detectados 278 achados. Desses, 31% são referentes a problemas em contratos fiscalizados e 54% ligados a irregularidades em licitações, planilhas orçamentárias ou projetos.

**Gráfico 6 - Tipos de achados**



Fonte: Coinfra/Siob

58. A Tabela 9 apresenta o número de fiscalizações agrupadas pelo percentual de execução das obras fiscalizadas.

**Tabela 9 - Quantidade de fiscalizações agrupadas pelo percentual de execução das obras fiscalizadas**

| <b>Percentual de execução das obras</b> | <b>Número de fiscalizações</b> |
|-----------------------------------------|--------------------------------|
| Menor ou igual a 25%                    | 42                             |
| Entre 25% e 75%                         | 23                             |
| Maior que 75%                           | 12                             |
| <b>Total</b>                            | <b>77</b>                      |

Fonte: Coinfra/Siob

59. Em fiscalizações em que o percentual de execução da obra está em até 25%, os principais achados são de “Projeto inexistente, deficiente ou desatualizado” e “Sobrepço”.

60. Em fiscalizações onde o percentual de execução da obra está entre 25% e 75%, o predomínio de achados é em “Irregularidades na execução do contrato” e “Irregularidades na execução do convênio”.

61. Os achados de “Superfaturamento” e “Descumprimento do cronograma físico-financeiro do objeto” predominam em fiscalizações em que o percentual de execução da obra supera 75%.

#### **VI.4. Detalhamento das obras classificadas como IGP**

62. Nesse capítulo constarão informações relativas a empreendimentos classificados como IGP. Conforme definição da LDO 2018 (art. 117, §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.4.1. Canal Adutor do Sertão Alagoano - AL**

**Processos:** TC 023.642/2018-1

**Relator:** Ministro Aroldo Cedraz

**Acórdão:** 2.957/2015-TCU-Plenário

63. 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.

64. 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.

65. 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 AC-2060-37/2017-PL.

66. 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.

67. 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.

68. 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.

69. 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.

70. 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.

71. 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.

72. A proposta de encaminhamento submetida à consideração superior foi de comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, até o momento, não foram implementadas pelo órgão gestor as medidas saneadoras indicadas por esta Corte para afastar os indícios de irregularidades graves que se enquadram no inciso IV do § 1º do art. 117 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018), apontados no Contrato 58/2010, relativos aos serviços de construção do Trecho 5 do Canal Adutor do Sertão Alagoano, com potencial dano ao erário de aproximadamente R\$ 48.300.000,00 e que, desse modo, subsistem as referidas impropriedades, dependendo o seu saneamento da repactuação do contrato pelo órgão de modo a elidir o sobrepreço, conforme determinação do item 9.1 do Acórdão 2.957/2015-TCU-Plenário.

73. Por meio de despacho, o Ministro Relator determinou a realização de oitivas do Ministério da Integração Nacional e da Secretaria de Infraestrutura do Estado de Alagoas, para que, caso queiram, manifestem-se sobre o teor do relatório de auditoria.

#### **VI.4.2. Canal Adutor Vertente Litorânea**

**Processo:** TC 023.651/2018-0

**Relator:** Ministro Bruno Dantas

**Despacho:** Despacho de 15/12/2017 do Ministro Relator Bruno Dantas

74. O Canal Adutor Vertente Litorânea foi planejado como uma das formas de aproveitamento das águas oriundas do rio São Francisco, levadas ao estado da Paraíba pelo Eixo Leste do Programa de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf). Com uma capacidade máxima de vazão de 10 m³/s em seu primeiro trecho, o canal visa o abastecimento humano e industrial e à expansão da agricultura irrigada na região da planície costeira interior do estado da Paraíba.

75. A área de influência do canal abrange 35 municípios, com uma população de cerca de 400 mil habitantes, segundo dados do IBGE de 2006. Desses, cerca de 169 mil são pessoas que atualmente não dispõem de qualquer tipo de serviço público de abastecimento de água. Os outros 231 mil habitantes são pessoas que, apesar de contarem com serviço público de abastecimento, não têm garantia de qualidade e regularidade no fornecimento. Dessa forma, um dos principais benefícios esperados com a implantação do projeto é a melhoria da saúde da população, como resultado da melhoria da qualidade e do aumento da quantidade de água disponibilizada para as famílias.

76. Outro objetivo do projeto é garantir o atendimento aos projetos de irrigação a serem implantados ao longo de seu traçado, uma vez que o canal atravessa uma região da Paraíba com vocação agrícola, de solo de boa qualidade e com aptidão para a agricultura irrigada, numa área estimada em 15.000 hectares.

77. No Fiscobras 2017, foi realizada auditoria pela SeinfraCOM na Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI) e na Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia do Estado da Paraíba (Seirhmact/PB) que teve por objetivo fiscalizar a obra de Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea no estado da Paraíba.

78. As principais constatações desse trabalho foram relativas a projeto básico deficiente, sobrepreço decorrente de preços reajustados superiores aos preços atuais de mercado, formalização de termo aditivo sem a manutenção do desconto da proposta original, determinada pelo art. 14 do Decreto 7.983, de 8/4/2013, subcontratação irregular e utilização de métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas dos serviços contratados.

79. A unidade técnica propôs a classificação da irregularidade como IGP para o Contrato 6/2011, nos termos do art. 117, § 1º, inciso IV, da Lei 13.473/2017 (LDO/2018), ante os seguintes requisitos: ocorrência de fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado (acréscimos de 69,77% e supressões de 53,61% em relação ao valor contratado), potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário (a alteração do objeto sem licitação não garante a seleção da proposta mais vantajosa para a administração), possibilidade de ensejar a nulidade do contrato e configuração de graves desvios aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal, notadamente o princípio da legalidade.

80. O ministro relator, em despacho de 16/12/2017 (peça 51 do TC 010.240/2017-9), concordou com a classificação da irregularidade como IGP em relação ao Contrato 6/2011, determinando a comunicação ao Congresso Nacional e a realização de oitivas da Seirhmact/PB, do Consórcio Vertente Litorânea e de suas empresas constituintes para manifestarem-se sobre o projeto básico deficiente do Lote 3 do Canal Vertente Litorânea.

81. Promovidas as mencionadas oitivas, a unidade técnica realizou nova análise e concluiu que as manifestações não lograram afastar as graves deficiências do projeto básico.

82. No momento, o processo encontra-se no gabinete do ministro relator, aguardando pronunciamento.

83. Cabe registrar que, embora tenha sido comunicado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional de que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IGP no Contrato 6/2011, o Congresso Nacional, acompanhando o posicionamento da CMO, aprovou a lei orçamentária anual, Lei 13.587/2018 (LOA/2018), sem incluir no seu Anexo VI o Contrato 6/2011, referente ao Lote 3 do Canal Vertente Litorânea.

84. Considerando que a proposta de confirmação da IGP ainda se encontra pendente de apreciação pelo Tribunal, a fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2018 buscou atualizar as informações referentes à execução contratual, orçamentária e financeira da obra e verificar a manutenção da situação que ensejou a classificação de IGP para o Contrato 6/2011.

85. A fiscalização concluiu que não foi saneada a situação que ensejou a classificação de indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) em relação ao Contrato 6/2011. Verificou-se, também, que o Contrato 6/2011 ainda não foi iniciado e encontra-se vigente até

24/11/2018, após a celebração do sexto termo aditivo de prorrogação de prazo, em 29/11/2017. Ademais, registra-se que a Seirhmact/PB emitiu, em 28/4/2017, uma ordem de paralisação dos serviços.

86. Dessa forma, ratifica-se a proposta que já aguarda pronunciamento do relator no TC 010.240/2017-9. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a expectativa do controle.

#### **VI.4.3. Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA**

**Processo:** TC 006.617/2017-4

**Relator:** Ministro Aroldo Cedraz

**Acórdão:** 2.398/2017-TCU-Plenário

87. A Lei Complementar 113, de 19/9/2001, regulamentada pelo Decreto 4.366, de 9/9/2002, instituiu o Polo Petrolina-Juazeiro, abrangendo área de aproximadamente 35.000 km<sup>2</sup> englobando quatro municípios pernambucanos: Petrolina, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista e Orocó; e quatro municípios baianos: Juazeiro, Casa Nova, Curaçá e Sobradinho. A população desse polo é estimada em 700.000 habitantes e a interligação das duas principais cidades (Petrolina e Juazeiro) ocorre por intermédio da Ponte Presidente Dutra.

88. Dada a relevância econômica do referido polo, a cidade de Juazeiro/BA, que é interceptada pelas rodovias federais BR-407 e BR-235, recebe grande fluxo de veículos provenientes de outras regiões do estado da Bahia, assim como do estado de Pernambuco, mediante travessia pela ponte sobre o Rio São Francisco (sentido norte-sul).

89. Em fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2017, foram registrados achados de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, sobrepreço decorrente de quantitativos inadequados, projeto básico/executivo sub ou superdimensionado e objeto do convênio/edital/contrato com funcionalidade parcial.

90. O Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário, de 25/10/2017, confirmou os achados de sobrepreço para IGP, e que o saneamento depende da adoção, pelo órgão gestor, de medidas administrativas para a celebração de Termo Aditivo ao Contrato SR 05/1177/2014, com a finalidade de eliminar a duplicidade constatada no item fabricação de escamas de concreto armado para solo reforçado.

91. Ademais, o acórdão determinou a realização das oitivas do Dnit, do Consórcio SVC Construções Ltda./Paviservice Serviços de Pavimentação Ltda. e da empresa supervisora das obras, Maia Melo Ltda., para se manifestarem a respeito das irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização 88/2017.

92. O empreendimento foi incluído no Anexo VI da Lei 13.587/2018 (quadro de bloqueio da LOA 2018) pelo Congresso Nacional.

93. No âmbito do Fiscobras 2018, as manifestações apresentadas pelos auditados em resposta às oitivas, foram analisadas avaliando-se, inclusive, se foram adotadas providências no sentido de se efetivar as medidas corretivas, listadas Acórdão 2.398/2017-TCU-Plenário.

94. De acordo com o exame procedido, verificou-se que os elementos apresentados pelos auditados em suas manifestações não foram suficientes para elidir as irregularidades apontadas.

95. As propostas de encaminhamento da fiscalização foram relativas a determinação da realização de audiências e comunicação à comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que permanecem válidos os indícios de irregularidades graves do tipo IGP (inciso IV do §1º do art. 117 da LDO 2018) verificados no Contrato SR-05/01177/2014, relativo às obras de adequação de travessia urbana em Juazeiro/BA, nas BRs 235/407 Bahia, com potencial dano ao erário estimado em R\$ 11.152.138,31 (1/2014).

96. O processo aguarda pronunciamento do gabinete do ministro relator.

**VI.4.4. BRT de Palmas****Processo:** TC 018.178/2018-9**Relator:** Ministro-substituto André Luís de Carvalho**Acórdãos:** 460/2017-TCU-Plenário, 2.089/2017-TCU-Plenário e 1.371/2018-TCU-Plenário

97. De acordo com a Prefeitura Municipal, Palmas é uma das cidades cuja população mais cresce no país. Paralelamente a esse crescimento, a frota de veículos também aumenta. Entre os anos de 2005 e 2011, o crescimento dessa frota foi de 205,54%, de acordo com dados do Departamento Estadual de Trânsito do Tocantins. O número de veículos saltou de 21.465 para 126.247 entre os anos de 2000 e 2012. De acordo com a Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas/TO (SMAMTT), hoje o município tem aproximadamente um veículo para cada 1,8 habitante.

98. Com o intuito de promover o desenvolvimento urbano, a Prefeitura propôs a implantação do Corredor de Transporte Público Coletivo utilizando o sistema BRT (*Bus Rapid Transit*), tendo como característica principal a reformulação dos eixos estruturantes das vias onde circula o transporte público. O Governo Municipal entende que, a partir do deslocamento do eixo viário principal, entre a rua Teotônio Segurado e a Av. NS-10, o corredor passará a atender uma parcela maior da população, encurtando a distância entre o norte e o sul da cidade.

99. A implantação do corredor exclusivo de transporte urbano concebido como BRT em Palmas/TO se insere no contexto de reestruturação do sistema de transporte nessa cidade. O corredor BRT Palmas compreende dois segmentos: BRT Av. Teotônio Segurado e BRT Palmas Sul.

100. O empreendimento foi fiscalizado no Fiscobras 2016 e a auditoria apontou diversas impropriedades que foram objeto de deliberação do Acórdão 460/2017-TCU-Plenário, que comunicou à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP, sobre o Edital RDC Eletrônico 1/2015 da Prefeitura de Palmas/TO. As irregularidades concernem a serviços de regularização ambiental, elaboração de projetos básico e executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte BRT e do sistema inteligente de transporte na região sul de Palmas/TO (BRT Sul de Palmas/TO), com potencial dano ao erário no valor de R\$ 227 milhões sendo necessária a adoção de medidas corretivas pela Prefeitura antes de se dar continuidade à obra.

101. Em 2017, a fiscalização realizada pela SeinfraUrbana teve como objetivo verificar o cumprimento do Acórdão 460/2017-TCU-Plenário no tocante aos achados de auditoria classificados como indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), sobretudo se foram adotadas providências atinentes ao cumprimento das medidas saneadoras estipuladas no referido aresto para as irregularidades verificadas no procedimento licitatório do BRT Sul de Palmas - TO.

102. A medida corretiva estabelecida pelo Acórdão 460/2017-TCU-Plenário foi a elaboração, pela a Prefeitura Municipal de Palmas/TO, de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a implantação do BRT, na cidade, com a aprovação pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal, devendo contemplar análises técnicas e econômicas adequadas e suficientes sobre todo o empreendimento, além de quantificar a demanda por transporte na região a partir da escolha da melhor solução técnica para o atendimento dessa demanda e a quantificação das despesas de operação do empreendimento, em plena consonância com os dados utilizados na referida análise.

103. A fiscalização concluiu que não foram tomadas as providências necessárias para elidir o achado. O Acórdão 2.089/2017-TCU-Plenário determinou a comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram implementadas pelo Município de Palmas/TO as medidas corretivas indicadas pelo TCU para sanear os indícios de irregularidades graves previstos no art. 121, § 1º, inciso IV, da Lei 13.408, de 26/12/2016 (LDO 2017). Em suma, persistem as falhas nos serviços de regularização ambiental, elaboração dos projetos básico e executivo e execução das obras de implantação do corredor de transporte para o BRT e do sistema inteligente de transporte na região sul de Palmas - TO (BRT Sul de Palmas - TO), com o potencial dano ao erário no valor de R\$ 227 milhões.

104. O empreendimento foi incluído no anexo VI da Lei 13.587/2018 (quadro de bloqueio da LOA 2018) pelo Congresso Nacional.
105. Num contexto do dever legal exposto no art. 120, § 1º, da Lei 13.473, de 8/8/2017 (LDO 2018), de enviar ao Congresso Nacional informações sobre outras obras ou serviços nos quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves, foi realizado monitoramento nas irregularidades classificadas como recomendação de paralisação (IGP), detectadas na implantação do corredor exclusivo de transporte urbano BRT-Palmas/TO, no âmbito do Fiscobras 2018.
106. No início de 2018, no processo principal, TC 018.777/2016-3, foi realizada a análise dos documentos enviados pela Prefeitura de Palmas a respeito das medidas corretivas tomadas pela mesma. A conclusão desse trabalho foi pela subsistência dos indícios de irregularidades graves sob o tipo IGP constantes dos Acórdãos 460/2017 e 2.089/2017, todos do Plenário do TCU.
107. Seguindo o encaminhamento da área técnica, por meio do Acórdão 1.371/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro André Luís de Carvalho, o TCU decidiu que ainda permanecem os indícios de irregularidades graves sob o tipo IGP.
108. No âmbito do Fiscobras 2018 foi realizado monitoramento da determinação contida no item 9.3 do Acórdão 460/2017-TCU-Plenário, Ministro André Luís de Carvalho, especificamente com a análise das respostas das diligências realizadas no processo de monitoramento da implantação do corredor de transporte BRT Sul de Palmas/TO.
109. No diagnóstico empreendido no monitoramento, concluiu-se por manter os achados como IGP, relativos a implantação do BRT Sul de Palmas/TO, ante a ausência de conclusão da adoção da medida corretiva.
110. O processo encontra-se aguardando pronunciamento do gabinete do Ministro Relator.

#### **VI.4.5. Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia – PE**

**Processo:** TC 017.237/2017-3

**Relator:** Ministro Walton Alencar Rodrigues

**Acórdãos:** 2.958/2016-TCU-Plenário, 2.344/2017-TCU-Plenário

111. Criada pela Lei 10.972, de 2/12/2004, a Hemobrás é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Saúde (MS), destinada à exploração de atividade econômica, na forma do inciso II do art. 173 da Constituição Federal.
112. A União tem participação exclusiva na Hemobrás e, por ser classificada como estatal não dependente, não executa suas despesas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi. Os investimentos são orientados pelo instrumento denominado Programação e Execução Orçamentária e Financeira (PDG), aprovado anualmente pela Presidência da República.
113. A principal finalidade dessa empresa pública é o fornecimento de hemoderivados ao Ministério da Saúde, órgão responsável pela compra e distribuição desses materiais às Unidades Coordenadoras das Hemorredes (rede de hemocentros públicos) estaduais, pertencentes ao SUS.
114. Em auditoria precedente realizada nesta obra, TC 010.595/2016-3, foram constatados indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IGP) na execução do Contrato 2/2011, referente à segunda etapa da obra, assim catalogados: (i) pagamento de medições em desacordo com os critérios definidos; (ii) atraso na execução do empreendimento; e (iii) termos aditivos e planilha orçamentária não refletem os serviços necessários para conclusão da obra.
115. Os indícios foram confirmados pelo Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário e estabeleceu as medidas corretivas as quais a Hemobrás deverá efetivar para o saneamento dos achados.
116. Com relação à classificação das irregularidades como IGP, as determinações constantes do acórdão se referiam apenas ao Contrato 02/2011, firmado com o consórcio Biotec, sem obstar a execução física, orçamentária e financeira dos outros contratos necessários à consecução do

empreendimento, incluindo aqueles que eventualmente vierem a serem firmados para a execução do remanescente da obra, conforme item 9.3.2 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário.

117. Posteriormente ao referido Acórdão, o Consórcio Biotec apresentou embargos de declaração em face do Acórdão prolatado. Os embargos foram conhecidos e foi expedido o Acórdão 145/2017-TCU-Plenário (relatoria: Min. Walton Alencar Rodrigues) com determinação para que fosse instaurado processo administrativo a fim de apurar os prejuízos advindos das irregularidades descritas nos subitens 9.4.2 a 9.4.5 do Acórdão 2.958/2016 do Plenário e obter o ressarcimento do dano ao erário.

118. Nesse sentido, a auditoria realizada pela SeinfraUrbana no âmbito do Fiscobras 2018 teve por objetivo verificar as providências que estão sendo adotadas em relação às irregularidades classificadas como IGP.

119. Durante a fiscalização, verificou-se que as determinações expeditas pelo Acórdão 2.958/2016-TCU Plenário foram apenas parcialmente cumpridas e, foi verificado que: (i) ainda não havia sido concluído o processo de apuração e de encontro de contas referentes ao Contrato 02/2011, o que é imprescindível para a garantia de mitigação dos riscos associados ao referido instrumento; e (ii) as determinações contidas nos referidos acórdãos se referiam apenas ao Contrato 02/2011 sem obstar a execução física, orçamentária e financeira dos outros contratos necessários à consecução do empreendimento; evidenciou-se pertinente manter a classificação como IGP para todos os achados indicados no item 9.1 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário, uma vez que todos eles trazem impactos diretos sobre a quantificação de eventuais danos, aplicação de penalidades etc.

120. O Acórdão 2.344/2017-TCU-Plenário considerou implementada as determinações relacionadas e manteve como graves com recomendação de paralisação (IGP) as irregularidades apontadas no Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário.

121. Em 2018 foi avaliado o cumprimento das determinações contidas no Acórdão 2.958/2016 do Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, exarado nos autos de fiscalização objeto do Fiscobras 2016 (TC 010.595/2016-3).

122. Verificou-se que a Hemobrás suspendeu os pagamentos ao Consórcio Biotec e reteve as garantias contratuais relativamente ao Contrato 2/2011, que se encontra vencido, até a reparação do dano, calculado em R\$ 45.074.964,07. O Consórcio Biotec foi devidamente notificado sobre a necessidade de ressarcimento do valor apurado. Assim, conclui-se que houve a implementação das determinações contidas nos subitens 9.4.2, 9.4.3 e 9.4.5 do Acórdão 2.958/2016-TCU-Plenário, as quais visavam mitigar os riscos de que fossem promovidos novos pagamentos indevidos ao consórcio. O subitem 9.4.4 encontra-se parcialmente implementado na medida em que as garantias relativas ao Contrato 2/2011 não devem ser liberadas até o integral saneamento das pendências indicadas e o recebimento das multas contratuais eventualmente impostas ao contratado.

123. Assim, a proposta de encaminhamento foi no sentido de reclassificar os achados para IGC. O processo encontra-se aguardando o pronunciamento do gabinete do Ministro Relator.

#### **VI.4.6. Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI**

**Processo:** TC 016.063/2016-3

**Relator:** Ministro-Substituto André Luís de Carvalho

**Acórdãos:** 2.394/2013-TCU-Plenário e 1.975/2017-TCU-Plenário

124. De acordo com as informações disponibilizadas no sistema Siconv e com memorial desenvolvido pela empresa Setepla Tecnometal Engenharia, contratada pela Fundespi para a elaboração dos projetos básicos do Estádio Olímpico, a cidade de Parnaíba é a principal cidade do norte do Piauí e a segunda maior do estado, exercendo forte influência, em termos comerciais e de serviços, sobre os diversos municípios circunvizinhos, não somente no estado do Piauí, mas também do Maranhão e do Ceará.

125. A implantação da Vila Olímpica, além de criar importante infraestrutura recreativa, fomentando atividades esportivas e culturais na cidade, reforçará a sua condição de centro regional

e as possibilidades turísticas de toda a região litorânea. O empreendimento constituirá também, de acordo com as referidas fontes de informação, um importante vetor de desenvolvimento urbano que, associado a outros equipamentos, a exemplo do aeroporto internacional, do futuro centro de convenções e do porto das barcas, contribuirá para o crescimento e desenvolvimento econômico da região.

126. A obra foi inicialmente fiscalizada no âmbito do Fiscobras 2013 e o Tribunal, por meio do Acórdão 2.394/2013-TCU-Plenário, determinou a suspensão cautelar dos repasses (item 9.1) e que a irregularidade atinente à implantação de empreendimento sem realização de adequados estudos de viabilidade fosse classificada como irregularidade grave com indicação de paralisação (IGP), nos termos do inciso IV do § 1º do art. 93 da Lei 12.708, de 17/8/2012 (LDO 2013), (itens 9.5.1, 9.7 e 9.8).

127. A despeito da indicação do Tribunal, a obra em tela não foi incluída no quadro de bloqueio da Lei Orçamentária Anual do exercício subsequente (LOA 2014), em face do compromisso assumido pelo ministério de somente liberar recursos após a comprovação da viabilidade do empreendimento, conforme indicado no Relatório 2/COI/CMO, de 2013, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (peça 204, p. 26 e 57 do TC 013.638/2013-0).

128. No ano de 2014, as informações encaminhadas pelo Ministério do Esporte (ME) em relação às providências adotadas para sanear a referida irregularidade foram analisadas pela unidade técnica e submetidas à apreciação do Exmo. Ministro-Relator André Luís de Carvalho. Por meio de despacho, o Relator manifestou-se, em novembro de 2014, pela manutenção da medida cautelar e da classificação de IGP associada ao empreendimento (peça 245 do TC 013.638/2013-0).

129. Os dois contratos de repasse pertinentes ao empreendimento foram incluídos no anexo VI da Lei 13.115, de 20/4/2015, (quadro de bloqueio da LOA 2015) e posteriormente no anexo VI da Lei 13.255, de 14/1/2016, (quadro de bloqueio da LOA 2016) e da Lei 13.414, de 10/1/2017 (quadro de bloqueio da LOA 2017).

130. Em relação às obras de construção do Estádio Olímpico, estimadas inicialmente em cerca de R\$ 180 milhões, o Contrato de Repasse nº 281.826-06/2008/ME/CAIXA, que abrangia o projeto básico, foi efetivamente rescindido pelo Governo do Estado do Piauí, conforme a publicação do Termo de Rescisão na página 109, Seção 3, do DOU nº 232, de 4/12/2015, razão pela qual foi considerada prejudicada a cautelar suspensiva determinada pelo item 9.1 do Acórdão 2.394/2013-TCU-Plenário.

131. Da mesma maneira, os contratos 25/2012 e 26/2012, que se referiam respectivamente à terraplanagem e à execução das quadras da Vila Olímpica, ambos firmados entre a Fundespi e a Construtora Getel Ltda., foram rescindidos, conforme apontou Relatório de Fiscalização 239/2015 (peça 259 do TC 013.638/2013-0).

132. No plano de fiscalização do Tribunal de 2017, foi incluído trabalho pela SeinfraUrbana para verificar as providências adotadas pelos órgãos envolvidos na construção da Vila Olímpica de Parnaíba em relação à IGP e às medidas cautelares aplicadas pelo Tribunal no Acórdão 2.394/2013-TCU-Plenário.

133. A auditoria realizada no âmbito do TC 012.774/2017-0, Fiscobras 2017, demonstrou que o Ministério do Esporte não apresentou manifestação conclusiva acerca da viabilidade econômico-financeira do empreendimento, conforme determinava o Acórdão 2.950/2016-TCU-Plenário (relatoria: Min. André Luís de Carvalho) e, assim, o Plenário emitiu o Acórdão 1.975/2017-TCU-Plenário (relatoria: Min. André Luís de Carvalho) que determinou manter a cautelar suspensiva determinada pelo item 9.1 do Acórdão 2.394/2013-TCU-Plenário, nos termos do art. 276 do RITCU, em relação ao Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA (Siafi 743253) para a suposta implantação dos projetos e das obras da Vila Olímpica de Parnaíba – PI e manteve a classificação de IGP sobre o Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA em consonância com o art. 121 da Lei 13.408/2016 (LDO federal para 2017). Além disso, determinou que o Ministério do Esporte desconstituísse o Contrato de Repasse 334.262-25/2010/ME/CAIXA e promovesse as medidas necessárias para assegurar a plena funcionalidade das etapas já executadas do referido

empreendimento, sem prejuízo de promover o ressarcimento do dano ao erário decorrente na eventual aplicação dos valores federais na execução de serviços sem a necessária funcionalidade.

134. Em 2018, foi realizada fiscalização que verificou que o Termo de Rescisão Contratual do contrato de repasse 334262-25/2010, assinado em 24/10/2017, apresentado pelo Ministério do Esporte, bem como a respectiva publicação no Diário Oficial da União, atendeu o disposto no item 9.3.1 do Acórdão 1.975/2015-TCU-Plenário.

135. Quanto ao atendimento do item 9.3.2, que determinou a adoção de providências para assegurar a plena funcionalidade das etapas já executadas, o Ministério do Esporte informou que a Caixa realizou vistoria em 19/1/2018 e observou diversos problemas gerados pela falta de manutenção nos serviços já executados, mas ressaltou que as obras foram retomadas, conforme placa de obra fixada no local com data de 2/1/2018 e cronograma de 90 dias de execução.

136. Assim, considerando que os contratos de repasse foram rescindidos, que as obras para garantir a funcionalidade do empreendimento já foram iniciadas e que o controle das ações pode ser realizado no âmbito da prestação de contas do contrato de repasse, foi proposto a retirada da classificação de IGP e da cautelar suspensiva do contrato de repasse 334.262-25 determinadas pelos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1975/2017-TCU-Plenário, em virtude da perda de objeto, e considerar atendida a determinação disposta no item 9.3.1 e parcialmente atendida a do item 9.3.2.

137. O processo encontra-se aguardando o pronunciamento do gabinete do Ministro Relator.

#### **VI.4.7. Corredor de ônibus - Aricanduva – SP**

**Processo:** TC 011.950/2018-8

**Relator:** Ministro Bruno Dantas

**Despacho:** Despacho de 19/10/2018 do Ministro Relator Bruno Dantas

138. A Zona Leste da cidade de São Paulo concentra um contingente populacional de cerca de 4 milhões de habitantes, com um elevado número de usuários de transporte coletivo. Em contrapartida, observa-se o esgotamento da rede sobre trilhos e o sobrecarregamento da Linha 3 - Vermelha do Metrô e da Linha 11 da CPTM, que atendem a essa região do Município, comprometendo a mobilidade dos seus usuários.

139. O Corredor Leste Aricanduva constituiria a principal ligação viária para a Região Sudeste da cidade, beneficiando uma população de 1,5 milhão de pessoas, prevendo uma demanda potencial de 400 mil passageiros/dia útil.

140. Além disso, a implantação dos corredores de ônibus possibilitará e promoverá conexões intermodais por meio de equipamentos que permitam e incentivem a integração com outros modos de transporte, incluindo os sistemas ferroviário, metroviário e cicloviário.

141. Dada a relevância social do empreendimento, o grande vulto de recursos financeiros destinadas pelo Governo Federal para os setores de mobilidade urbana, em particular em empreendimentos na cidade de São Paulo/SP, e, ainda, a inserção desses investimentos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), neste caso especificamente o PAC Pacto Pela Mobilidade, foi realizada auditoria nas obras do Corredor de Ônibus Leste Aricanduva com o objetivo de examinar a conformidade e a economicidade dos atos relacionados à realização das obras.

142. Foram avaliados no âmbito da presente fiscalização, em face da jurisprudência e da legislação aplicáveis, os fatos relacionados à realização da licitação, contratação, bem como da execução, fiscalização e acompanhamento dos serviços objeto do Termo de Compromisso n. 0425.347-77/2013, além da própria seleção do empreendimento para receber aportes financeiros do governo federal.

143. Em relação ao orçamento da obra, foram constatados indícios de sobrepreço na ordem de R\$ 17,7 milhões correspondente a um sobrepreço de 18,39% no contrato e a 30,85% da amostra referencial. A amostra analisada, inclusive os serviços de Assessoria Técnica de Obra, contemplou

65,89% do total do orçamento. Dada a materialidade e a potencialidade de ocasionar prejuízo ao erário, o achado recebeu a classificação de IGP.

144. Foi observado também restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação no certame e de critérios inadequados de habilitação e julgamento. Em decorrência de sua materialidade, haja vista o baixo desconto oferecido na licitação, o qual não teve o condão de elidir o sobrepreço detectado, de sua potencialidade de ocasionar dano ao erário e de ensejar nulidade do procedimento licitatório e do contrato dele decorrente, o achado também foi classificado como proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação.

145. Ademais, detectou-se que o projeto básico do Corredor de ônibus Leste Aricanduva não contou com estudos técnicos preliminares, notadamente quanto à viabilidade técnica e econômica

146. Ante todas as análises realizadas, foi proposto colher a manifestação preliminar da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (Siurb/SP) para que esta se pronuncie acerca dos indícios de irregularidades graves tratados na fiscalização.

147. O indicio de irregularidade grave com recomendação de paralisação foi confirmado por decisão monocrática do Ministro Relator Bruno Dantas.

#### **VI.4.8. Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1**

**Processo:** TC 011.797/2018-5

**Relator:** Ministro Bruno Dantas

**Acórdãos:** 1.923/2016-TCU-Plenário e 2.156/2017-TCU-Plenário

148. O Corredor de ônibus - Radial Leste constitui uma das principais ligações viárias para a Zona Leste da cidade de São Paulo/SP, tendo por função complementar a capacidade do eixo Metrô-Trem CPTM e está dividido em 3 trechos. O trecho 1 possui 12 km de extensão, com um traçado que parte do Terminal Parque Dom Pedro II até a altura da Rua Joaquim Marra, por meio da Avenida Alcântara Machado (Radial Leste). O trecho 2, por sua vez, tem 5 km de extensão e dá continuidade ao Trecho 1 até a Estação Artur Alvim do Metrô/SP, seguindo o percurso da Av. Radial Leste.

149. O trecho 3 tem extensão de 9,5 km e se inicia na confluência da Avenida Águia de Haia com a Avenida Radial Leste. No Contrato 43/Siurb/13, cujo objeto é o Trecho 1 do Corredor Radial Leste, estão previstos os serviços de: (i) elaboração do projeto executivo; (ii) terraplenagem; (iii) pavimentação; (iv) drenagem; (v) obras de arte correntes; (vi) obras de arte especiais (túnel, viaduto, alça de acesso a viaduto); (vii) iluminação pública; (viii) remanejamento de interferências; (ix) sinalização horizontal, vertical e semaforica; (x) construção das passarelas e paradas; e (xi) paisagismo.

150. A obra foi fiscalizada no Fiscobras 2015 e culminou com despacho de 06/10/2015 do Ministro Relator Bruno Dantas que confirmou a detecção de indícios de irregularidades graves do tipo IGP no Contrato 43/Siurb/13 e no Edital de Pré-Qualificação 1/2012-SPobras, relativos aos serviços de execução das obras e elaboração de projeto executivo da obra Corredor de ônibus Radial Leste - Trecho 1, localizado no município de São Paulo/SP, devido ao sobrepreço e à restrição à competitividade da licitação.

151. No Fiscobras 2016, foi realizada auditoria que teve por objetivo: (i) avaliar a preservação do canteiro de obras durante o período de suspensão do contrato; (ii) verificar o cumprimento da ordem de bloqueio financeiro dos recursos federais; e (iii) verificar se a medida corretiva necessária para a retomada da obra paralisada, financiada com recursos federais, foi realizada pela administração.

152. O Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário manteve a classificação da obra na categoria IGP.

153. Nova fiscalização foi realizada no Fiscobras 2018 pela SeinfraUrbana e teve por objetivo verificar o cumprimento do Acórdão 1.923-TCU-Plenário, de 27/7/2016, no tocante aos achados de auditoria no âmbito do Fiscobras 2016, classificados como indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) para esse empreendimento, e sobretudo para conferir se foram

adotadas as medidas saneadoras estipuladas no referido aresto para as irregularidades verificadas no procedimento licitatório.

154. O Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário em seu subitem 9.1.1 previu como medida corretiva que fosse realizada nova licitação que assegurasse a observância do princípio constitucional da isonomia, da ampla competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa e do julgamento objetivo, nos termos do art. 3º da Lei 8.666, de 21/6/1993, e cujo orçamento-base possuísse preços unitários readequados e aderentes aos referenciais de mercado.

155. A fiscalização constatou que os canteiros se encontravam desmobilizados, os tapumes haviam sido retirados, foi plantada grama no terreno, e o local foi deixado no mesmo estado em que se encontrava antes da mobilização. Contudo, o contrato da obra continuava suspenso.

156. O Acórdão 2.156/2017-TCU-Plenário determinou a comunicação a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram implementadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo as medidas corretivas para sanear os indícios de irregularidades graves e, portanto, subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IGP, podendo o TCU reavaliar a recomendação de paralisação caso o mencionado ente federativo observe a medida corretiva indicada no Acórdão 1.923/2016-TCU-Plenário, de 27/7/2016.

157. O empreendimento foi incluído no anexo VI da Lei 13.587/2018 (quadro de bloqueio da LOA 2018) pelo Congresso Nacional.

158. Em 2018, foram realizadas diligências ao Ministério das Cidades e à SMSO/SP com o objetivo de verificar se foram implementadas medidas corretivas para sanear os indícios de irregularidades graves, no âmbito do Fiscobras 2018.

159. Da análise empreendida nas respostas das diligências, concluiu-se por propor a manutenção dos achados como IGP, relativos aos serviços de elaboração de projeto executivo e execução das obras do Corredor Radial Leste – Trecho 1, do Contrato 043/SIURB/13, ante a ausência de conclusão da adoção das medidas corretivas. O processo encontra-se aguardando o pronunciamento do gabinete do Ministro Relator.

#### **VI.4.9. Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 2**

**Processo:** TC 011.188/2018-9

**Relator:** Ministro Bruno Dantas

**Acórdãos:** 1.345/2018-TCU-Plenário e 1.774/2018-TCU-Plenário

160. O empreendimento Corredor de Ônibus - Radial Leste se insere no programa de desenvolvimento regional para a Zona Leste da cidade de São Paulo/SP. Segundo dados da Prefeitura de São Paulo, a população residente na zona leste da cidade alcança cerca de 3,3 milhões de pessoas (cerca de 33% do total paulistano e aproximadamente 17,76% da população da Região Metropolitana de São Paulo).

161. Os trechos 1 e 2 do Corredor de ônibus - Radial Leste possuem um traçado aproximadamente paralelo ao da linha 3-Vermelha, tendo por objetivo aliviar a saturação do Metrô e suplementar a oferta de serviços de mobilidade atualmente existente, principalmente na distribuição de demanda lindeira (micro acessibilidade) à linha do metrô.

162. O Trecho 2 do Corredor Radial Leste está contemplado no Contrato 44/SIURB/13, assinado em 19/7/2013, e que possui valor total de R\$ 148 milhões (data-base fevereiro/2013), prazo de execução de 30 meses, regime de execução empreitada por preço unitário. O Contrato 044/SIURB/13 é resultado de dois procedimentos licitatórios: (i) Edital de Pré-qualificação 2/2012; e (ii) Concorrência 029120130/2012.

163. A ordem de serviço para início do Trecho 2 do Corredor de ônibus - Radial Leste foi dada em 15/8/2013. Inicialmente, foi autorizado que o Consórcio contratado iniciasse os serviços de elaboração de projetos executivos. Após a elaboração de 18,7% do projeto executivo, correspondente a 1% do contrato, foi emitido termo de suspensão contratual em 27/1/2016, com sucessivas

prorrogações, até o dia 19/7/2017, em razão da necessidade de revisão dos projetos junto ao Metrô e à SPTrans. Por sua vez, não foi emitida ordem de serviço para início da obra.

164. No ciclo do Fiscobras 2017 foi realizada auditoria pela SeinfraUrbana com o objetivo de fiscalizar as obras de implantação do trecho 2 do Corredor de ônibus - Radial Leste, localizado no município de São Paulo/SP. As principais constatações deste trabalho foram: i) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado; ii) Restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação na licitação para o Corredor de Ônibus - Radial Leste - Trecho 2; iii) Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento; iv) Ausência ou inadequação de providências para retomar o empreendimento paralisado; e v) Projeto básico deficiente ou desatualizado.

165. Em 16 de agosto de 2017, o Relator Ministro Bruno Dantas, mediante despacho, confirmou que foram detectados indícios de irregularidades graves do tipo IGP (inciso IV do § 1º do art. 121 da LDO 2017) no Contrato 44/Siurb/13 e no Edital de Pré-qualificação 2/2012-SPObras, relativo aos serviços de execução das obras e elaboração de projeto executivo do empreendimento tendo sido estimado potencial dano ao erário de aproximadamente R\$ 24 milhões (data-base fevereiro/2013) devido ao sobrepreço e à restrição à competitividade da licitação.

166. O empreendimento foi incluído no anexo VI da Lei 13.587/2018 (quadro de bloqueio da LOA 2018) pelo Congresso Nacional.

167. Por meio do Acórdão 1.345/2018-TCU-Plenário, o TCU decidiu que: ainda permaneciam os indícios de irregularidades graves sob o tipo IGP nas obras do Corredor Radial Leste - Trecho 2 (item 9.1); determinou ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal que se abstivessem de liberar recursos federais para a execução do Contrato 44/Siurb/13 (item 9.2) e recomendou ao Ministério das Cidades e à Caixa que atualizasse os termos do Termo de Compromisso 0425.745-96, de modo que ele passasse a exprimir efetivamente o objeto pretendido (item 9.3).

168. Em abril de 2018, foram realizadas diligências ao Ministério das Cidades e à SMSO/SP com o objetivo de verificar se foram implementadas medidas corretivas para sanear os indícios de irregularidades graves, no âmbito do Fiscobras 2018. As respostas das diligências foram analisadas e concluiu-se por propor a manutenção dos achados como IGP, relativos aos serviços de elaboração de projeto executivo e execução das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 2, do Contrato 044/SIURB/13, ante a ausência de conclusão da adoção das medidas corretivas.

169. Por meio Acórdão 1.774/2018-TCU-Plenário, o plenário determinou a comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foi implementada pela Secretaria Municipal de Serviços e Obras de São Paulo (SMSO/SP) a medida corretiva indicada por esta Corte para sanear os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 121 da Lei 13.408/2016 (LDO 2017), apontados no Contrato 44/Siurb/13 e no Edital de Pré-qualificação 2/2012- SPObras, relativos aos serviços de elaboração de projeto executivo e execução das obras do Corredor Radial Leste - Trecho 2 - São Paulo/SP, com potencial dano ao erário de R\$ 23.970.445,09 (data-base fevereiro/2013), e que, assim, subsistem os indícios de IGP.

#### **VI.4.10. Obras de construção da BR-040/RJ**

**Processo:** TC 023.204/2015-0

**Relator:** Ministro Walton Alencar Rodrigues

**Acórdãos:** 1.701/2017-TCU-Plenário e 1.452/2018-TCU-Plenário

170. 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.

171. 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.

172. 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.

173. 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.

174. 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.

175. 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.

176. 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.

177. 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.

178. 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.

179. 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.

180. 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.

181. O empreendimento foi incluído no anexo VI da Lei 13.587/2018 (quadro de bloqueio da LOA 2018) pelo Congresso Nacional.

182. 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.

183. A ANTT apresentou projeto que visa sanear as irregularidades sobrepreço no orçamento da obra e 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.

184. 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 indicio de sobrepreço de R\$ 276.922.657,93 (maio/2012), que representa 57,88% sobre a amostra analisada.

185. 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.

186. 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.

187. O Acórdão 1.452/2018-TCU-Plenário determinou a comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem 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.

#### **VI.5. Detalhamento das obras classificadas como pIGP**

188. Neste capítulo, serão relacionadas informações a respeito dos empreendimentos com proposta de IGP, porém, ainda não confirmados por decisão monocrática ou colegiada do TCU (conforme art. 118, §9º da LDO/2019).

##### **VI.5.1. Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA**

**Processo:** TC 015.621/2018-9

**Relator:** Ministro Weder de Oliveira

189. 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.

190. 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.

191. 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).

192. 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.

193. 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.
194. 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.
195. 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).
196. 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.
197. 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.
198. Em razão da materialidade dos valores envolvidos na obra (R\$ 275.000.000,00 – 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).
199. 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.
200. 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.
201. 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.
202. 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.

203. 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\$ 7.144.000,00 (data-base setembro/2013) para o consórcio executor das obras.

204. 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 Augusto Sherman. Estimou-se que a diferença financeira entre as duas soluções de pavimentação alcance um montante na ordem de R\$ 32.716.442,00 (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.

205. 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.

206. Essas mudanças proporcionam potenciais ganhos financeiros ao consórcio construtor no valor de R\$ 18.642.951,84 (data-base setembro/2013), uma vez que, há uma redução dos custos com os serviços em benefício exclusivo desse consórcio.

207. 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.

208. 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.

209. Os indícios, se de fato comprovados, podem, em último caso, acarretar a nulidade do contrato, pois dependerão de medidas e ajustes a serem demandados pelo Dnit ao Consórcio “Hap-Planex-Convap - BR 116-BA”, visando a correção das falhas e envolvendo medidas que vão desde a correção do projeto executivo já aprovado até o desfazimento, conserto ou adaptação de serviços já realizados, o que pode não ser no melhor interesse daquele consórcio.

210. 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. O relatório de auditoria foi encaminhado para os gestores para que se manifestem preliminarmente acerca das irregularidades detectadas e encontra-se aguardando o retorno da manifestação.

#### **VI.5.2. Corredor de Ônibus - Capão Redondo-Vila Sônia - SP**

**Processo:** TC 011.952/2018-0

**Relator:** Ministro Bruno Dantas

211. O Sistema Viário do Corredor de ônibus Capão Redondo/Campo Limpo/Vila Sônia será implantado pela readequação de vários trechos existentes, com destaque para as vias: Estrada de

Itapecerica, Avenida Carlos Lacerda, Estrada do Campo Limpo e Av. Professor Francisco Morato. Com extensão aproximada de 12,1 km, interligará o Terminal Capelinha e a Estação Capão Redondo da Linha 5 – Lilás do Metrô ao terminal Campo Limpo.

212. O corredor de ônibus atenderá as zonas oeste e sudoeste da região metropolitana de São Paulo, onde seus 12,1 km de extensão atenderão uma população superior a 1 milhão de habitantes e, considerando aos municípios adjacentes, 2,3 milhões de habitantes, segundo informações contidas no termo de referência da pré-qualificação.

213. Este corredor permitirá maior acessibilidade e serviço de transporte coletivo, ao integrar com outros modais e corredores já existentes, como o corredor Campo Limpo/ Rebouças/ Centro, ciclovias, linhas de metrô e, segundo seu planejamento inicial, ao sistema de monotrilho, ainda em desenvolvimento.

214. Devido a relevância social do empreendimento, o grande vulto de recursos financeiros destinados pelo Governo Federal para os setores de mobilidade urbana, em particular em empreendimentos na cidade de São Paulo/SP, e, ainda, a inserção desses investimentos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), realizou-se fiscalização no âmbito do Fiscobras 2018 com o objetivo de examinar a conformidade e a economicidade dos atos relacionados à realização das obras do Sistema Viário de Apoio – Corredor Capão Redondo / Campo Limpo / Vila Sônia.

215. Foram avaliados, no âmbito da fiscalização, em face da jurisprudência e legislação aplicáveis, os fatos relacionados à realização da licitação e contratação, bem como execução, fiscalização e acompanhamento dos serviços objeto do Termo de Compromisso n. 0396.115-44/2013, além da própria seleção do empreendimento para receber aportes financeiros do governo federal.

216. O trabalho constatou indícios de sobrepreço, restrição à competitividade da licitação decorrente de adoção indevida de pré-qualificação e de critérios inadequados de habilitação e julgamento e projeto básico deficiente e desatualizado.

217. Ao analisar se a execução da obra atende aos prazos e apresenta alguma inadequação que imponha riscos à conclusão do empreendimento, observou-se que o contrato possui baixa execução financeira, limitada à execução parcial de projetos, não havendo sequer sido instalado o canteiro de obras.

218. O sobrepreço identificado no Contrato 046/Siurb/2013, relativo à elaboração do projeto executivo e execução da obra do Corredor Capão Redondo / Campo Limpo / Vila Sônia, foi calculado em R\$ 38.803.552,24, correspondente a 22,25% do contrato e a 40,51% da amostra referencial. O percentual identificado de sobrepreço é materialmente relevante frente ao valor total do contrato e foi proposta a classificação de IGP para esse achado.

219. Com relação ao achado de restrição à competitividade, o baixo desconto oferecido na licitação gerado pela pré-qualificação de apenas 5 das 88 empresas que retiraram o edital de pré-qualificação, não teve o condão de elidir o sobrepreço detectado. Além disso, dada a sua potencialidade de ocasionar dano ao erário e de ensejar nulidade do procedimento licitatório e do contrato dele decorrente, foi proposto que o achado seja classificado como irregularidade grave com recomendação de paralisação.

220. O relatório de auditoria foi encaminhado para os gestores para que se manifestem preliminarmente acerca das irregularidades detectadas e encontra-se aguardando o retorno da manifestação.

### **VI.5.3. Duplicação da BR-230/PB, no município de Campina Grande/PB**

**Processo:** TC 012.426/2018-0

**Relator:** Ministro Augusto Sherman

221. O empreendimento de adequação de capacidade com melhoria de segurança da rodovia BR-230/PB, no trecho urbano compreendido pelas obras, considerando o grande volume de tráfego

atuante no segmento e o adensamento urbano no município de Campina Grande/PB, tem o objetivo de proporcionar melhoria na infraestrutura de transporte, oportunizando assim o desenvolvimento regional, intensificando as atividades econômicas e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das populações localizadas na área de influência direta da rodovia.

222. Conforme o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), o empreendimento acarretará ganhos incalculáveis de segurança para os usuários, uma vez que dotará de melhores condições operacionais e de tratamento adequado para as travessias urbanas, o segmento da BR-230/PB compreendido entre o entroncamento BR- 104(B) e o entroncamento BR-412 (p/Farinha).

223. Sob o ponto de vista social, o EVTEA conclui que a melhoria do segmento rodoviário proporcionará incremento da economia da região, uma vez que irá fomentar os setores da indústria, comércio e serviços, tendo em vista as facilidades de escoamento que serão proporcionados pela nova rodovia, modernizada e ampliada, o que refletirá no incremento da renda da população.

224. A auditoria realizada no Fiscobras 2018 analisou a regularidade da aplicação dos recursos federais para contratação integrada da elaboração dos projetos básico e executivo e execução de adequação de capacidade e segurança, com duplicação, implantação de contorno, restauração da pista existente e obras de arte especiais da Rodovia BR-230/PB, segmento km 152,30 – km 183,90, no município de Campina Grande/PB.

225. As principais constatações desta auditoria foram que a obra foi licitada sem Licença Prévia Ambiental, foram utilizados critérios de medição inadequados, não foram apresentadas justificativas técnicas e econômicas para adoção do RDCi, ausência de critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas, tendo em vista a condição escolhida ter sido a possibilidade de execução com diferentes metodologias, nos termos estabelecidos no art. 9º, § 3º, da Lei do RDC e no art. 74, § 2º, do Decreto 7.581, de 11/10/2011, ausência de ART e de análise técnica do anteprojeto, anteprojeto de engenharia deficiente e/ou desatualizado e pagamento indevido referente ao serviço "Instalação do Canteiro de Obras".

226. O achado de ausência de licença prévia ambiental foi enquadrado pela equipe de auditoria como proposta de irregularidade grave com recomendação de paralisação pois mostrou-se materialmente relevante em relação ao valor total contratado, pois tem a capacidade de gerar externalidades negativas (danos ambientais) até mesmo superiores que os circunscritos ao valor do próprio contrato, bem como outros prejuízos ao erário e a terceiros; pode ensejar a paralisação da execução contratual e/ou a nulidade do contrato; bem como configura grave desvio ao princípio constitucional da legalidade.

227. A relevância da materialidade em relação ao valor contratado é caracterizada primeiro pela geração de externalidades negativas (danos ambientais) até mesmo superiores que os circunscritos ao valor do próprio contrato; em segundo, pela gestão temerária, porquanto possibilita a execução do orçamento sem a comprovação da viabilidade ambiental do empreendimento, como já ocorreu com o desembolso financeiro já feito, de R\$ 488.471,90, correspondente à parcela da instalação do canteiro; em terceiro, pois ainda que o empreendimento seja ambientalmente viável, pode demandar custos relevantes em relação ao valor total contratado, com o cumprimento de condicionantes ou compensações ambientais e de readequação dos projetos; e em quarto, porque no limite a obra pode apresentar-se inviável ambientalmente, transformando o que foi até então executado e todo o custo administrativo envolvido em prejuízo ao erário.

228. Foi proposta também a adoção de medida cautelar, com as respectivas oitivas do Dnit/PB e do consórcio contratado, no sentido de suspender a execução financeira do contrato e a suspensão física somente quanto às obras, permitindo a continuidade da elaboração dos projetos básico e executivos, até ulterior deliberação deste Tribunal, considerando o fundado receio de grave lesão ao Erário e de risco de ineficácia da decisão de mérito, bem como a presença dos pressupostos da plausibilidade jurídica, do perigo da demora e da ausência do perigo da demora inverso.

229. A utilização de critérios de medição inadequados configurou outra irregularidade que foi proposta ser classificada como irregularidade grave com recomendação de paralisação pois não foi

estabelecido um critério de medição compatível com o objeto contratado. Essa incompatibilização pode gerar pagamentos a mais ou a menos do que foi efetivamente executado.

230. Os demais achados foram enquadrados na classificação de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC) pois não se mostraram materialmente relevantes ou tampouco apresentaram potencialidade de ocasionar diretamente prejuízos ao erário ou a terceiro.

231. Em despacho de 04/10/2018, o Ministro Relator se manifestou no sentido de autorizar as oitivas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e do consórcio empresarial LCM/CCL/PRODEC para que pronunciem-se em relação as irregularidades descritas no âmbito do contrato SR-DNIT/PB 938/2017, alertando-os quanto à possibilidade de o Tribunal vir a decidir pela suspensão cautelar da execução das obras sob análise e classificar essas constatações como IGP caso não seja apresentada manifestação ou esta não seja acolhida.

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

**Processo:** TC 010.370/2016-1

**Relator:** Ministro Aroldo Cedraz

232. 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.

233. 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).

234. 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.

235. 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.

236. 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.

237. 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.

238. 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 R\$ 46.956.307,69 (ref. março/2016), e preços excessivos frente ao mercado e de quantitativos inadequados, que foi quantificado em R\$ 44.517.284,39 (ref. março/2016).

239. 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.

240. Por conseguinte, foi proposta a classificação de pIGP (proposta de indicio 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.

241. 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 no anexo VI da Lei 13.587/2018 (quadro de bloqueio da LOA 2018) pelo Congresso Nacional.

242. 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”. Assim, a instrução resultante da análise foi classificada como sigilosa e encontra-se aguardando pronunciamento do Ministro Relator.

#### **VI.6. Detalhamento da obra classificada como IGR**

243. Relacionam-se, neste capítulo, informações a respeito dos dois empreendimentos 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.6.1. Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife/PE**

**Processo:** TC 008.472/2008-3

**Relator:** Ministro Bruno Dantas

**Acórdão:** 3.044/2008-TCU-Plenário

244. A Refinaria do Nordeste – Rnest, no município de Ipojuca/PE, ao sul da região metropolitana de Recife, ocupa uma área de 6,30 Km<sup>2</sup> no complexo industrial e portuário de Suape e foi uma das mais importantes obras integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A refinaria foi projetada para processar 230 mbpd (mil barris de petróleo dia) composta de duas linhas de processamento do petróleo praticamente idênticas – 115 mbpd cada –, o que se denomina “trens de refino” (trem 1 e trem 2). O custo inicialmente previsto em US\$ 2,4 bilhões (setembro de 2005) saltou para US\$ 18,5 bilhões (outubro de 2014).

245. Além do elevado custo de implantação da Refinaria, outra questão polêmica que circunda o planejamento e execução das obras do empreendimento Rnest, refere-se aos motivos para a extrapolação dos prazos para a conclusão das obras. Quanto a isso, deve-se informar que, embora inicialmente prevista para entrar em operação em 2010, entrou em operação parcial do Trem 1 no final de 2014 – parcial devido a restrições ambientais decorrentes da não completude das obras da unidade de abatimento das emissões atmosféricas (Snox). Atualmente, o remanescente de obras da Snox foi contratado, enquanto as obras dos remanescentes das unidades relativas ao trem 2 seguem paralisadas, aguardando viabilidade de sua continuidade face aos novos parâmetros de projeto da Petrobras.

246. O TCU monitora esses aumentos de custos e prazos nas obras de implantação da Rnest desde o ano de 2008 e, a partir de então, contou com auditorias anuais. Nesse período, irregularidades foram apontadas, algumas delas ainda sendo tratadas em processos abertos na Corte. Dentre essas irregularidades, destacam-se: sobrepreço e superfaturamento; projetos deficientes; adiantamento de pagamentos; ausência de detalhamento das propostas; obstrução à fiscalização; e critério de medição inadequado ("verba de chuvas").

247. O processo TC 008.472/2008-3 trata do achado de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado que foi considerado uma irregularidade grave do tipo IGR, conforme Acórdão 3.044/2008-TCU-Plenário (relatoria: Min Valmir Campelo). Em julgamento realizado por meio do Acórdão 2.290/2013-Plenário (relatoria: Min. Valmir Campelo), o TCU determinou a execução das garantias prestadas pelo consórcio integrado pelas empresas Construtora Norberto Odebrecht S.A., Construtora Queiroz Galvão S.A., Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Galvão Engenharia S.A., relativo ao superfaturamento constatado naqueles autos, no montante de R\$ 69 milhões (a preços da data base do contrato - junho/2007).

248. A Petrobras interpôs pedido de reexame relativo ao Acórdão 2.290/2013-TCU-Plenário, aos quais foi negado provimento por meio do Acórdão 2.735/2017-TCU-Plenário (relatoria: Min. Benjamin Zymler). A mesma decisão determinou a instauração de apartado de Tomada de Contas Especial para a apuração da responsabilização pelo superfaturamento (TC 000.400/2018-1).

249. O processo se encontra atualmente aguardando pronunciamento do Relator sobre os embargos de declaração interpostos contra o Acórdão 1.445/2018-TCU-Plenário (relatoria: Min. Bruno Dantas), que trata de matéria distinta da IGR.

250. No ano de 2018, verificou-se que não foi revogada a medida cautelar de retenção de pagamentos do Contrato 0800.0033808.07.2, instituída pelo Acórdão 3.044/2008-TCU-Plenário e cujo atendimento foi substituído pela apresentação de apólice de seguro.

251. Verificou-se também que não há nos autos do TC 008.472/2008-3 ou do TC 000.400/2018-1 documentação que comprove que a garantia tenha sido executada, tal qual determinado no item 9.1 do Acórdão 2.290/2013-TCU-Plenário, tampouco que as garantias remanescentes tenham sido levantadas. Também não há decisão posterior revogando a medida cautelar.

252. Assim, a unidade técnica concluiu que não foram saneados os Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores e a proposta é de comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que não foram saneados os Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores (IGR). O processo encontra-se aguardando o pronunciamento do gabinete do Ministro Relator.

#### **VI.6.2. 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 do Ministro Relator Augusto Sherman

253. 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 Aracaju e finaliza no entroncamento com a BR 080/163, na localidade de Cachimbo, no estado do Pará.

254. No estado da Bahia, a rodovia BR-235, partindo da divisa BA/SE, atravessa as microrregiões – Sertão de Paulo Afonso, Sertão de Canudos, Corredoiras 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

255. 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. 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.
256. Em razão da sua importância, o empreendimento em questão está incluído no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal.
257. 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.
258. 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.
259. 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.
260. 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.
261. 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.
262. 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.
263. 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.
264. As manifestações encaminhadas pelo Dnit e pelo Consórcio Paviservice/SVC foram então analisadas pela unidade técnica.

265. 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. 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.

266. 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.

267. 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 Min. Subst. Augusto Sherman.

268. 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.

269. 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.

270. 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.

271. 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.

272. 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”, já que o Dnit, ao atender tal comando, deixou de considerar em sua distribuição de terraplenagem a caixa de empréstimo localizada na est. 2089.

273. 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.

274. O processo encontra-se aguardando o pronunciamento do gabinete do Ministro Relator.

#### **VI.7. Benefícios financeiros das fiscalizações**

275. 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.

276. 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.

277. Por sua vez, 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.

278. 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.

279. 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.

280. 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.

281. 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.

282. 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.

283. 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.

284. Em relação aos benefícios financeiros, os valores mensuráveis obtidos nas fiscalizações e disponibilizados nos sistemas gerenciais desta Corte, a Tabela 10 traz a relação das fiscalizações com os benefícios mais relevantes e tratam de estimativas realizadas pelas unidades técnicas.

**Tabela 10 – Propostas de Benefícios Potenciais - Fiscobras 2018**

| <u>Processo</u> | <u>Obra</u>                                   | <u>Proposta de Benefícios</u> | <u>Benefícios Potenciais</u> | <u>Benefícios Efetivos</u> |
|-----------------|-----------------------------------------------|-------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| 012.621/2018-8  | Corredor Leste-Oeste em São Bernardo do Campo | 65.479.788,81                 |                              |                            |
| 011.956/2018-6  | Terminal de ônibus Itaquera - SP              | 57.354.953,41                 |                              |                            |

| <u>Processo</u>       | <u>Obra</u>                                                                                            | <u>Proposta de Benefícios</u> | <u>Benefícios Potenciais</u> | <u>Benefícios Efetivos</u> |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| 020.057/2018-0        | BR-381/MG, Lote 7, Segmento km 389,5 - km 427,0                                                        | 52.391.670,24                 |                              |                            |
| 015.433/2018-8        | Construção de ponte rodoviária sobre o Rio Ibicuí/RS                                                   | 39.257.386,27                 |                              |                            |
| 011.952/2018-0        | Corredor de Ônibus - Capão Redondo-Vila Sônia - SP                                                     | 38.803.552,24                 |                              |                            |
| 022.932/2018-6        | Construção da Sede do TRF - 1ª Região - DF                                                             | 38.341.898,26                 |                              |                            |
| 012.372/2018-8        | Corredor de ônibus - M'Boi Mirim/Santo Amaro - SP                                                      | 25.209.886,72                 |                              |                            |
| 014.913/2018-6        | Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Norte) na Região Nordeste | 23.759.016,50                 |                              |                            |
| 012.533/2018-1        | (PAC) Construção do Rodoanel de São Paulo - Trecho Norte                                               | 23.280.317,05                 |                              |                            |
| 011.948/2018-3        | Corredor de ônibus - Leste - Itaquera - Trecho 1 - SP                                                  | 22.707.841,06                 |                              |                            |
| <u>023.269/2018-9</u> | Macro drenagem e pavimentação de logradouros em Niterói/RJ                                             | 22.062.829,76                 |                              |                            |
| 011.950/2018-8        | Corredor de ônibus - Aricanduva - SP                                                                   | 17.787.930,89                 |                              |                            |
| 018.113/2018-4        | Orla de Santarém/PA                                                                                    | 10.997.304,23                 |                              |                            |
| 012.161/2018-7        | Sistema de esgotamento sanitário de Boa Vista                                                          | 7.760.624,08                  |                              |                            |
| 014.765/2018-7        | Sistema de Abastecimento de água da zona leste de Feira de Santana                                     | 4.314.302,15                  |                              |                            |
| <u>015.338/2018-5</u> | Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário - Juiz de Fora                                           | 4.286.935,06                  |                              |                            |
| 014.791/2018-8        | Parque Eólico Energia dos Ventos V a IX, em Fortim-CE                                                  | 3.423.966,85                  |                              |                            |
| 004.920/2018-0        | Sistema de abastecimento - Corumbá IV                                                                  | 3.337.222,81                  |                              |                            |
| 012.369/2018-7        | Subestação de energia elétrica Manaus e Jorge Teixeira - AM                                            | 867.665,91                    |                              |                            |
| 015.335/2018-6        | Ampliação e Melhoria do Sistema de Abastecimento de Água de Uberaba/MG                                 | 557.011,83                    |                              |                            |
| 015.189/2018-0        | Obras de revitalização da orla do Bairro da Barra - 2ª Etapa                                           | 23.471,16                     |                              |                            |
| 023.204/2015-0        | Obras de construção da BR-040/RJ                                                                       |                               | 276.922.657,93               |                            |
| 021.542/2016-3        | Usina Termonuclear de Angra III - RJ                                                                   |                               | 41.300.164,74                |                            |
| 007.452/2017-9        | Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 2                                                      |                               | 23.970.445,09                |                            |
| 006.617/2017-4        | Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BR-235/407/BA                                              |                               | 8.058.259,83                 |                            |
| 000.056/2018-9        | Construção de Contorno Rodoviário no Município de Maringá na BR-376/PR                                 |                               |                              | 27.978.405,36              |
| <b>Total</b>          |                                                                                                        | <b>462.005.575,29</b>         | <b>350.251.527,59</b>        | <b>27.978.405,36</b>       |

Fonte: Coinfra/Siob.

285. O somatório dos benefícios financeiros estimados das auditorias pertencentes ao Fiscobras 2018 atingiu cerca de R\$ 840 milhões. Os benefícios potenciais, aqueles que possuem acórdão prolatado, somam aproximadamente R\$ 350 milhões e, conforme citado anteriormente, devido ao estágio inicial dos processos, poucos são os casos em que o TCU já se manifestou quanto

ao mérito das irregularidades ou houve ações por parte dos gestores para mitigar as inconformidades. Por fim, foi identificado, até a data desse relatório o montante de R\$ 27,9 milhões de benefícios efetivos gerados devido às ações do TCU.

286. Ainda em relação aos possíveis benefícios financeiros decorrentes das fiscalizações do Ciclo de 2018, desataca-se que a fiscalização das obras de Ampliação da Usina Termelétrica de Santa Cruz, Fase 1, no Rio de Janeiro, (TC 011.210/2018-4), houve achado de auditoria de “Gestão Temerária de empreendimento”, com potencial dano ao erário de R\$ 2.289.450,00.

287. O dano de R\$ 1.649.450.000,00 seria decorrente despesas adicionais por conta do atraso das obras com compra de contratos de energia, tanto para recomposição do lastro por atraso quanto por indisponibilidades; despesas com perda de receita contratual, e despesas na CCEE, a qual considera os custos referentes à quantidade atrasada da UTE não coberta por energia adquirida de terceiros.

288. Haveria ainda dano adicional de R\$ 340.000.000,00 em virtude do fechamento frustrado do ciclo combinado, bem como R\$ 300.000.000,00 como expectativa de prejuízo para os anos de 2018, 2019 e 2020, perfazendo o total acima indicado.

289. A unidade técnica, “considerando, no entanto, a complexidade dos fatos e atos de gestão que conduziram a essa situação” propôs a oitiva de Furnas acerca da irregularidade, “haja vista a possibilidade de conversão dos autos em tomada de contas especial”. Tal oitiva foi autorizada pelo ministro relator.

290. Dessa forma, conservadoramente, deixa-se de lançar os valores acima indicados como proposta de benefício potencial, o que elevaria os benefícios financeiros do Fiscobras 2018 de R\$ 840 milhões para R\$ 3,1 bilhões.

291. Por fim, em relação aos benefícios financeiros decorrentes da atuação SeinfraPetróleo, a fiscalização que examinou o procedimento para a contratação da unidade estacionária de produção, do tipo FPSO (*floating, production, storage and offloading*), para o módulo 5 do campo de Búzios (TC 004.910/2018-4), constatou que as irregularidades apontadas na fiscalização anterior da FPSO Cidade de Saquarema (TC 012.040/2016-9), que concorreram para o sobrepreço relatado naquele trabalho, foram sanadas em Búzios 5, contribuindo para uma economia de aproximadamente US\$ 625 milhões, a valor presente.

292. Cumpre lembrar que no âmbito da fiscalização da FPSO Cidade de Saquarema, a equipe apontou restrições à competitividade no procedimento licitatório atinente ao afretamento da unidade estacionária de produção. A precariedade concorrencial daquele certame acarretou em uma proposta 22% (vinte e dois por cento) superior à estimativa da Petrobras que, após as rodadas de negociação, convergiu para o centro da estimativa da companhia.

293. Ao contrário do apontado na fiscalização da FPSO Cidade de Saquarema, o processo para contratação da FPSO Búzios 5 foi amplamente divulgado e contou com a participação de 11 (onze) empresas afretadoras, número satisfatório, considerando-se o tamanho do mercado fornecedor. Devido ao caráter competitivo fomentado pela Petrobras, a proposta vencedora apresentou uma taxa diária total 13% (treze por cento) inferior à estimativa da Petrobras. A taxa diária ofertada pela primeira colocada representa uma economia de US\$ 100 mil por dia para a Petrobras. Significa que, ao longo dos 21 (vinte e um) anos de contrato, o valor presente do desconto é da ordem de US\$ 337 milhões, em relação à estimativa da Petrobras.

294. Ainda no tocante à fiscalização da FPSO Cidade de Saquarema, destaca-se que a equipe de auditoria apontou uma irregularidade associada à concessão de bônus de performance, que se fundamentou nas seguintes constatações: i) aumento injustificado da quantidade de diárias pagas a título de bônus de performance; ii) inexistência de estudos técnicos que subsidiassem sua inclusão nos contratos; iii) não comprovação de relação entre aumento dos bônus e a performance das plataformas; e iv) a alta probabilidade de pagamento dos bônus contratuais.

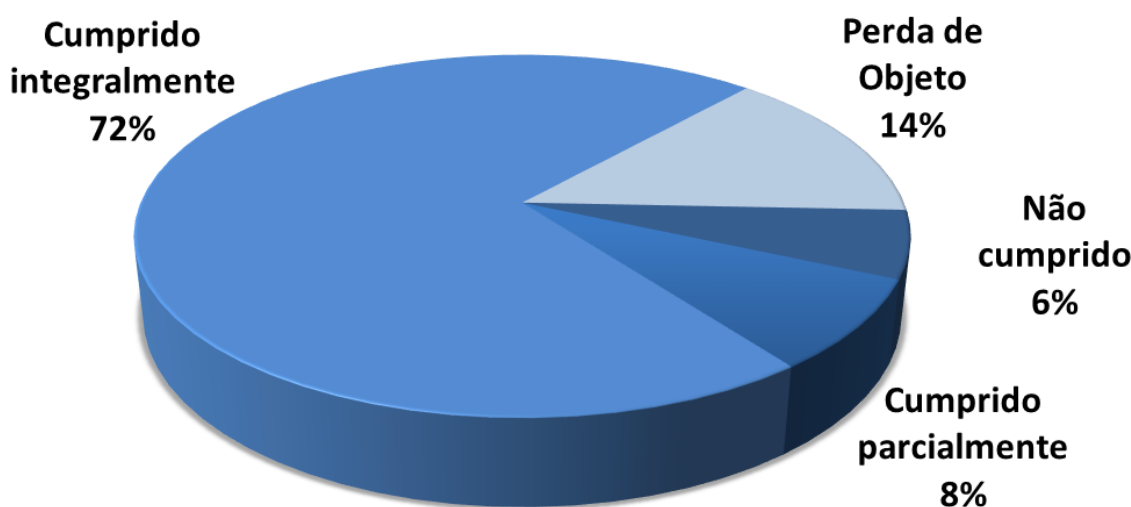
295. Por outro lado, durante a fiscalização da FPSO Búzios 5, verificou-se que as irregularidades apontadas anteriormente relativas ao pagamento de bônus de performance haviam

sido completamente sanadas. Constatou-se que o edital não mais previa o pagamento de bônus de performance. Assim, tomando-se por base a taxa diária total ofertada pela primeira colocada, a economia gerada pela exclusão dessas cláusulas contratuais ultrapassa o montante de US\$ 288 milhões, a valor presente.

## **VII. Monitoramentos**

296. As unidades técnicas subordinadas à Coinfra possuem, na data desse relatório, um total de 4.103 monitoramentos, consoante o Sistema de Monitoramento de Deliberações. Desses, 2.908 ainda não foram concluídos. Ao se analisar os 1.195 monitoramentos já finalizados, identifica-se que 858 foram integralmente cumpridos; 167, tiveram perda de objeto; 96, foram parcialmente cumpridos e 74 não foram cumpridos. O Gráfico 7 exprime esses montantes em percentual.

**Gráfico 7 – Resultado dos monitoramentos concluídos**



Fonte: Sistema de Monitoramento de Deliberações do TCU

297. A partir dessa informação, verifica-se que, dos monitoramentos já concluídos, 80% foram cumpridos, mesmo que parcialmente. O que demonstra uma efetiva ação do TCU frente a seus jurisdicionados.

298. Para a elaboração da Tabela 11, desconsiderou-se os monitoramentos que ainda se encontram em curso e foram observados apenas os monitoramentos já finalizados (1.195). Além disso, foram agrupados os montantes de monitoramento por unidade jurisdicionada, para aquelas que possuem as maiores quantidades de determinações.

**Tabela 11 – UJ com maiores determinações em processos das Seifras**

| Unidade Jurisdicionada /<br>Situação da determinação          | Quantidade de<br>Determinações | % de Determinações |
|---------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------|
| <b>Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes</b> | <b>207</b>                     | <b>17,32%</b>      |
| Cumprido                                                      | 134                            | 64,73%             |
| Perda de Objeto                                               | 52                             | 25,12%             |
| Cumprido parcialmente                                         | 14                             | 6,76%              |
| Não cumprido                                                  | 7                              | 3,38%              |
| <b>Agência Nacional de Transportes Terrestres</b>             | <b>103</b>                     | <b>8,62%</b>       |

| Unidade Jurisdicionada /<br>Situação da determinação         | Quantidade de<br>Determinações | % de Determinações |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------|
| Cumprido                                                     | 71                             | 68,93%             |
| Perda de Objeto                                              | 24                             | 23,30%             |
| Cumprido parcialmente                                        | 6                              | 5,83%              |
| Não cumprido                                                 | 2                              | 1,94%              |
| <b>Caixa Econômica Federal</b>                               | <b>52</b>                      | <b>4,35%</b>       |
| Cumprido                                                     | 34                             | 65,38%             |
| Cumprido parcialmente                                        | 8                              | 15,38%             |
| Não cumprido                                                 | 8                              | 15,38%             |
| Perda de Objeto                                              | 2                              | 3,85%              |
| <b>Agência Nacional de Telecomunicações</b>                  | <b>51</b>                      | <b>4,27%</b>       |
| Cumprido                                                     | 48                             | 94,12%             |
| Cumprido parcialmente                                        | 3                              | 5,88%              |
| <b>Agência Nacional de Aviação Civil</b>                     | <b>45</b>                      | <b>3,77%</b>       |
| Cumprido                                                     | 32                             | 71,11%             |
| Não cumprido                                                 | 7                              | 15,56%             |
| Cumprido parcialmente                                        | 4                              | 8,89%              |
| Perda de Objeto                                              | 2                              | 4,44%              |
| <b>Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária</b>    | <b>41</b>                      | <b>3,43%</b>       |
| Cumprido                                                     | 29                             | 70,73%             |
| Perda de Objeto                                              | 6                              | 14,63%             |
| Não cumprido                                                 | 4                              | 9,76%              |
| Cumprido parcialmente                                        | 2                              | 4,88%              |
| <b>OUTRAS UNIDADES JURISDICIONADAS (152)</b>                 | <b>696</b>                     | <b>58,24%</b>      |
| <b>Total de monitoramento de determinações já concluídas</b> | <b>1195</b>                    | <b>100%</b>        |

Fonte: Sistema de Monitoramento de Deliberações do TCU

299. A Tabela 11 demonstra que, embora o Dnit tenha sido a unidade jurisdicionada com maior número de determinações, 207, ressalta-se que 148 (71%) foram cumpridas, mesmo que parcialmente. De forma geral, é possível constatar que as unidades jurisdicionadas visam atender às determinações prolatadas pelo TCU.

### **VIII. Outras iniciativas das unidades da Coinfra**

300. Além das atividades de fiscalização realizadas pelas unidades subordinadas à Coinfra, relacionam-se nos subtópicos abaixo relação de outras iniciativas realizadas pela aludida Coordenação. Essa atuação está prevista no art. 31, inciso VI da Resolução-TCU 280/2016, o qual estabelece:

5. Art. 31. O relatório consolidado do Fiscobras para fins de cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente deverá ser apreciado pelo Tribunal de Contas da União e encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional em até 70

(setenta) dias após o encaminhamento do projeto de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo, e contemplará:

6. (...)

7. “VI - outros trabalhos relacionados ao setor de infraestrutura que já tenham sido realizados e, a critério do relator, devam ser comunicados ao Congresso Nacional”.

301. Dessa forma, tais projetos visam aprimorar os processos de trabalho, bem como buscam inovar para que as atividades de fiscalização tenham cada vez mais efetividade com o menor custo operacional possível, ressalta-se que muitos servidores se aposentarão nos próximos anos e é imprescindível que novas ferramentas sejam desenvolvidas.

#### **VIII.1. Projeto Geocontrole**

302. O TCU fiscaliza a aplicação dos recursos federais em obras localizadas em todo o território nacional. Além dessa ampla abrangência espacial, as obras possuem tamanho, extensão e diferentes graus de complexidade. Desta forma, otimizar e aperfeiçoar os métodos e instrumentos de fiscalização nas áreas de obras e de infraestrutura são desafios constantes do Tribunal, de modo a detectar possíveis não conformidades de forma preditiva, tempestiva, contínua, eficiente e econômica.

303. Nesse contexto, o TCU desde 2015 busca estruturar o uso de geotecnologias como ferramenta para as ações de controle externo. Geotecnologias são um conjunto de tecnologias capazes de coletar, processar, analisar e disponibilizar de informações que tenham referências no espaço. Várias tecnologias são englobadas nesta concepção: o Sensoriamento Remoto que inclui o uso de imagens (de satélites, de drones, de câmeras em aeronaves) e os Sistemas de Informações Geográficas (SIG ou GIS - *Geographic Information Systems*), que conectam informações geográficas a bancos de dados.

304. O uso de ferramentas de geotecnologia aprimora a atuação do controle externo, por meio do aumento da capacidade de fiscalização, da ampliação da abrangência espacial e temporal do controle; da redução de custos com viagens; de fiscalização em tempo real de atividades críticas, gerando um aumento da expectativa de controle.

305. O trabalho para explorar a utilização de geotecnologias em controle externo de forma sistemática se iniciou na SeinfraPortoFerrovia. Em 2015 foram realizados os primeiros pilotos e provas de conceito, que comprovaram a viabilidade e mostraram o potencial do uso de geocontrole. Estes primeiros estudos mostraram que há oportunidade de aplicação das geotecnologias em dois momentos distintos de uma obra: no primeiro momento, quando são feitos os estudos de viabilidade e a escolha do traçado ou localização dos empreendimentos; e posteriormente no acompanhamento da execução da obra, por meio de imagens de satélite ou drones.

306. Seguiu-se então o projeto Geocontrole I com foco no desenvolvimento de ferramentas para tomada de decisão, antes do início de uma obra. Este projeto consistiu na aplicação da análise multicritério espacial para avaliação do melhor traçado ou localização de obras. Esta etapa contou com um acordo de cooperação com a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, com apoio da Agência Alemã GIZ - *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*.

307. A análise multicritério é uma técnica para auxiliar a tomada de decisões, ponderando fatores através de pesos, permitindo que se escolha alternativas segundo diferentes critérios e pontos de vista. As vantagens da análise multicritério é que ela permite ponderar os benefícios e custos dos impactos não monetizados. Quando se trata de políticas de infraestrutura, ambientais, agrárias ou de planejamento urbano, grande parte das informações necessárias à tomada de decisão são espacializadas. Com isso, surge a necessidade de tratar a análise multicritério de forma espacial – quando ela é utilizada em combinação com as geotecnologias. O processo permite a substancial redução do tempo de análise, ilustra os resultados sob a forma de mapas, gráficos e tabelas, aponta as áreas de maior viabilidade (diretriz natural esperada para a implantação da infraestrutura) e quantifica as áreas não viáveis para a implantação da obra.

308. Além disso, o uso desta ferramenta aumenta a robustez e qualidade das avaliações de políticas públicas – e dá transparência nos critérios adotados para a definição de políticas públicas. No contexto do Geocontrole I, foram feitas avaliações do traçado de algumas ferrovias (Açailândia/PA a Barcarena/PA e Ferrogrão), do contorno ferroviário de Goiânia (BR 153), da localização e viabilidade dos Aeroportos Regionais, gerando um ranking por importância; de traçado de Linhas de Transmissão de energia elétrica e localização de creches e pré-escolas (programa pró infância).

309. Em 2016 e 2017, o TCU obteve novamente o apoio da GIZ, para financiar o projeto do Geocontrole II, com foco em acompanhamento de execução de obras por imagens de satélites. Este projeto usou imagens da Ferrovia Nova Transnordestina, como estudo de caso. O objetivo desta nova etapa foi aprimorar os estudos que o TCU já vinha fazendo para melhorar a identificação de várias tipologias específicas de obras, especialmente de obras de arte especiais (viadutos, pontes, bueiros) e erosões.

310. Nesta etapa O TCU contou com o apoio do Laboratório de Sistemas de Informação Espacial da Universidade de Brasília (LSIE/UnB). Nesta fase, houve também parceria com a Universidade de Minas Gerais que desenvolveu e disponibilizou ferramentas de segmentação, detecção e classificação automáticas de padrões de possíveis irregularidades (não conformidades) presentes em imagens de sensoriamento remoto, com o uso de técnicas de Inteligência Artificial. As ferramentas foram desenvolvidas usando *deep learning* que permite que haja várias camadas de características para reconhecimento das imagens. A interface é amigável, sendo feito por meio de plug-ins para o ArcGiz.

311. Os resultados mostram que é possível detectar de forma automática possíveis irregularidades (não conformidades). Foram criados padrões de identificação para erosões, nunca antes feitos no mundo. Também se identificaram diversas não conformidades entre o projeto e as obras realizadas ou em andamento ao longo de todo trajeto Ferrovia Nova Transnordestina. Por exemplo: erosões no leito da ferrovia; caminhos que interceptam a ferrovia; córregos com proximidade inferior a 25 metros do leito; edificações nas proximidades da ferrovia; possíveis locais de jazidas; barragens construídas utilizando o leito da ferrovia; árvores no leito da ferrovia; taludes expostos; falta de aderência entre as obras de arte (tais como pontes, viadutos, bueiros, canalizações) projetadas e as construídas; e, diferenças de quantitativos de obras de arte previstas e executadas.

312. Os resultados desse projeto foram disseminados entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

313. Paralelamente ao Geocontrole II, a SGI, Secretaria de Gestão de Informações Estratégicas para o Controle Externo, está desenvolvendo o LabGeo, que levará o Geocontrole para uma plataforma corporativa, disponível para uso de todo o Tribunal. O LabGeo vai fornecer a infraestrutura e o desenho da arquitetura tecnológica da plataforma de geotecnologias para todo o TCU.

314. Nas próximas etapas do projeto, essa base de tipologias pode ser ampliada para outras categorias de obras e objetos de controle, além de ser possível identificar de forma automática os diversos padrões de não conformidades existentes, a partir de uso de técnicas de Inteligência Artificial. Será também necessária a criação de modelos automatizados e de soluções customizadas nos *softwares* especialistas, que permitirá que qualquer auditor possa utilizar essas técnicas, sem que tenha necessidade de treinamento especializado e de conhecimentos teóricos profundos. Ao mesmo tempo, o ISC/Cepi disponibiliza e treina auditores para o uso destas ferramentas, as quais proporcionam melhor qualidade, maior eficiência, menor tempo e custo nas atividades de controle externo.

## **VIII.2. Integração do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) com o sistema Análise de Licitações e Editais (ALICE)**

315. O TCU, empenhado em promover a eficiência da Administração Pública e na busca por instrumentos efetivos que possam prevenir e evitar a ocorrências de irregularidades, fraudes, desvios,

danos e desperdícios de recursos públicos, tem investido em ferramentas tecnológicas que auxiliam na avaliação preventiva e automatizada de editais e orçamentos de licitações.

316. Além desses benefícios, o uso de sistemas automatizados, possibilita ao Tribunal avaliar uma quantidade maior de editais e orçamentos, corrigindo falhas ainda na fase de projetos e licitação, antes dos contratos serem celebrados ou da obra ter sido iniciada.

317. Nesse contexto, o TCU tem utilizado e aprimorado constantemente duas soluções tecnológicas que permitem a verificação de indícios de irregularidades, em editais de licitações e orçamentos de obras, o Sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice) e o Sistema de Análise de Orçamentos (SAO), respectivamente. Essas iniciativas estão em consonância com o Plano Estratégico do TCU 2015-2021, que reconhece a importância de desenvolver recursos tecnológicos para analisar grandes bases de dados, e com o Plano de Controle Externo vigente vinculado ao objetivo estratégico “aprimorar o uso da Tecnologia da Informação (TI) como instrumento de inovação para o controle.

318. O Alice foi inicialmente lançado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle/Controladoria Geral da União, em junho/2015 e, no ano seguinte, cedido para o TCU. Desde então, o tribunal tem adaptado e melhorado a ferramenta para o uso nas suas ações de controle externo.

319. Esse sistema faz buscas e análise textual em documentos que compõem editais de licitações, buscando grupos de palavras chaves - chamadas de tipologias - para identificar possíveis inconsistências na documentação.

320. Diariamente, o Alice realiza o *download* e a análise dos editais e atas publicados no Comprasnet – Portal de Compras do Governo Federal, que reúne informações referentes às licitações e contratações dos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

321. No entanto, o Alice não contemplava tipologias específicas de serviços de engenharia e materiais/insumos de obras públicas. Dessa forma, o TCU realizou, em 2018, levantamento de auditoria que, além dos objetivos tradicionais desse tipo de trabalho, buscou elaborar tipologias específicas para obras e serviços de engenharia e verificar a viabilidade do uso automatizado dessa ferramenta em editais de obras públicas. Esse trabalho encontra-se no gabinete do Ministro Relator (André de Carvalho) aguardando pronunciamento.

322. O SAO é uma ferramenta de avaliação de risco em orçamentos de obras públicas que foi desenvolvido, em âmbito departamental, pelas Secretarias de Obras do TCU (Secobs), atuais Secretarias de Infraestrutura (Seinfras), em parceria com a Secretaria de Soluções de TI (STI). Atualmente a gestão do aludido sistema se encontra sob a responsabilidade do Serviço de Informação sobre Fiscalização de obras (Siob), vinculado à Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra).

323. Esse sistema possibilita 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.

324. Ainda, o SAO possibilita a execução automatizada de pré-análise de orçamentos, 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.

325. Desde 2014, o SAO auxilia os auditores nos trabalhos de análise de orçamentos de obras, reduzindo o tempo empregado na preparação e no processamento de dados de planilhas orçamentárias e, assim, aumentando a produtividade dessa tarefa em comparação às análises não automatizadas.

326. A Coinfra vem trabalhando para aprimorar e difundir o uso dessas ferramentas tanto internamente, nos trabalhos de fiscalização, realizados pelas Secretarias de Controle Externo de Infraestrutura, como em parceria com os jurisdicionados, a exemplo, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – Dnit e Caixa Econômica Federal – Caixa.

327. Neste contexto, este ano, foi feito um levantamento com objetivo de conhecer problemas sistêmicos em editais e/ou planilhas orçamentárias de obras, publicados pelo Dnit e pela Caixa, como mandatária da União. Em especial, foi avaliada a viabilidade de realização de fiscalizações usando, de forma integrada, o Alice e o SAO para análise automatizada de indícios e irregularidades.

328. O trabalho, de iniciativa do Serviço de Informações de Fiscalização de obras (Siob), vinculada à Coordenação-Geral de Controle Externo de Infraestrutura (Coinfra), contou também com a participação da SeinfraRodoviaAviação e da SeinfraUrbana.

### **Escopo**

329. O escopo do trabalho abrangeu: (i) identificar problemas sistêmicos na área rodoviária; (ii) elaborar tipologias de pesquisa, específicas para obras, no sistema Alice; e, (iii) verificar a viabilidade de uso automatizado das tecnologias do Alice e do SAO em editais de obras públicas.

### **Materialidade**

330. O levantamento analisou 36 (trinta e seis) editais de obras públicas lançados pelo Dnit, no ano de 2018, e de doze planilhas orçamentárias de obras públicas aprovadas pela Caixa, com recursos orçados no valor de R\$ 1,9 bilhão, correspondente à soma dos valores globais de referência (incluídos os dados do Dnit e da Caixa).

### **Base de dados**

331. Os editais e orçamentos foram obtidos a partir das bases de dados do ComprasNet, Diários Oficiais e orçamentos diligenciados à Caixa, para os quais essa atua como mandatária da União. Desses, foram selecionados os documentos relativos a serviços e obras de engenharia e com materialidade relevante.

332. Nos elementos técnicos disponíveis nos editais, foram selecionadas palavras chaves e/ou termos que são indicativos de possíveis inconformidades. Inicialmente, utilizou-se o Alice para identificar essas tipologias em editais e, posteriormente, foi usado o SAO, para ratificar e consolidar quantitativamente as principais tipologias encontradas, nos orçamentos.

### **Novas tipologias testadas no Alice**

333. Dentre as tipologias testadas no Alice, as duas que apresentaram resultados mais convergentes e robustos foram: (i) o uso do serviço manual e (ii) o uso de caminhão com baixa capacidade de transporte.

334. Nos demais casos (ex: areia e brita comerciais, existência de solo mole), embora fossem identificados riscos, não foi possível apontar potenciais irregularidades a partir de uma análise exclusivamente automatizada, sendo necessário um estudo mais criterioso, por meio de conferência dos projetos, desenhos, memoriais descritivos, memoriais de cálculo e/ou outros documentos presentes no edital, algo que perpassa a tecnologia disponível.

335. Ademais, é fundamental a realização de mais testes com editais e orçamentos de outras modalidades de obras, no sentido de verificar se as tipologias atendem os critérios de busca ou não, bem como para validar a metodologia aplicada.

8.

### **Uso integrado do Alice com o SAO**

336. Em relação ao uso integrado do Alice e SAO nos editais do Dnit, foram constatadas sete potenciais irregularidades sistêmicas:

a) alta incidência dos valores da administração local;

- b) uso de roçadas em formato menos econômico;
- c) escavação manual ao invés de mecanizada;
- d) utilização de serviços medidos por hora;
- e) ausência de inclusão de planilhas orçamentárias da licitações na modalidade Regime Diferenciado de Contratação (RDC) no SAO;
- f) unidades divergentes dos Sistemas de Referências; e
- g) disponibilização de planilhas orçamentárias em formatos que dificultam o manuseio ou editais sem planilhas no ComprasNet.

337. Em resumo, as potenciais irregularidades sistêmicas, verificadas pelo Alice e SAO de forma integrada e automatizada nos editais do Dnit consistiram em utilização de serviços menos eficientes para orçamentação de obras de obras e formas inadequadas de medição dos serviços.

338. Em relação aos orçamentos da Caixa avaliados constatou-se a persistência de duas irregularidades sistêmicas (serviços manuais e caminhão de baixa capacidade), já relatadas no TC 000.763/2016-0.

#### **Possibilidade de uso integrado dos sistemas**

339. Em relação a integração entre os sistemas, restou concluído a possibilidade de uso automatizado das tecnologias do Alice e do SAO em editais de obras. No entanto, para que esta análise seja feita automaticamente em toda base de editais pelo Alice, é necessário que sejam criadas rotinas classificatórias de objetos licitados, para separar as obras dos outros tipos de licitação e os documentos por conteúdo e formato. Adicionalmente, é necessário o uso de rotinas de identificação automática de textos em imagens, além de melhorias na interface e na velocidade de processamento dos algoritmos.

340. Por fim, restou confirmado que o uso dos *softwares* Alice e SAO em editais de obras potencializa a identificação de irregularidades e do possível resultado dos trabalhos de auditoria.

### **VIII.3. Implementação do Painel de Indicadores do Fiscobras**

341. No âmbito do julgamento do relatório consolidado dos anos de 2016 e 2017, foram proferidos os Acórdãos 2.810/2016-TCU-Plenário (relatoria: Min. Raimundo Carreiro) e 2.449/2017-TCU-Plenário (relatoria: Min. Vital do Rêgo), que determinaram à Segecex a criação de indicadores para permitir uma avaliação histórica dos resultados apurados nos Fiscobras.

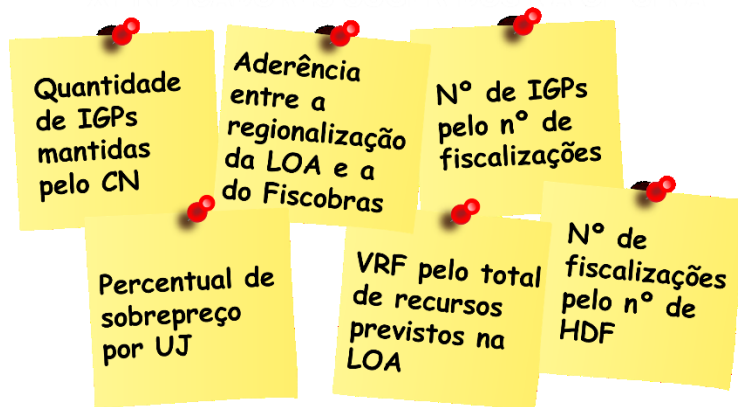
342. Durante os estudos para implementação das aludidas determinações, foram identificados fatores que se afiguravam como óbices à criação de indicadores capazes de correlacionar os diferentes Fiscobras, em especial que permitisse uma comparação entre o ciclo de fiscalizações de obras realizadas pelo TCU com o universo de obras em execução com recursos da União. Entre esses fatores, pode-se citar a heterogeneidade de tipos de empreendimentos, diferentes escopos de auditoria, o que dificulta, por exemplo, inferir se redução (ou aumento) de determinado tipo de achado pode ter sido ocasionado pela melhor atuação por parte da administração pública. Bem como, observou-se a carência de agregação dos dados sistematizados que permitisse a inferência de conclusões a partir da comparação dos resultados obtidos.

343. Cabe esclarecer que, segundo a literatura, indicador é um número percentual ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas. Esse aspecto de desempenho pode estar relacionado à dimensão de economia, eficiência, eficácia ou efetividade.

344. Nesse contexto, para se estabelecer os aspectos de desempenho a serem auferidos e as metas, em atendimento às deliberações em epígrafe, a Coinfra realizou a “Oficina de criação de indicadores”, em dezembro de 2018, que contou com a participação de vinte e cinco auditores, lotados nas sete Seinfra, nos gabinetes, no Serviço de Informações sobre Fiscalização de Obras – Siob, bem como de especialistas da Coger, Dinpla, Semec e Diplan/Seplan.

345. Nessa oportunidade, foram colhidas as sugestões dos participantes sobre dados úteis para se medir os resultados alcançados nos ciclos Fiscobras e que permitam a avaliação da atuação do controle externo nos empreendimentos de infraestrutura.

**Figura 1 - Exemplos de cruzamentos de dados sugeridos pelos participantes da oficina**



Fonte: Coinfra/Siob

346. Com os resultados colhidos e devido às inúmeras possibilidades extração de dados e de cruzamento de informações, a Coordenação-Geral optou por apresentar esses resultados em formato de painel eletrônico.

347. O projeto de criação do painel de indicadores teve início a partir dos objetivos de agrupar informações mensuráveis, analisar os resultados alcançados, induzir comportamentos gerenciais, identificar problemas sistêmicos e permitir uma visão global dos empreendimentos fiscalizados.

348. Dessa forma, empenhados no propósito final de se construir indicadores dos Fiscobras, a partir dos dados dos ciclos do Fiscobras, o Siob reuniu várias bases de dados primários, organizados de forma agregada, categorizados por ano, distribuição geográfica, unidade coordenadora da fiscalização, unidade jurisdicionada, empresa contratada, achado de auditoria, classificação do achado, entre outros fatores, para viabilizar o cruzamento de inúmeras de informações disponíveis decorrentes dos últimos dez anos de Fiscobras.

349. O painel permite uma imagem mais precisa sobre cada ciclo Fiscobras e a visualização das suas mudanças ao longo dos anos. Espera-se que as informações do painel auxiliem no planejamento dos ciclos futuros, a partir da representação gráfica da realidade e da obtenção de informações agregadas, que permita a comparação entre os critérios.

350. O desenvolvimento do painel seguiu as seguintes premissas: (i) disponibilizar dados úteis ao planejamento das unidades técnicas; (ii) ter interface amigável, fácil de usar e padronizada no TCU; (iii) viabilizar o cruzamento de dados; (iv) prover insumos para os relatórios consolidados do Fiscobras.

351. Conforme determinado no Acórdão 2.449/2017-TCU-Plenário, a Coinfra, no dia 22/2/2018, apresentou o painel de indicadores ao Ministro-Relator Vital do Rego, que, conforme comunicou em plenário, “permitirão o melhor planejamento das ações de controle na área de obras, com identificação dos problemas sistêmicos, apresentação de visão setoriais e dos resultados alcançados pelas fiscalizações desta Corte”.

352. As informações históricas são apresentadas no painel de forma gráfica e sistematizada para permitir ao usuário o cruzamento dos dados do plano de fiscalização realizado anualmente pelo TCU, bem como comparar informações extraídas de cada ano, a exemplo da possibilidade de acompanhar a recorrência dos achados ao longo do tempo por unidade jurisdicionada ou mesmo por empresa contratada.

353. O painel se propõe a ser uma ferramenta gerencial para os dirigentes das unidades técnicas na medida em que viabiliza a análise dos resultados alcançados ao longo dos ciclos Fiscobras e que pode agregar valor na seleção e no planejamento das ações de controle subsequentes.

354. Frise-se que as bases de dados existentes no Tribunal com a LOA, Fiscalis, E-TCU, PAC e Sistema de monitoramento de determinações às unidades da Segecex, entre outras, são os insumos do painel de indicadores.

355. Atualmente o painel se encontra em ambiente de produção e será disponibilizado para o público interno do TCU por meio do catálogo de serviços de TI. Essa etapa demanda uma fase de maturação dos cruzamentos e das possíveis constatações a partir dos números gerados para evoluir nos indicadores de infraestrutura do Fiscobras.

356. Dito isso, apresentamos a seguir algumas conclusões e inferências produzidas a partir dos dados ali disponibilizados.

**Figura 2 - Tela inicial do Painel de Indicadores**


Fonte: Coinfra/Siob

357. Na tela inicial do sistema consta o resumo dos principais números do ciclo executado no atual exercício. É possível observar que foram identificadas irregularidades graves em 80,5% das fiscalizações realizadas, o que denota a seleção assertiva dos empreendimentos fiscalizados com base em risco, relevância, nos critérios definidos na LOA como a materialidade, regionalização do gasto e histórico de irregularidade cometidas, entre outros.

**Figura 3 - Distribuição de recursos da Lei Orçamentária em 2018**

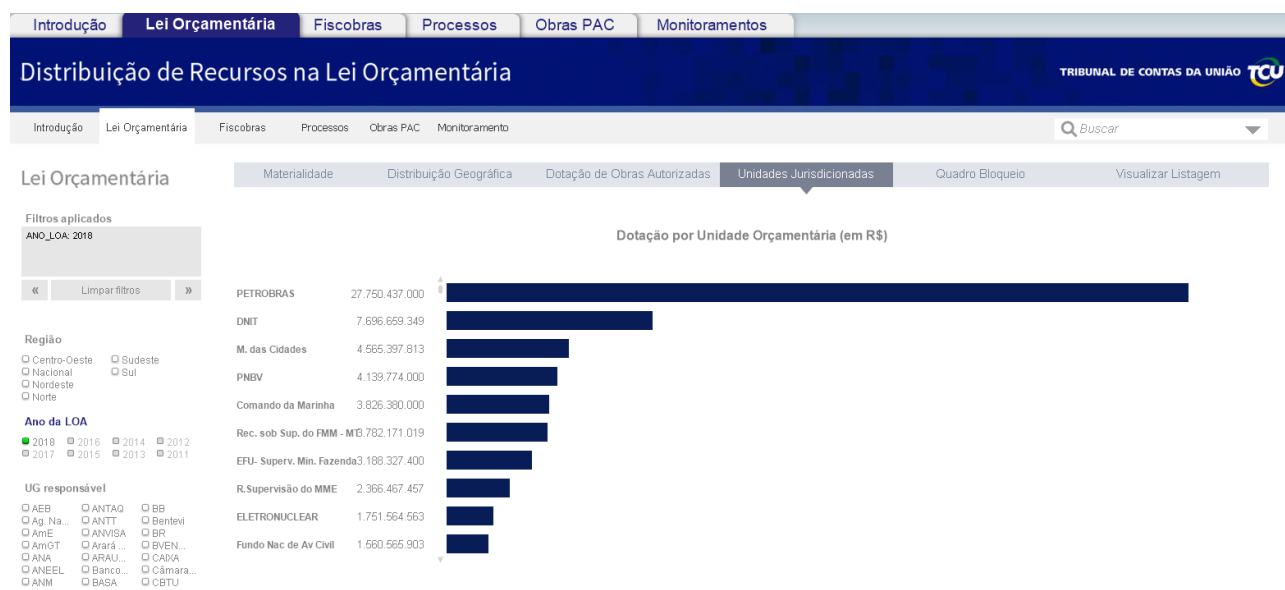

Fonte: Coinfra/Siob

358. A partir dessa tela é possível constatar que a dotação orçamentária para as obras da função de governo “Energia”, da LOA 2018, supera o somatório das dotações das demais funções “Transporte”, “Urbanismo” e “Judiciária”.

**Figura 4 - Representatividade da dotação das obras em relação ao total da LOA**


Fonte: Coinfra/Siob

359. Com esse gráfico, é possível observar que no ano de 2018 a destinação de recursos para infraestrutura, no que se refere à execução direta de obras por parte do governo federal, equivale a 2,5% do total de recursos da LOA.

**Figura 5 - Representatividade da dotação das obras em relação ao total da LOA**


Fonte: Coinfra/Siob

360. Comparando-se esse dado com a dotação por função de governo (figura 2) observa-se que 66,35% dos recursos aplicados na função “Energia” foram destinados em 2018 às obras da Petrobras. Dentre as quais, pode-se destacar as auditorias realizadas pela SeinfraPetróleo no “Módulo 5 Campo Búzios Bacia de Santos” e no “Gasoduto (Rota 3) da Petrobras”.

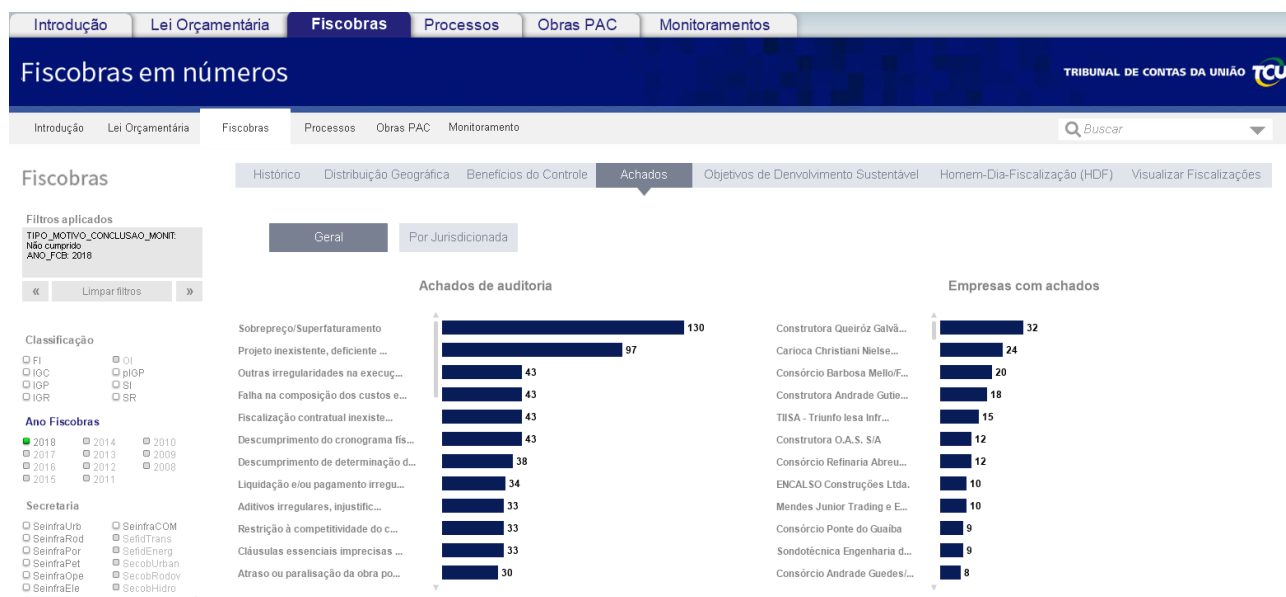
361. Observa-se que nos últimos seis Fiscobras os percentuais de obras com irregularidades, identificadas nas auditorias, têm variado na ordem de 57% a 77% do total de fiscalizações. Dessa forma, na imagem a seguir é possível perceber que os gráficos têm se mantido praticamente paralelos nesses anos, ou seja denota uma tendência constante, em torno do percentual médio de 67% de empreendimentos com irregularidades graves em relação ao total da amostra fiscalizada.

**Figura 6 - Quantidade de fiscalizações com irregularidades graves (IG) em relação ao total**


Fonte: Coinfra/Siob

362. Cabe salientar que, por dispositivo legal, as obras classificadas com IGP (Indícios de Irregularidades com Recomendação de Paralisação) permanecem sendo avaliadas a cada ciclo pelo TCU até que se reclassifique o achado para uma categoria mais branda de irregularidade ou até que a impropriedade detectada pela fiscalização seja elidida.

363. Na próxima imagem extraída do painel é possível observar a predominância do achado “sobrepço/superfaturamento” nas fiscalizações do ciclo 2018, bem como a lista das empresas contratadas, organizadas pela quantidade de achados.

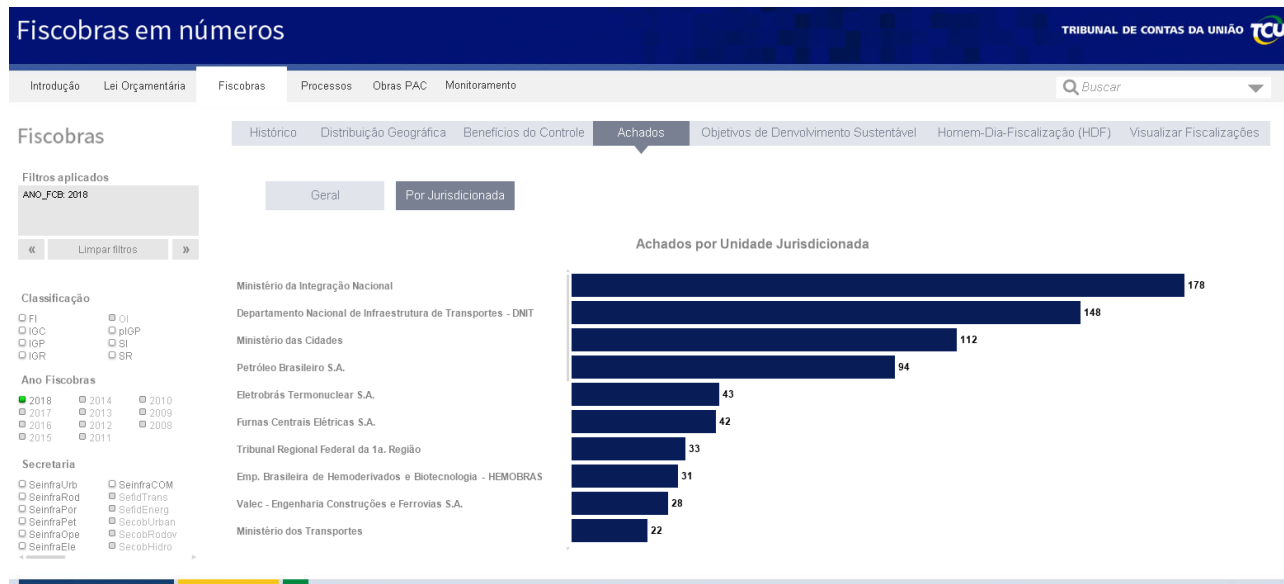
**Figura 7 - Quantidade de achados no âmbito do Fiscobras 2018**


Fonte: Coinfra/Siob

364. Quando comparado o ciclo atual ao histórico das fiscalizações registradas no painel, é possível observar que os dois achados “sobrepço/superfaturamento” e “Projeto inexistente, deficiente” são os mais recorrentes e que permanecem 50% das empresas com o maior número de achados nos contratos sob a sua responsabilidade ao longo dos últimos dez anos.

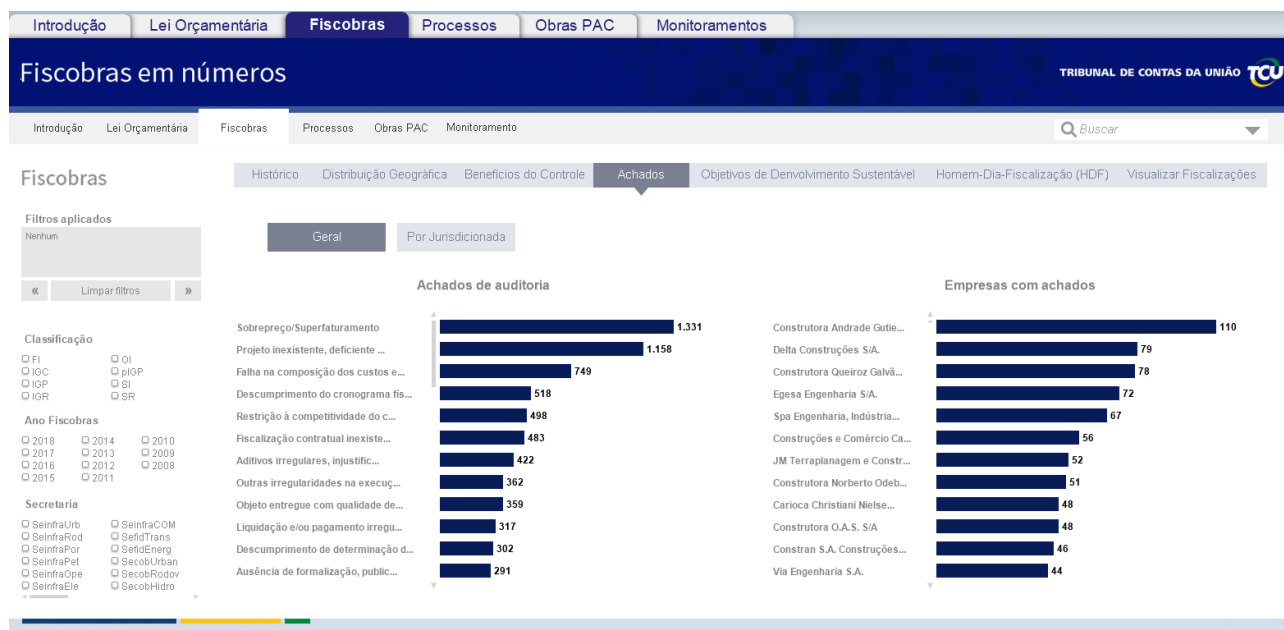
365. Na esfera governamental, os achados estão distribuídos da maneira apresentada na figura a seguir em que demonstra o Dnit como a UJ com a maior quantidade de achados em relação aos demais órgãos. Isso em parte, resulta da maior quantidade de fiscalizações de obras rodoviárias em relação às demais tipologias, 17, o que representa 22% do total de auditorias do Fiscobras 2018.

**Figura 8 - Quantidade de achados por Unidade Jurisdicionada no Fiscobras 2018**



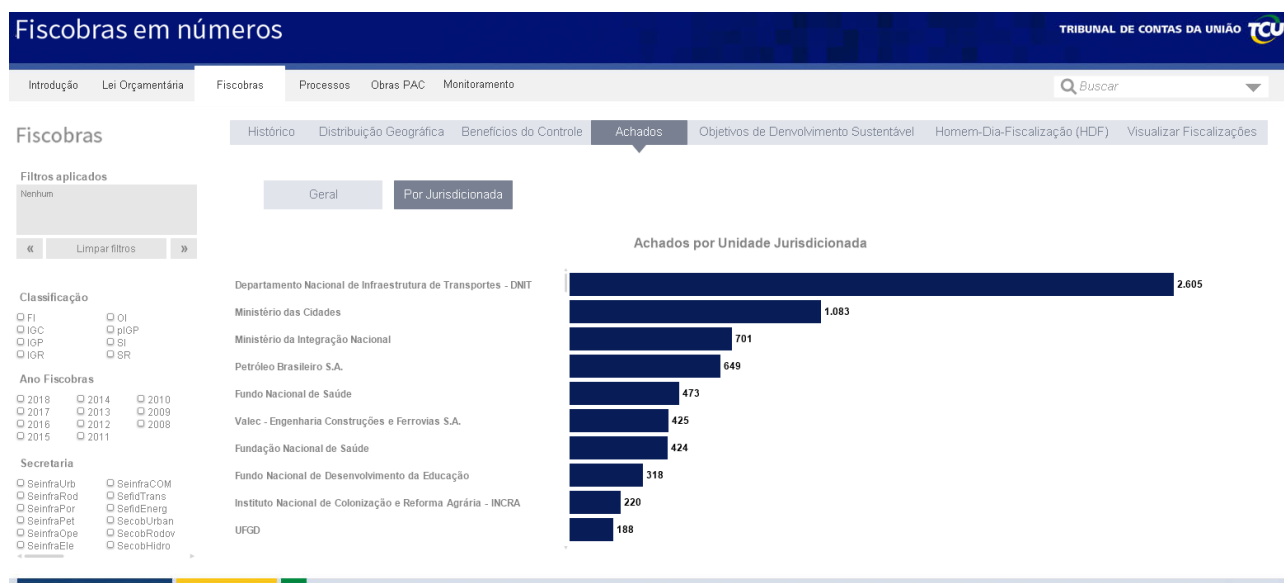
Fonte: Coinfra/Siob

**Figura 9 - Tipologias dos achados desde o ano de 2008**



Fonte: Coinfra/Siob

366. De forma semelhante, o Dnit é o órgão com a maior quantidade de achados identificados pelo TCU no Fiscobras nos últimos dez anos.

**Figura 10 - Tipologias dos achados desde o ano de 2008**


Fonte: Coinfra/Siob

367. O painel apresenta ainda o cruzamento de uma série de dados gerenciais, como o benefício do controle auferido por secretaria, por volume de recursos fiscalizados (VRF), VRF por Unidade Jurisdicionada (UJ) e o benefício por Homem-Dia-Fiscalização (HDF). Conforme dados disponíveis no Sistema Planejar, cada dia de fiscalização de um auditor custa ao Tribunal R\$ 1.700,00, sem considerar os deslocamentos com diárias e passagens. No Fiscobras de 2018, a razão entre todo o benefício do controle auferido no ciclo de fiscalizações pelo custo total do HDF, resultou no benefício por dia, por auditor, equivalente a R\$ 216.656,00, conforme se observa na imagem do painel a seguir.

**Figura 11 - Histórico dos benefícios estimados versus HDF**


Fonte: Coinfra/Siob

368. Salientamos que a Coinfra optou por criar um painel de indicadores que permita incluir uma gama de dados e informações que possibilite ao usuário, em especial aos dirigentes das Seinfra, extrair informações que subsidiem as avaliações, as estratégias de fiscalização e a seleção dos empreendimentos a serem fiscalizados.

369. Cabe frisar, conforme mencionado anteriormente, que as obras fiscalizadas pelo TCU são selecionadas com base nos requisitos legais da LDO e também em critérios de risco, o que torna a amostra qualificada, ou seja com maior potencial de serem identificadas irregularidades quando comparadas com outras obras semelhantes. Isso impede a extrapolação das conclusões para outros empreendimentos similares. Ainda, devido à análise individualizada, escopos distintos, bem como avaliação pormenorizada dos objetos fiscalizados, cada situação específica é tratada de maneira personalizada, sem olvidar da jurisprudência do Tribunal, sempre avaliando o custo-benefício do encaminhamento a ser proposto.

370. Dessa forma, para se chegar a conclusões mais abrangentes sobre a variação no panorama de infraestrutura que abarque a totalidade de obras em execução no país, faz-se necessária a consolidação de um banco de dados único englobando todas as obras, o que poderá ocorrer quando houver a implementação do Cadastro Geral de Obras Federais, sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento conforme determinado nos Acórdãos 1.188/2007, 617/2010 e 148/2014, todos do Plenário deste Tribunal e relatoria do Ministro Valmir Campelo. Foi informado ao TCU (peça 21 do TC 021.758/2015-8 – acompanhamento das medidas para viabilizar o Cadastro Geral de Obras) que este sistema se encontra em fase de planejamento e a implementação, bem como disponibilização do sistema está previsto para 31/10/2019.

371. O painel de indicadores foi criado com base em informações do ciclo Fiscobras que é realizado pelo TCU desde 1997, sendo que os dados estruturados estão disponíveis desde o ano de 2008. Essas bases compõem o painel com a proposta de agregar mais valor ao Relatório Consolidado, permitir a visão agrupada das obras e setores, identificar problemas sistêmicos e viabilizar a análise sistêmica dos resultados alcançados.

372. Por fim, destaca-se que o principal objetivo de estruturar toda a base do Fiscobras em um painel é permitir que outros cruzamentos possam ser incluídos após a utilização do painel parte dos auditores, bem como após análise e sugestões dos Ministros Relatores e respectivas assessorias.

373. Ou seja, não se pretende que o Painel seja estático, mas sim que ele possa ser aprimorado com base na experiência dos usuários, sendo um relevante passo para que indicadores ou cruzamentos novos sejam contemplados.

374. Ademais, como visão de futuro, é possível que as informações constantes do painel sejam disponibilizadas para acesso de toda a sociedade, sendo um importante passo para aumento da transparência, eis que as informações seriam disponibilizadas de modo estruturado e mais amigável para consulta por parte do cidadão.

### **VIII.3.1. Reflexões sobre os Principais Achados dos Fiscobras**

375. O presente tópico tem a finalidade de refletir sobre os principais achados constatados nos Fiscobras a partir do ano de 2008. Dessa feita, será avaliado como o principal achado (projeto inexistente, deficiente ou desatualizado) pode impactar nos demais. Além disso, serão apresentadas opiniões de especialistas da área e da operação Lava Jato a respeito da deficiência nos projetos.

376. Ademais, será sugerida uma participação mais efetiva no Tribunal nessa discussão, tendo em vista que essa deficiência pode ser uma das principais causas de irregularidades em obras públicas no país.

### **Metodologia e Restrições**

377. Cabe rememorar o informado nos parágrafos 369 ao 374 que os dados utilizados são oriundos de amostra qualificada, ou seja: (i) com maior potencial de serem identificadas irregularidades quando comparadas com outras obras semelhantes; (ii) oriundas de trabalhos com escopos distintos; (iii) resultado de avaliações específicas; e (iv) tratadas de maneira personalizada, de acordo com o custo-benefício do encaminhamento a ser proposto.

378. Esse fato impede a extrapolação das conclusões obtidas no painel para os demais empreendimentos contratados pela Administração Pública. Ainda assim, decorrente dos dados colhidos no histórico de fiscalizações será feita análise sobre a incidência das três principais ocorrências de achados.

### Recorrência dos Achados

379. No painel de obras públicas do Fiscobras, em um universo de 1.688 fiscalizações realizadas durante um período de 10 anos, verifica-se que as três principais ocorrências são: “Sobrepço/Superfaturamento” com 1.331 achados; “Projeto básico deficiente, inexistente ou desatualizado”, com 1.158 achados; e “Falhas na composição de custos expressos na planilha orçamentária” com 751 achados. O Gráfico 8, a seguir, mostra os principais achados consolidados.

**Gráfico 8 - Principais achados consolidados**



Fonte: Coinfra/Siob

380. O montante de verificações nas três principais tipologias de irregularidades, ligados diretamente ao projeto ou à planilha orçamentária dele integrante, nos mostra que as obras públicas brasileiras apresentam uma deficiência estrutural na fase anterior ao início da sua implementação/execução, ou seja, na etapa de estudos e planejamento (Elaboração do Projeto).

381. Segundo o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), a definição de Projeto é a “representação gráfica ou escrita necessária à materialização de uma obra ou instalação, realizada através de princípios técnicos, arquitetônicos ou científicos, visando à consecução de um objetivo ou meta, adequando-se aos recursos disponíveis e às alternativas que conduzem à viabilidade da decisão” (grifo acrescentados, fonte: <http://normativos.confea.org.br/downloads/1073-16.pdf>).

382. A respeito de projetos deficientes, Valmir Campelo e Rafael Jardim, no Livro “Obras públicas – Comentários à jurisprudência do TCU”, 3ª edição, p. 514 traz o seguinte comentário:

9. Projetos básicos mal elaborados, desatualizados e que deixem dúvidas quanto às exatas condições do objeto, geram riscos, que inevitavelmente serão incluídos nas propostas dos concorrentes. Além dessa antieconomicidade intrínseca, existe uma imponderação acerca da própria exequibilidade do certame.

10. Pior ainda se previrem especificações destoantes da realidade. As propostas serão ofertadas para um objeto inexistente e a obra executada será tão distinta da licitada que pode representar fuga ao procedimento licitatório. Abre-se espaço para uma série de termos aditivos a desvirtuar as condições iniciais avançadas. É a porta para a ocorrência de uma gama de irregularidades, como a extrapolação dos limites legais de 25% (ou 50%, conforme o caso) e o “jogo de planilhas”.

383. Dessa forma, o montante de achados relacionados à deficiência nos projetos/orçamentos nas diversas fiscalizações realizadas pelo Tribunal, apontam para a ocorrência de problemas de natureza sistêmica na área de obras públicas e que se perdura ao longo dos anos.

384. Em decorrência dos dados apresentados, propõe-se uma reflexão sobre essa problemática que envolve essas falhas e deficiências na elaboração do projeto/orçamento no atual modelo de contratação de obras públicas. Para isso, apresenta-se referências técnicas da engenharia consultiva e entidades no sentido de subsidiar o entendimento e avaliação da problemática.

385. Segundo João Alberto Viol (Presidente do Sinaenco - Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva fonte: <https://www.aecweb.com.br/cont/a/contratacao-por-projeto-executivo-define-a-obra-7297>), nos países desenvolvidos (EUA, Europa e Ásia), para contratação de uma obra pública utiliza-se o projeto executivo completo. Nesses países, chega-se “a despendar até cinco anos no planejamento e no desenvolvimento de um projeto de qualidade. Com base nesses projetos completos, contrata-se a construtora ou consórcio que fará a obra. Assim, conseguem na maioria das vezes concluir seus empreendimentos em prazos mais curtos e pelo custo previsto”.

386. Outro autor, arquiteto e urbanista Sérgio Magalhães, defendeu em artigo publicado no jornal “O Globo” o compromisso de os governos licitarem obras públicas somente a partir do projeto executivo completo. Será, em sua opinião, o primeiro passo “para revogar a licenciosidade chamada ‘projeto básico’, isto é, projeto incompleto, que tantos desastres (e mortes) tem causado. Obra se contrata com projeto completo”. (Fonte: <http://portalclubedeengenharia.org.br/2016/06/24/primeiro-passo-por-sergio-magalhaes/>)

387. Segundo Lucas Ribeiro Horta (presidente do Sinaenco/MG), em artigo técnico (fonte: <http://sinaenco.com.br/noticias/eficiencia-comeca-na-contratacao-de-bons-projetos/>) argumenta que:

“No caso das obras públicas, muito tempo é perdido em função de não serem pensadas com antecedência. “É notório o pouco esforço que costuma ser dedicado no Brasil às fases de planejamento. Em alguns países, como Alemanha e Japão, por exemplo, a fase de planejamento chega a demorar até a metade do tempo total do prazo de execução da obra. Se compararmos com o Brasil, normalmente, só um quinto do tempo é dedicado às etapas iniciais. No Brasil, muitas obras podem ser iniciadas apenas com um projeto básico. Sem detalhamento, é normal que surjam situações não previstas, exigindo mudanças no cronograma e mais dinheiro para a execução. Por isso, muitas obras não vão para a frente e precisam sofrer modificações por causa da demora na execução e pouca dedicação ao planejamento”.

388. Outro elemento interessante para essa discussão é o pedido de desculpas públicas feito por uma empresa (Andrade Gutierrez), após o acordo de leniência homologado pelo Juiz Sérgio Moro, no âmbito da operação lava jato, que foi publicado nos maiores jornais do país no ano de 2016. (Fonte: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-05/andrade-gutierrez-publica-pedido-de-desculpas-ao-povo-brasileiro> ).

389. Em síntese, nesse pedido de desculpas, a empresa reconhece publicamente os erros/desvios que foram cometidos nas obras públicas, apresenta o compromisso de pagamento de indenização no valor de R\$ 1 bilhão de reais, informa que está sendo implementado um modelo de *Compliance* na empresa com as melhores práticas, reconhece o trabalho do Judiciário e Ministério Público da União (MPU), bem como o resultado desse trabalho para aprimorar os mecanismos legais anticorrupção e a evitar o desperdício de dinheiro público e combater a impunidade existente. Nele ainda é apresentado um conjunto de 8 propostas para criar uma nova relação entre o poder público e as empresas nacionais, dentre as quais destacam-se as apresentadas a seguir.

390. *Propostas para um Brasil melhor*

1) *obrigatoriedade de estudo de viabilidade técnico-econômica anterior ao lançamento do edital de concorrência, descartando-se obras que não contribuam para o desenvolvimento do país;*

2) obrigatoriedade de projeto executivo de engenharia antes da licitação do projeto, permitindo a elaboração de orçamentos realistas e evitando-se assim previsões inexequíveis que causem má qualidade na execução, atrasos, rescisões ou a combinação de todos estes fatores;

3) obrigatoriedade de obtenção prévia de licenças ambientais, evitando-se contestações judiciais ao longo da execução do projeto e o início de obras que estejam em desacordo com a legislação; (grifos acrescentados)

391. Ou seja, na opinião da aludida empresa, as principais causas de irregularidades em obras públicas no país estão relacionadas à etapa de elaboração dos projetos de engenharia, seja (i) no estudo de viabilidade técnico-econômica; (ii) na confecção prévia do projeto executivo; e (iii) adequação dos projetos aos ditames dos órgãos de controle ambiental.

392. O estudo de viabilidade técnica-econômica precede a elaboração dos projetos. Inexistindo esse estudo, ou havendo deficiência nessa parte, todas as etapas posteriores encontram-se prejudicadas. Porém, os dados do Fiscobras apontam para a existência de obras relevantes para o país que estão sendo realizadas sem esse estudo.

393. Assim, não restam comprovados (i) a necessidade do empreendimento; (ii) a utilidade dos investimentos para a sociedade; (iii) o potencial retorno socioeconômico; (iv) e a viabilidade de manutenção/operação no pós-obra. Cita-se, aqui, exemplos de obras nessa situação presentes nesse relatório do Fiscobras e classificadas como IGP, tais como: BRT de Palmas (Acórdão 460/2017-TCU-Plenário, relator Min. André de Carvalho) e Implantação da Vila Olímpica de Parnaíba (Acórdão 2.394/2013-TCU-Plenário, relator Min. André de Carvalho).

394. Quanto a elaboração prévia de projeto executivo que permitiria a “realização de orçamentos realísticos”, alude-se essa questão/problema é confirmada na quantidade de achados das fiscalizações do Fiscobras (Sobrepreço/superfaturamento e Falhas nas composições de custos), fielmente retratada no gráfico retrocitado, bem como sobrepreços/superfaturamentos e falhas nas composições são decorrentes de projetos/orçamentos deficientes.

395. Além disso, nessa segunda sugestão, existe uma situação de causa-efeito quando se utiliza projetos deficientes resultando em orçamentos deficientes e que ocasionam “previsões inexequíveis que causem má qualidade na execução, atrasos, rescisões ou a combinação de todos estes fatores”. Tais fatos também são confirmados nos demais achados presentes no gráfico (descumprimento do cronograma físico, aditivos irregulares, outras irregularidades na execução e objeto entregue com qualidade deficiente).

### **Conclusão – Reflexões sobre os Principais Achados dos Fiscobras**

396. Em conclusão, objetivando melhorar a gestão de obras públicas, bem como aprimorar os controles existentes, foi feita análise dos dados e informações extraídos do Painel do Fiscobras, bem como diversas referências acima indicadas.

397. Essas informações são apresentadas no sentido de propor uma reflexão a respeito dos principais achados realizados no âmbito do Fiscobras a partir de 1.688 fiscalizações realizadas nos últimos 10 anos, que são decorrentes, principalmente, de uma falta/deficiência no planejamento da obra pública na fase anterior a etapa da execução.

398. Tal fato, decorre, principalmente, devido a um projeto de engenharia concebido de forma falha, incompleta e deficiente. A ocorrência de projetos deficientes/falhos pode impactar em outros componentes do projeto (orçamento detalhado) e nos achados com relevância e materialidade (orçamentos deficientes/falhos e Sobrepreço/Superfaturamento) que foram constados durante o Fiscobras.

399. Consoante os comentários apresentados por especialistas da área de engenharia consultiva, nos países desenvolvidos, ao contrário do Brasil, dispõem-se muito tempo e esforço planejando as obras públicas e a execução ocorre com menos contratempos e dentro das estimativas

de custos planejado. Tal fato, decorreria, principalmente, devido ao uso do projeto de engenharia completo (executivo).

400. Apesar da exigência prévia de projetos executivos em processos licitatórios ter o potencial de trazer maior precisão no custo final dos projetos licitados e, possivelmente, na qualidade dos projetos, no Brasil a legislação possibilita contratações de obras com anteprojetos (RDC) ou Projetos Básicos (Lei 8.666/1993).

401. Em relação à precisão, o Quadro 1 da orientação técnica IBRAOP OT – IBR 004/2012 aponta que o possível erro do custo final dos projetos executivos é de apenas 5%, ao invés dos 10% no caso de projetos básicos e 20% no caso de anteprojetos.

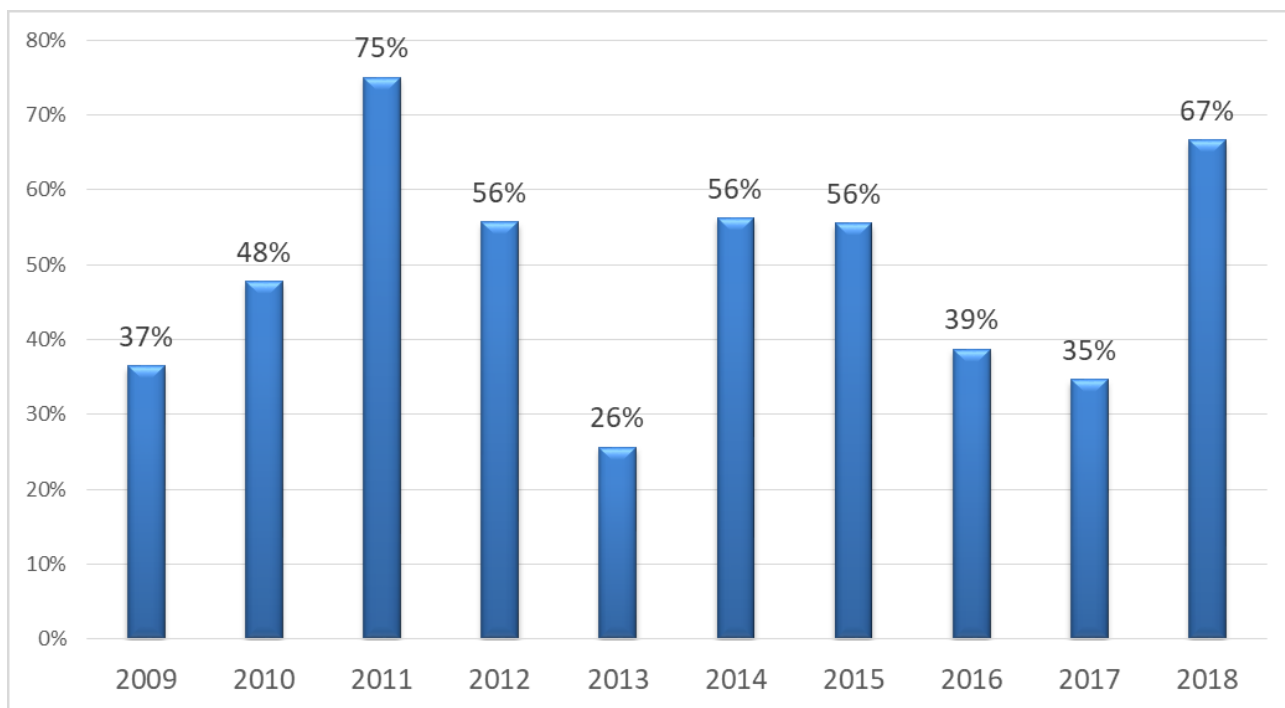
402. Destaca-se que o uso do termo “projeto básico” ou “anteprojeto” existente nas leis de licitação tende a reduzir a expectativa de robustez dos estudos, quando comparada à de projetos definitivos, que é o caso do projeto executivo, que, no entanto, necessitam de maior prazo para elaboração e maiores investimentos.

403. Contudo, independentemente do estudo utilizado para as contratações, este Tribunal tem verificado projetos básicos e executivos deficientes, bem como anteprojetos deficientes. Importante destacar que as informações disponíveis do painel permitem afirmar que a recorrência de projetos e anteprojetos deficientes se destaca no Dnit.

404. Das 440 fiscalizações realizadas no Dnit nos últimos 10 anos, 224 apresentaram projetos ou anteprojetos deficientes, totalizando 49% das obras fiscalizadas.

405. Conforme gráfico abaixo, observa-se que o percentual anual de projetos e estudos deficientes na amostra fiscalizada variou de 26% a 75%. Para o ano de 2018, foram identificados achados de auditoria em 10 das 15 auditorias no Dnit.

**Gráfico 9 – Percentual de fiscalizações com achados em projetos**



Fonte: Coinfra/Siob

406. Tais números demonstram que a fragilidade dos estudos prévios às contratações realizadas pelo Dnit não é problema pontual, mas sim sistêmico.

407. Dessa forma, considerando o papel supervisor do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, previsto nos artigos 19 a 21 do Decreto Lei 200/1967, importante cientificar o referido Ministério acerca da recorrência dos achados de deficiência de projetos e anteprojetos no Dnit nos

últimos 10 anos, recomendando que haja atuação conjunta para a identificação das causas, com a adoção das respectivas providências cabíveis para que sejam mitigadas.

408. Por fim, insta destacar que, com a maior utilização das informações disponíveis no painel ora em fase final de implementação, outros indicativos poderão ser extraídos da base histórica de trabalhos realizados e certamente permitirão ao TCU contribuir ainda mais com o aprimoramento da administração pública.

#### VIII.4. Sistema de Informações sobre as Desestatizações

409. Para viabilizar os investimentos em infraestrutura no Brasil, o governo federal vem buscando atrair investimentos da iniciativa privada para obras, por meio da realização de concessões, leilões e outorgas. Em maio de 2016, foi lançado o Programa de Parcerias de Investimento (PPI) pela Lei 13.334, de 13/9/2016.

410. Atualmente, o portfólio do PPI conta com 191 projetos qualificados, sendo 91 deles em andamento, que incluem terminais portuários, aeroportos, rodovias, ferrovias, exploração de óleo e gás e distribuição e geração de energia elétrica, abastecimento, concessão de direitos minerários, entre outros. O governo federal estima o investimento da ordem de R\$ 225,8 bilhões nos projetos previstos.

**Gráfico 10 - Programa de Parcerias de Investimentos – em andamento**



Fonte: Governo Federal

411. A própria Lei 13.334/2016 determina priorização dos projetos de desestatização, por todos os agentes públicos de execução e de controle, o que torna ainda mais relevante o acompanhamento estruturado dos processos de desestatização.

*Art. 5º Os empreendimentos do PPI serão tratados como prioridade nacional por todos os agentes públicos de execução ou de controle, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

412. 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.

413. 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.

414. 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.

415. A IN TCU 81/2018 inova 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.

416. Além disso, estabelece 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.

417. A IN TCU 81/2018 será aplicada a todos os procedimentos de desestatização que tiverem edital publicado a partir de 1/1/2019, bem como a todos os contratos ou termos aditivos para prorrogação ou renovação de concessões ou permissões celebradas após a mencionada data. Os processos já autuados ou que vierem a ser autuados até 31/12/2018 permanecerão submetidos aos ritos estabelecidos nas IN TCU 27/1998, IN TCU 46/2004 ou IN TCU 52/2007.

418. Para acompanhar todos os processos de desestatizações, o Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (Siob) desenvolveu o Sistema de Informações de Desestatizações. O sistema vai permitir o acompanhamento destes processos que estão pulverizados em diversas áreas e secretarias do Tribunal, são bastante complexos e tem alta materialidade.

419. O objetivo é sistematizar as principais informações dos processos de forma a proporcionar uma visão geral das fiscalizações nesta área. Para isso, o Sistema de Informações de Desestatizações vai manter um banco de informações gerenciais a respeito das atuações do TCU, nos processos de desestatizações, no âmbito da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura Pública (Coinfra).

420. Ademais, o sistema busca dar maior publicidade e transparência a atuação do Tribunal em processos de desestatizações por meio da geração automática de fichas-síntese para os processos que tiveram suas informações complementadas no sistema.

421. Com relação ao biênio de 2017 e 2018, foram autuados 30 processos do tipo ‘Desestatizações’ no âmbito da Coinfra. As quantidades de processos divididos por área são mostradas na tabela a seguir.

**Tabela 12 – Desestatização – Número de processos por área – biênio 2017 e 2018**

| <u>Ano / Área</u> | <u>Aviação Civil</u> | <u>Comunicações</u> | <u>Energia - Elétrica</u> | <u>Energia - Petróleo</u> | <u>Mineração</u> | <u>Portos</u> | <u>Rodovias</u> |
|-------------------|----------------------|---------------------|---------------------------|---------------------------|------------------|---------------|-----------------|
| 2018              | 1                    | 0                   | 5                         | 4                         | 1                | 4             | 1               |
| 2017              | 1                    | 1                   | 2                         | 3                         | 0                | 6             | 1               |
| <b>Total</b>      | <b>2</b>             | <b>1</b>            | <b>7</b>                  | <b>7</b>                  | <b>1</b>         | <b>10</b>     | <b>2</b>        |

Fonte: Coinfra/Siob

422. Do total dos 30 processos de desestatizações, 11 processos ainda não possuem informações preenchidas no sistema por estarem ainda na fase de análise pelas unidades técnicas.

423. Todavia, dos 19 processos que já possuem informações preenchidas no sistema, foi possível identificar benefícios financeiros potenciais na ordem de R\$ 4,18 bilhões e efetivo de R\$ 17 milhões decorrentes da atuação do Tribunal nos processos de desestatizações.

**Tabela 13 – Desestatização – Benefícios potenciais – biênio 2017 e 2018**

| <u>Ano</u>   | <u>Processo</u> | <u>Área</u>        | <u>Valor benefício</u>      |
|--------------|-----------------|--------------------|-----------------------------|
| 2018         | 011.764/2018-0  | Energia - Elétrica | R\$ 234.525.071,88          |
| 2018         | 015.400/2018-2  | Energia - Petróleo | R\$ 1.575.321.250,50        |
| 2018         | 000.016/2018-7  | Energia - Petróleo | R\$ 2.377.000.000,00        |
| <b>Total</b> |                 |                    | <b>R\$ 4.186.846.322,38</b> |

**Tabela 14 – Desestatização – Benefícios efetivos – biênio 2017 e 2018**

| <u>Ano</u>   | <u>Processo</u> | <u>Área</u>        | <u>Valor benefício</u>   |
|--------------|-----------------|--------------------|--------------------------|
| 2018         | 008.654/2018-2  | Energia - Elétrica | R\$ 17.013.504,56        |
| <b>Total</b> |                 |                    | <b>R\$ 17.013.504,56</b> |

Fonte: Coinfra/Siob

424. O sistema foi lançado em setembro de 2018 e encontra-se em fase de preenchimento pelas unidades técnicas.

#### **VIII.4.1. Área de Energia**

##### **VIII.4.1.1. Energia - Elétrica**

425. No âmbito das fiscalizações e acompanhamentos de processos de concessões na área de Energia, a Secretarias de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica, com base nas informações já preenchidas no sistema sobre os processos dos anos 2017 e 2018, possui 6 processos abertos e um processo encerrado. Desses 7 processos, 3 tratam de leilões de transmissão, 3 de concessões de usinas hidrelétricas e um processo de acompanhamento da privatização da Eletrobras.

426. Destacam-se ainda os processos de privatização das distribuidoras do grupo Eletrobras, que embora tenham sido autuadas em 2016, tiveram o primeiro estágio apreciado em 2018.

**Tabela 15 – Desestatização – Área de Energia**

| <u>Ano</u> | <u>Processo</u> | <u>Assunto do Processo</u>                                                                                                                                                                                                                                                                    | <u>Estado do processo</u> |
|------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| 2016       | 035.916/2016-8  | Processo de desestatização da Amazonas Distribuidora de Energia S.A - AME                                                                                                                                                                                                                     | Aberto                    |
| 2016       | 035.909/2016-6  | Processo de desestatização da Companhia Energética do Piauí S.A. – Cepisa                                                                                                                                                                                                                     | Apensado                  |
| 2016       | 035.911/2016-2  | Processo de desestatização da Companhia Energética de Alagoas S.A. – Ceal                                                                                                                                                                                                                     | Apensado                  |
| 2016       | 035.912/2016-2  | Processo de desestatização da Companhia de Eletricidade do Acre S.A. – Eletroacre                                                                                                                                                                                                             | Apensado                  |
| 2016       | 035.913/2016-9  | Processo de desestatização da Centras Elétricas de Rondônia S.A. – Ceron                                                                                                                                                                                                                      | Apensado                  |
| 2016       | 035.915/2016-8  | Processo de desestatização da Boa Vista Energia S.A.                                                                                                                                                                                                                                          | Apensado                  |
| 2017       | 016.060/2017-2  | Leilão n. 1/2017-ANEEL - Licitação para contratação de concessões de usinas hidrelétricas não prorrogadas. (Processo ANEEL 48500.001997/2017-67).                                                                                                                                             | Aberto                    |
| 2017       | 025.123/2017-3  | Leilão de Transmissão 02/2017-ANEEL. Empreendimentos que comporão a Rede Básica do Sistema Interligado Nacional (SIN), com obras nos estados da Bahia, Ceará, Pará, Paraná, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Minas Gerais e Tocantins. (Processo ANEEL 48500.002436/2017-85). | Aberto                    |
| 2018       | 031.836/2018-6  | Leilão de Transmissão - Edital 04/2018 - ANEEL (Processo ANEEL 48500.002605/2018-68)                                                                                                                                                                                                          | Aberto                    |
| 2018       | 008.845/2018-2  | Acompanhamento da privatização da Eletrobras, seus impactos setoriais, para o consumidor e para União, considerando, inclusive, o cenário de não concretização da privatização.                                                                                                               | Aberto                    |
| 2018       | 008.654/2018-2  | Leilão de Transmissão - Edital 02/2018- ANEEL (Processo ANEEL 48500.006438/2017-43)                                                                                                                                                                                                           | Aberto                    |
| 2018       | 022.219/2018-8  | Concessão da UHE Telêmaco Borba                                                                                                                                                                                                                                                               | Encerrado                 |
| 2018       | 011.764/2018-0  | Outorga de concessão de geração de energia elétrica associada à UHE Porto Primavera (1.520 MW), a ser concedida à Companhia Energética de São Paulo - CESP                                                                                                                                    | Aberto                    |

Fonte: Coinfra/Siob

427. Entre os processos de desestatização acima acompanhados, destacam-se o acompanhamento dos leilões de transmissão, leilão de usinas não prorrogadas nos moldes da Lei 12.783/2013 (Leilão Aneel 1/2017 – TC 016.060/2017-2), as tratativas preparatórias para nova outorga da UHE Porto Primavera (TC 011.764/2018-0) e os leilões de privatização das distribuidoras da Eletrobras (TC 035.916/2016-8).

428. Nos processos de leilões de linhas de transmissão como um todo foram avaliados um total de 35 lotes contendo diversas linhas de transmissão. As análises efetuadas pela unidade técnica tiveram enfoque, principalmente, nas avaliações econômico-financeira e de investimentos. Os valores projetados de investimentos gerados pelos leilões aproximam-se de R\$ 18,3 bilhões e as receitas governamentais estimadas podem chegar a mais de R\$ 34 bilhões. Como resultado da atuação do Tribunal nos processos de concessão destaca-se o Acórdão 1.598/2017-TCU-Plenário de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz que determina à Aneel uma série de melhorias e aperfeiçoamentos na modelagem dos leilões de desestatização, a serem desenvolvidas e implantadas a partir dos estudos realizados em decorrência da implantação do Leilão 1/2017-Aneel, objeto do processo TC 016.060/2017-2.

429. Já o Leilão Aneel 1/2017 tinha por objeto a outorga das UHEs Simão (1.710 MW), Jaguará (424 MW), Miranda (408 MW) e Volta Grande (380 MW), cujas concessões não foram prorrogadas sob os permissivos da Lei 12.783/2013. Essas usinas anteriormente estavam concedidas à Cemig. Em que pese a atuação do TCU, por meio dos Acórdãos 1.598/2017 e 1.971/2017, ambos do Plenário, ter sido fundamental para viabilizar a realização do certame que resultou em bônus de outorga de R\$ 12,1 bilhões (ágio superior a R\$ 1 bilhão), a atuação do Tribunal inaugurou discussão acerca de coerência de arrecadação de bônus de outorga do setor elétrico para fins de formação de caixa do Tesouro Nacional em detrimento do consumidor de energia elétrica durante os próximos 30 anos.

430. O caso da UHE Porto Primavera (1.540 MW), o TCU acompanhou o processo de preparação para nova outorga da usina, nos moldes dos arts. 26 a 30 da Lei 9.074/1995, por ocasião de processo de privatização de estatal até então detentora da concessão (Cesp). A atual outorga vence somente em 2028, mas, dados os permissivos legais, avaliou-se o bônus de outorga mínimo a ser arrecadado em decorrência de fluxo de caixa adicional de mais 20 anos, em razão de nova outorga a ser expedida com a privatização. Por meio do Acórdão 1.587/2018-Plenário, o Tribunal recomendou ao MME realizar, diretamente e não constar tal avaliação como cláusula contratual do contrato de concessão, estudos de viabilidade para elevação o nível do reservatório da usina até os limites originalmente planejados, bem como determinou o recálculo do bônus de outorga para considerar contratos de venda de energia vinculados ao projeto e não à concessão, o que elevando a outorga mínima em aproximadamente R\$ 230 milhões.

431. No caso da desestatização das distribuidoras da Eletrobras, o acompanhamento incluiu o processo de privatização das distribuidoras de energia elétrica controladas pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras), a saber: Companhia Energética do Piauí S.A. (Cepisa), Companhia Energética de Alagoas S.A. (Ceal), Companhia de Eletricidade do Acre S.A. (Eletroacre), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (Ceron), Boa Vista Energia S.A. e Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AmE). O acompanhamento resultou no Acórdão 1.199/2018-Plenário que, entre outros, expressa a necessidade de transparência dos atos que possam alterar as condições de contorno utilizadas nos estudos de viabilidade econômico-financeiro analisados pelo Tribunal.

432. Por fim, importa ressaltar que no âmbito do TC 008.845/2018-2 está sendo acompanhado o processo de privatização da Eletrobras, iniciado pelo Governo Federal em 2018, mas que até o momento encontra-se sem movimentação a espera de autorização legislativa no bojo do Projeto de Lei nº 9.463/2018, em tramitação na Câmara dos Deputados.

#### **VIII.4.1.2. Energia – Petróleo**

433. Na área de petróleo e gás natural, os leilões de outorga de direitos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil são realizados por meio das Rodadas de Licitações, conduzidas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

434. Os principais regimes regulatórios vigentes, aplicados pela ANP nas licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural são o modelo de concessão e o modelo de partilha de produção.

435. No regime de concessão, o risco de investir e encontrar, ou não, petróleo ou gás natural é da empresa concessionária, que tem a propriedade de todo o óleo e gás que venha a ser descoberto e produzido na área concedida. Por esse modelo de contrato, a concessionária paga participações governamentais, tais como: bônus de assinatura, pagamento pela ocupação ou retenção de área (no caso dos blocos terrestres), royalties e, em caso de campos de grande produção, a participação especial.

436. Para áreas localizadas no polígono do pré-sal e outras consideradas estratégicas, o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE decide se realizará licitação ou se a Petrobras será contratada diretamente, visando à preservação do interesse nacional e ao atendimento dos demais objetivos da política energética. Em ambos os casos, são celebrados contratos no regime de partilha de produção. Nesse modelo, as principais receitas governamentais são definidas como bônus de assinatura, royalties e participação da União no lucro em óleo do contrato.

437. Conforme consta no portal digital da ANP, no regime de partilha de produção a União e a empresa contratada dividem o petróleo e o gás natural extraídos da área objeto do contrato de exploração e produção.

438. No modelo de partilha de produção a empresa contratada também exerce as atividades de exploração e produção inteiramente por sua conta e risco, mas os seus custos e despesas com a exploração e produção do petróleo são ressarcidos com o óleo encontrado e produzido, o chamado óleo-custo. O excedente em óleo, que sobrar após deduzidos o óleo-custo e os royalties devidos, é o chamado óleo-lucro, que será de propriedade da empresa contratada e terá um percentual partilhado com a União. Inclusive, esse percentual sobre o óleo-lucro que será devido à União é o critério de julgamento do processo licitatório nas rodadas de partilha de produção.

439. A Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural, que é responsável pelo acompanhamento de processos de outorgas na área de Petróleo e Gás Natural, conta com 7 processos abertos no período de 2017 e 2018.

**Tabela 16 – Desestatização – Petróleo e Gás**

| <u>Ano</u> | <u>Processo</u> | <u>Assunto do Processo</u>                                                               | <u>Estado do processo</u> |
|------------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| 2017       | 021.357/2017-0  | 2ª Rodada de Licitação de Partilha de Produção. (IN-TCU 27/1998)                         | Aberto                    |
| 2017       | 021.361/2017-7  | 3ª Rodada de Licitação de Partilha de Produção. (IN-TCU 27/1998)                         | Aberto                    |
| 2017       | 014.324/2017-2  | 14ª Rodada de licitações de Blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural  | Aberto                    |
| 2018       | 015.400/2018-2  | Quinta Rodada de Licitações em Partilha de Produção                                      | Aberto                    |
| 2018       | 000.016/2018-7  | 15ª Rodada de licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural. | Aberto                    |
| 2018       | 003.403/2018-1  | Quarta Rodada de Licitações de Partilha de Produção                                      | Aberto                    |
| 2018       | 015.331/2018-0  | Oferta Permanente - blocos com risco exploratório e áreas com acumulações marginais      | Aberto                    |

Fonte: Coinfra/Siob

440. Dos 7 processos, 4 processos são referentes a licitações no regime de Partilha de Produção, 2 são referentes a licitações no regime de concessão e 1 processo referente a oferta permanente.

441. A Oferta Permanente consiste na oferta contínua de campos devolvidos (ou em processo de devolução) e de blocos exploratórios ofertados em licitações anteriores e não arrematados ou devolvidos à agência. Uma alternativa às tradicionais rodadas de licitação.

442. As rodadas de licitações em questão arrecadaram R\$ 28 bilhões somente em bônus de assinaturas dos novos contratos, além de obrigar investimentos mínimos na fase de exploração de R\$ 4,57 bilhões no conjunto desses contratos.

443. Nos anos de 2017 e 2018, no regime de concessão foram ofertados 366 blocos nos quatro leilões realizados, dos quais 67 foram arrematados, proporcionando geração de receitas estatais de R\$ 11,8 bilhões em bônus de assinatura e investimentos mínimos na fase de exploração de R\$ 2 bilhões (Programa Exploratório Mínimo - PEM).

**Tabela 17 – Desestatização – Rodadas de Licitação – Concessões**

| <u>Ano da Licitação</u> | <u>Rodada de Licitação</u>         | <u>Processo no TCU</u> | <u>Total de Bônus Ofertado</u> | <u>PEM Ofertado</u>         |
|-------------------------|------------------------------------|------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| 2017                    | 14ª Rodada de Concessão            | TC 014.324/2017-2      | R\$ 3.842.775.506,02           | R\$ 845.631.000,00          |
| 2017                    | 4ª Rodada de Acumulações Marginais | TC 029.248/2016-7      | R\$ 7.977.983,46               | R\$ 9.100.000,00            |
| 2018                    | 15ª Rodada de Concessão            | TC 000.016/2018-7      | R\$ 8.014.551.847,51           | R\$ 1.222.840.000,00        |
| <b>Total</b>            |                                    |                        | <b>R\$ 11.865.305.336,99</b>   | <b>R\$ 2.077.571.000,00</b> |

Fonte: Coinfra/Siob

444. Também nesse biênio, no regime de patilha de produção foram ofertados 16 blocos divididos em 4 leilões. Desses, 13 blocos foram arrematados. Os bônus de assinatura ofertados alcançaram valor superior a R\$ 16 bilhões e estão previstos investimentos mínimos na fase de exploração de R\$ 2,5 bilhões (Programa Exploratório Mínimo).

445. Além disso, a alíquota de excedente de óleo-lucro destinada à União ficou na média de 50,15%, conforme detalhado na tabela abaixo.

**Tabela 18 – Desestatização – Rodadas de Licitação – Partilha de Produção**

| <u>Rodadas de Licitação</u> | <u>Alíquota média de Excedente Óleo para União</u> |
|-----------------------------|----------------------------------------------------|
| Partilha 2                  | 52,88%                                             |
| Partilha 3                  | 58,56%                                             |
| Partilha 4                  | 47,29%                                             |
| Partilha 5                  | 41,87%                                             |

Fonte: Coinfra/Siob

446. Nas últimas duas rodadas de partilha de produção, o Tribunal de Contas da União teve uma atuação fundamental para o sucesso do resultado econômico dos leilões.

447. Após análise inicial da 15ª Rodada de Concessão, o Tribunal determinou a suspensão cautelar da oferta dos blocos da área de Saturno, com vistas à eliminação de conflitos regulatórios associados à outorga de blocos em diferentes regimes contratuais, uma vez que, da referida área, parte foi originalmente ofertada na 4ª Rodada de Partilha e outra parte contígua na 15ª de Concessão, ainda que os respectivos prospectos de reservatórios também fossem contíguos.

448. Além da busca de maior segurança jurídica e regulatória e de incentivo ao aumento da competitividade no setor, a atuação do TCU na 15ª Rodada preveniu um risco de perda econômica

para a União da ordem de R\$ 2,37 bilhões, decorrente de maior valorização econômica das áreas e consequente aumento da arrecadação estatal a elas associadas.

449. A retirada dos blocos da área de Saturno da 15ª Rodada de Concessões – por determinação desta Corte, conforme fundamentação ora apontada –, que eram os mais valiosos e respondiam por 73,24% do valor de R\$ 4,85 bilhões inicialmente fixados como bônus mínimo de assinatura, não afetou o sucesso da Rodada.

450. Ao contrário, não obstante a previsão de recolhimento mínimo de R\$ 1,3 bilhão (considerando a exclusão dos aludidos blocos), foram arrecadados R\$ 8 bilhões com a concessão de 22 blocos arrematados. Assim, a atuação do TCU, além de prevenir perdas econômicas diretas, contribuiu para uma maior competição entre as petroleiras.

451. Ademais, em face do sucesso do resultado do leilão de concessões, os gestores reconheceram a pertinência do posicionamento do TCU e, por iniciativa própria, decidiram retirar a área remanescente de Saturno também da 4ª Rodada de Partilha, para posterior oferta em um único regime.

452. Dessa forma, os blocos retirados da 15ª Rodada de Concessões e da 4ª Rodada de Partilha de Produção, em decorrência da atuação do TCU, foram ofertados na 5ª Rodada de Partilha de Produção, ocorrida no dia 28 de setembro de 2018.

453. É importante frisar que, apesar da previsão original de R\$ 7 bilhões de arrecadação a título de bônus de assinatura para todas as áreas ofertadas originalmente na 15ª e na 4ª Rodadas, o trabalho desta Corte contribuiu para o aumento da competitividade e da segurança jurídica, que, em última instância, permitirá a arrecadação inicial de R\$ 18 bilhões.

454. Por fim, destaca-se que, quando da análise dos estudos técnicos para a valoração econômica da 5ª Rodada de Partilha, o Tribunal apontou inconsistências que foram tempestivamente corrigidas pelos órgãos jurisdicionados, o que culminou, mediante aprovação de nova resolução pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), na majoração das alíquotas mínimas de partilha, representando aumento de R\$ 3,95 bilhões de arrecadação estatal em um horizonte de 35 anos, atualizados a valor presente, já incorporado o benefício de R\$ 2,37 bilhões calculado na 15ª Rodada.

#### **VIII.4.2. Área de Transporte**

##### **VIII.4.2.1. Transporte Rodoviário**

455. Na área rodoviária foram abertos dois processos de desestatização no período de 2017 e 2018, os quais se encontram listados na Tabela 19 – Desestatização – Área de Transporte.

**Tabela 19 – Desestatização – Área de Transporte**

| <u>Ano</u> | <u>Processo</u> | <u>Assunto do Processo</u>                                                                                               | <u>Estado do processo</u> |
|------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| 2017       | 028.343/2017-4  | Acompanhamento da Concessão da BR-101/290/386/448/RS, nos moldes da Instrução Normativa do TCU nº 46/04                  | Aberto                    |
| 2018       | 002.469/2018-9  | BR-364/365/GO/MG - 1ª Estágio de Fiscalização -Programa de Exploração da Rodovia e Estudos de Viabilidade para Concessão | Aberto                    |

Fonte: Coinfra/Siob

456. Destaca-se o acompanhamento da Concessão da BR-101/290/386/448/RS pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil.

457. Neste trabalho, o TCU avaliou os estudos de viabilidade técnica e ambiental que embasaram a tarifa teto estipulada e a minuta de contrato da futura concessão.

458. Nessa avaliação, foi constatado que as regras estabelecidas em contrato incentivavam o descumprimento das obrigações contratuais originais pelas empresas prestadoras de serviço. Além disso, o Tribunal promoveu uma redução de R\$ 676 milhões nas despesas de capital e de R\$ 420

milhões nos custos operacionais (ambos a preços de set/2016). Como resultado, a tarifa teto de pedágio (antes do leilão) caiu de R\$7,48 para R\$ 6,99, redução de 6,5%.

459. Foi ainda verificado que os estudos de viabilidade, elaborados pelo grupo econômico que administrou a rodovia ao longo da concessão que se encerrou, omitiu importantes parâmetros do negócio, permitindo vantagens competitivas sobre os licitantes que não dispunham da completude das informações que deveriam ter sido consignadas nos estudos elaborados. Como encaminhamento, o Tribunal determinou a revisão dos estudos para contemplar as omissões identificadas.

#### **VIII.4.2.2. Transporte Ferroviário**

460. Para o biênio 2017-2018 não foram autuados processos do tipo ‘Desestatização’ na área de transporte ferroviário, contudo, essa Corte de Contas autuou o TC 026.071/2017-7 (do tipo Relatório de Acompanhamento) com o objetivo de acompanhar os atos relacionados à subconcessão para a iniciativa privada de trecho da Ferrovia Norte-Sul (FNS). Embora não se tratar de um processo de desestatização, dada a relevância desse empreendimento, seguem informações sobre o aludido acompanhamento.

461. Por ocasião da análise do primeiro estágio do acompanhamento da outorga da Ferrovia Norte-Sul Tramo Central (FNSTC), o TCU determinou, por meio do Acórdão 2.915/2018-TCU-Plenário (TC 026.071/2017-7), a adoção de providências pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) como condição para publicação do edital de concessão da FNSTC. Os estudos elaborados pela Agência previam investimentos de cerca de R\$ 2,8 bilhões no prazo de 30 anos.

462. A concessão faz parte do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) para o setor ferroviário, e se divide em dois subtrechos: i) o primeiro compreendido entre Porto Nacional/TO e Anápolis/GO, de 855 km de extensão, e que já foi autorizado pela ANTT para transporte ferroviário comercial de cargas; ii) o segundo compreendido entre Ouro Verde de Goiás/GO e Estrela d’Oeste/SP, de 682 km, ainda não concluído, e com contratos de construção ainda vigentes sob a responsabilidade da Valec.

463. A fiscalização do Tribunal identificou inconsistências e irregularidades nos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental da FNSTC. A partir das constatações, determinou-se que a ANTT adote providências em relação ao edital de concessão da FNSTC, como, por exemplo, que a Agência inclua, nos documentos que integram o edital, termos aditivos que estabeleçam as condições para exercício do direito de passagem em malhas adjacentes que se conectam com os portos de Itaqui/MA e Santos/SP. O Plenário também determinou que a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. realize o levantamento do rol de bens reversíveis da ferrovia.

464. Com relação à matriz de riscos associada aos passivos ambientais, às desconformidades técnicas e construtivas e às invasões de faixas de domínio, assim como ao detalhamento das regras do direito de passagem, o Tribunal identificou oportunidades de melhoria no sentido de tornar o ajuste mais objetivo e alinhado ao interesse público. Considerando, porém, que tais decisões cabem ao Poder Concedente, detentor das competências regulatórias do setor, optou por expedir recomendações no sentido do aperfeiçoamento do referido regramento.

#### **VIII.4.3. Área de Infraestrutura Portuária**

465. Responsável pelo acompanhamento dos processos de desestatização da área portuária, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária possui 10 processos do tipo desestatização abertos.

**Tabela 20 – Desestatização – Área Portuária**

| <u>Ano</u> | <u>Processo</u> | <u>Assunto do Processo</u>                                                                                                                                                                                                                                | <u>Estado do processo</u> | <u>Situação</u>                                                                             |
|------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2017       | 020.226/2017-9  | Arrendamento do Terminal Marítimo de Passageiros (TMP) de Fortaleza/CE                                                                                                                                                                                    | Aberto                    | Aguardando novo estudo                                                                      |
| 2017       | 021.243/2017-4  | Desestatização do terminal portuário no porto de Paranaguá/PR - PAR12 (Terminal de carga geral - Veículos e suas partes).                                                                                                                                 | Aberto                    | Apreciado – Acordão 122/2018                                                                |
| 2017       | 029.910/2017-0  | Desestatização - proposta de licitação de terminal portuário no Porto de Santana/AP.                                                                                                                                                                      | Aberto                    | Apreciado – Acordão 124/2018                                                                |
| 2017       | 029.464/2017-0  | Concessão para implantação de Porto Seco na região de Sorocaba no estado de São Paulo.                                                                                                                                                                    | Aberto                    | Sobrestado                                                                                  |
| 2017       | 029.883/2017-2  | Desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA - outorga de concessão da administração dos portos organizados de Vitória, Vila Velha e Barra do Riacho e das instalações portuárias de Praia Mole no Espírito Santo.                        | Aberto                    | Análise de 1º estágio suspensa (Poder concedente deixou de ter interesse na desestatização) |
| 2017       | 021.244/2017-0  | Desestatização de terminais portuários nos portos de Itaqui/MA - IQI18 e de Paranaguá - PAR01 (Terminais de movimentação de carga geral - celulose).                                                                                                      | Aberto                    | Apreciado – Acordão 123/2018                                                                |
| 2018       | 006.303/2018-8  | Cessão onerosa de área para envase e distribuição de GLP no porto de Suape/PE                                                                                                                                                                             | Aberto                    | Apreciado – Acordão 1.471/2018                                                              |
| 2018       | 025.516/2018-3  | Procedimento licitatório da área denominada VIX30, localizada no Porto Organizado de Vitória/ES.                                                                                                                                                          | Aberto                    | Apreciado – Acordão 2.261/2018                                                              |
| 2018       | 031.724/2018-3  | Desestatização relativa ao procedimento licitatório da área denominada VDC12, localizada no Porto Organizado de Vila do Conde/PA, e dos terminais portuários de graneis líquidos, denominados BEL02A, BEL02B, BEL04, BEL08 e BEL09, no Porto de Belém/PA. | Aberto                    | Em análise pela UT                                                                          |
| 2018       | 026.399/2018-0  | Procedimentos licitatórios das áreas denominadas AI-01, AE-10 e AE-11, localizadas no Porto Organizado de Cabedelo/PB.                                                                                                                                    | Aberto                    | Em análise pelo gabinete (BD)                                                               |

Fonte: Coinfra/Siob

466. Quatro desses processos abertos ainda estão em fase inicial (TC 020.226/2017-9, 029.464/2017-0, 029.883/2017-2, 031.724/2018-3) e, por ainda não terem sido apreciados pela Unidade Técnica, não possuem informações no sistema. Com relação aos demais, destacam-se os processos: TC 025.516/2018-3 - Procedimento licitatório da área denominada VIX30, localizada no Porto Organizado de Vitória/ES; TC 021.243/2017-4 - Desestatização do terminal portuário no porto de Paranaguá/PR - PAR12 (Terminal de carga geral - Veículos e suas partes); e TC 021.244/2017-0 - Desestatização de terminais portuários nos portos de Itaqui/MA - IQI18 e de Paranaguá - PAR01 (Terminais de movimentação de carga geral - celulose).

467. No processo TC 025.516/2018-3 que analisou o 1º estágio do acompanhamento de desestatização, por meio de arrendamento, de área *greenfield* no Porto de Vitória, verificou-se que o edital e a minuta de contrato não tratavam do risco de eventual não conclusão da construção do novo berço 207, obra em andamento e a cargo da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), e seus potenciais efeitos na desestatização.

468. Entretanto, considerando as análises depreendidas e as informações apresentadas pelo Poder Concedente, não foram observados elementos que poderiam prejudicar o prosseguimento do certame.

469. A Unidade Técnica também acompanhou, no TC 021.243/2017-4, o 1º estágio do acompanhamento de desestatização, por meio de arrendamento, de área *greenfield* para movimentação e armazenagem de veículos no Porto de Paranaguá/PR.

470. Verificou-se nesse processo que o edital não vedava o terminal existente a participar do leilão, o que pareceu incoerente com os objetivos previstos no ato justificatório da licitação de redução de preços e aumento da eficiência portuária por meio da competição entre operadores. Assim, o Tribunal determinou ao Poder Concedente, via Acórdão 122/2018-TCU-Plenário (relatoria: Min. Bruno Dantas), que avaliasse a necessidade de incluir no edital do terminal PAR12 cláusula tendente a evitar a concentração horizontal do mercado ou outra solução tendente a impedir/mitigar o potencial abuso de poder econômico do futuro arrendatário.

471. Sobre a questão tarifária, verificou-se que o Poder Concedente relatou que estaria em andamento projeto de contabilidade regulatória que pretende permitir à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) obter informações mais acuradas sobre os preços, tarifas e custos dos arrendatários. Dada as limitações dos estudos de determinação de tarifas (tanto no âmbito do Bloco 1 quanto na licitação em tela), entendeu-se que esse projeto possuía importância significativa para os processos de arrendamento, razão pela qual se propôs determinação para que fosse encaminhado plano de ação a esta Corte tendente à sua conclusão e implementação por parte da Antaq.

472. Ademais, analisando-se a viabilidade financeira, percebeu-se certa contradição entre a modelagem de financiamento do estudo de viabilidade e a forma de cálculo do índice do WACC - *Weighted Average Capital Cost* (Custo Médio Ponderado do Capital) - pelo Ministério da Fazenda. Item de significativa magnitude no fluxo de caixa. Logo, a fidedignidade desse dado foi considerada indispensável à licitação. Nesse sentido, determinou-se à Antaq que elaborasse metodologia que represente com mais fidedignidade o projeto do PAR12, em detrimento de utilizar estudo geral que aparentemente não representa mais as características do setor portuário.

473. Já no TC 021.244/2017-0, o Tribunal fiscalizou o primeiro estágio da desestatização, na forma de arrendamento, dos terminais portuários situados nos portos de Itaqui/MA e Paranaguá/PR, identificados como IQI18 e PAR01, respectivamente, destinados à movimentação de carga geral, prioritariamente papel e celulose.

474. A fiscalização buscou analisar, no âmbito do estudo de viabilidade econômico-financeira, a modelagem econômico-financeira, as estimativas de receita, as estimativas de despesas operacionais, as estimativas de investimentos e a tributação.

475. No que concerne a modelagem econômico-financeira, analisaram-se o WACC e o critério de julgamento das propostas. Nesse diapasão, constatou que WACC utilizado foi baseado na Nota 3/2015/STN/SEAE/MF do Ministério da Fazenda, cujos parâmetros não se mostraram fidedignos à realidade do empreendimento. Assim, foi proposta determinação no sentido de que o próximo estágio do certame somente fosse procedido após novo cálculo da taxa WACC, cujos parâmetros refletissem de forma verossímil as peculiaridades e características dos projetos dos arrendamentos. Quanto ao critério de julgamento das propostas, adotou-se o maior valor de outorga para os dois certames. Ademais, não foram encontradas inconsistências relativamente ao que foi analisado.

476. Com relação à estimativa de receita, a apreciação compreendeu o estudo de demanda e a estrutura tarifária. Desse modo, constatou-se que, para a projeção de demanda, foi utilizada a capacidade de produção das plantas de celulose nas regiões de influência de cada um dos portos organizados, sendo que, nos dois casos, segundo os estudos desenvolvidos, foi identificado apenas um empreendimento desse tipo em tais áreas. Além disso, não se projetou nenhuma expansão adicional de capacidade de produção de celulose prevista na região de influência dos portos, tampouco foi considerado crescimento orgânico dos volumes de exportação, haja vista que as plantas já operariam em plena capacidade; os acréscimos de capacidade produtiva na indústria de celulose

tipicamente se dariam em saltos, não sendo possível prever com precisão se ou quando haveria um novo projeto sem que haja anúncios de novos investimentos; a estruturação de uma nova planta de celulose na região demandaria tempo suficiente para permitir o desenvolvimento de um novo terminal portuário capacitado a atender os fluxos adicionais. Diante do exposto, mostrou-se pouco robusta a premissa de projeção de demanda constante por 25 anos.

477. No que concerne à estrutura tarifária, observou-se que, segundo a fundamentação do ato justificatório dos arrendamentos em tela, o futuro vencedor de cada certame prestará serviços de armazenagem e movimentação de celulose (e eventualmente papel). Desse modo, ele utilizar-se-á de uma tarifa única (Tarifa de Movimentação de Papel e Celulose), que visa cobrir todas as atividades necessárias para a recepção, armazenagem e transporte dessas cargas ao cais (que são apenas exportadas). A cobrança incluirá também um período de armazenagem livre de quinze dias, suficiente para a formação de lotes de embarque. Ademais, não foram previstas cobranças de receitas acessórias nos terminais.

478. Para o cálculo do valor tarifário e, consequentemente, da receita média unitária, na monta de R\$ 49,52/t, foram utilizadas, após atualização, a média das cifras estipuladas nos EVTEA dos arrendamentos dos terminais portuários de Santos (Armazéns 9, 12 e 32), Paranaguá e Itaquí (EVTEA anterior ao atual). Além do mais, por entender existir risco de abuso de poder econômico, o MTPA definiu o valor acima como a tarifa-teto a ser cobrada dos usuários dos terminais. Não obstante a desatualização das cotações utilizadas para subsidiar o cálculo do valor tarifário, não se verificou motivos para o impedimento da continuidade da licitação. Todavia, foi recomendado que, para arrendamentos futuros, com objetivo de obter dados mais tempestivos e factíveis, o Poder Concedente realizasse novas pesquisas de mercado de forma a obter cotações atualizadas.

479. Com relação as estimativas de despesas operacionais, constataram-se, para o terminal IQI18, inconsistências na delimitação da mão de obra administrativa, de manutenção e operacional. Todavia, após questionamentos da Unidade Técnica, o Poder Concedente procedeu às correções necessária. Além do mais, expurgou a parcela relativa à contribuição sindical obrigatória em ambos arrendamentos, em virtude do advento da Lei 13.467, de 13/7/2017. Destarte, o valor das despesas operacionais passou de R\$ 682.542.000,00 para R\$ 786.106.000,00, no caso de IQI18, e de R\$ 581.719.000,00 para R\$ 577.115.000,00, no caso de PAR01.

480. No tocante as estimativas de investimentos, após elaboração de curvas ABC para os terminais IQI18 e PAR01, de modo a identificar investimentos materialmente mais relevantes, identificaram-se inconsistências no preço unitário paramétrico de ferrovia. Além disso, constatou-se desatualização das cotações utilizadas para subsidiar os projetos. Nesse sentido, o MTPA corrigiu a incongruência identificada, bem como apresentou novos preços de referência, com base em dados do Sicport, demonstrando a pertinência dos valores utilizados para as demais cotações. Dessa forma, os valores de investimentos foram alterados de R\$ 221.008.000,00 para R\$ 214.873.000,00, no caso de IQI18, e de R\$ 101.399.000,00 para R\$ 87.002.000,00, no caso de PAR01.

481. Por fim, atinente ao derradeiro item do estudo de viabilidade econômico-financeira, a tributação, contatou-se inadequações nas alíquotas incidentes sobre a importação de equipamentos, bem como no cálculo do IRPJ sobre o lucro real. Diante dos apontamentos da Unidade Técnica, o Poder Concedente procedeu às correções.

## **IX. Determinações dos Acórdãos 2.451/2017-TCU-P e o 843/2018-TCU-Plenário**

482. Esse capítulo listará os trabalhos referentes às determinações constantes nos Acórdãos 2.451/2017-TCU-Plenário (relatoria: Min. Vital do Rêgo) e o 843/2018-TCU-Plenário (relatoria: Min. Raimundo Carreiro). O primeiro acórdão, o qual foi prolatado em 8/11/2017, determinou à Segecex que:

11.“9.2.2. inclua no próximo plano de fiscalização de obras públicas (Fiscobras 2018) a realização de auditoria no Ministério do Planejamento com o objetivo de elaborar um amplo diagnóstico sobre as obras inacabadas no país financiadas com recursos da União, cujos resultados do referido trabalho deverão contemplar no mínimo:

12.9.2.2.1. relação de obras paralisadas há mais de um ano custeadas com recursos federais;

13.9.2.2.2. motivos elencados pelos gestores de obras públicas para a paralisação dos empreendimentos listados;

14.9.2.2.3. data em que o empreendimento recebeu recursos pela última vez;

15.9.2.2.4. percentual de execução física e financeira dos contratos de execução das obras;”

483. A Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (Seinfra Urbana) ficou responsável por efetuar fiscalização com o objetivo de atender à aludida determinação. Para essa finalidade, foi autuado o TC 011.196/2018-1 que envolveu a participação, além da Seinfra Urbana e da Seinfra Operações, de outras 24 unidades técnicas localizadas dos estados. O aludido diagnóstico consta no capítulo IX.1. desse relatório.

484. Já o Acórdão 843/2018-TCU, prolatado em 18/4/2018, determinou à Coinfra que incluía, no Relatório Consolidador do Fiscobras 2018:

16. “9.3.1. seção específica, com informações sintéticas e atualizadas, extraídas de processos de controle externo abertos, sobre outros empreendimentos em andamento de grande relevância socioeconômica que tenham recebido, direta ou indiretamente, montantes significativos de recursos públicos para a sua execução, a exemplo da concessão da Ferrovia Nova Transnordestina e das Obras de Transposição do Rio São Francisco;

17.9.3.2. anexo específico, com informações sintéticas e atualizadas, sobre todas as medidas cautelares vigentes concedidas pelo Tribunal, com suspensão de ato ou procedimento impugnado em obras públicas;”

485. Nesse contexto, os atendimentos às determinações constantes nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 encontram-se nos capítulos IX.2. e IX.3. , respectivamente, desse relatório.

#### **IX.1. Diagnóstico de Obras Paralisadas**

486. Está em andamento no TCU uma auditoria operacional que visa elaborar um amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas no país, financiadas com recursos da União, além de identificar as principais causas para a ocorrência dessa situação e construir propostas para solucionar esse problema.

487. O trabalho decorre de determinação exarada no Acórdão 2.451/2017 - TCU - Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, e está registrado no processo TC 011.196/2018-1, do mesmo relator.

488. O diagnóstico acerca da situação das obras está sendo elaborado com base na análise dos principais bancos de dados de órgãos federais executores ou participantes da execução de obras públicas com recursos federais.

489. No caso de diversos desses órgãos a competência pelo gerenciamento de suas obras é delegada à Caixa Econômica federal, na função de mandatária da União. Com isso, seu banco de dados torna-se um dos principais a serem considerados.

490. Com efeito, utilizou-se a extração, análise e consolidação dos dados dos bancos com as maiores quantidades de contratos relacionados a obras públicas, sendo eles dos seguintes órgãos ou programa:

- Caixa Econômica Federal;
- Ministério da Educação (MEC);
- Fundação Nacional de Saúde (Funasa);
- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);

491. Ressalta-se que na presente fiscalização não será possível elaborar o diagnóstico acerca da totalidade de obras inacabadas, executadas com recursos federais, haja vista a inexistência de um cadastro único e da dispersão de informações em diversos órgãos setoriais. No entanto, busca-se a

consolidação dos principais bancos de dados a fim de obter os melhores resultados com os menores custos possíveis.

492. Assim, não serão incluídos no trabalho os contratos, que mesmo utilizando recursos públicos federais, não constavam das bases de dados especificadas acima.

493. Com a consolidação preliminar dos dados é possível verificar alguns números. O universo de contratos de obras abarcados pelo trabalho de auditoria é da ordem de 40 mil, que representam investimento total superior a R\$ 700 bilhões.

494. Dessas, segundo esses sistemas informatizados mais de 30% estão atualmente paralisadas. Especificamente no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento, tem-se que 26,4% das obras do programa estão paralisadas, com contratos que somam mais de R\$ 128 bilhões.

495. No que concerne às causas das paralisações a equipe de auditoria está aprofundando a avaliação dos três principais motivos constantes do sistema do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

496. Para isso, já foram realizadas visitas in loco em 75 obras paralisadas, distribuídas em 24 estados e no Distrito Federal. Tais visitas visaram aferir as reais causas de suspensão da execução informadas no sistema para, assim, identificar a origem (às “causas raízes”) dos problemas inicialmente informados.

497. Além disso, após a realização dos trabalhos em campo, a equipe de auditoria realizou oficina colaborativa, com a participação de mais de 40 gestores de diversas entidades relevantes que lidam com a execução de obras públicas, como, por exemplo, associações municipais, empresas executoras de obras, ministérios e Caixa.

498. No encontro, discutiu-se algumas das principais causas de paralisações de obras públicas e, ao final, foram propostas de forma coletiva maneiras de atuar sobre essas causas, visando minimizar os riscos de ocorrência dos problemas e/ou aprimorar a capacidade de resposta para mitigar os prejuízos decorrentes das paralisações.

499. Atualmente, a auditoria está em fase de elaboração de seu relatório, com previsão de conclusão, para submetê-lo ao relator, ainda neste ano de 2018.

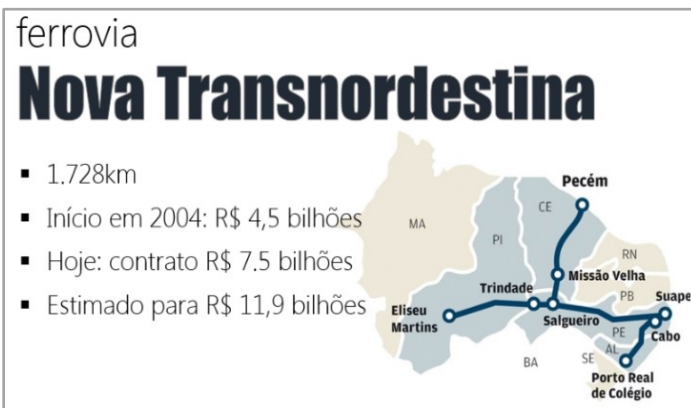
## **IX.2. Informações sobre Grandes Obras**

### **IX.2.1. Concessão da Ferrovia Nova Transnordestina**

500. A construção da ferrovia Nova Transnordestina é uma das obras mais relevantes para o setor ferroviário brasileiro e para a economia da Região Nordeste. Pela ferrovia serão transportadas as cargas originadas do agronegócio e mineração, bem como da produção gesseira da região do Araripe de Pernambuco aos Portos de Suape (PE) e de Pecém (CE). A empresa Transnordestina Logística S.A (TLSA) é a concessionária responsável pelo empreendimento.

501. Alguns impactos socioeconômicos resultantes da obra, quando concluída, são: a redução do custo logístico de transportes, o aumento da competitividade nacional, a atração de novos empreendimentos para a região e a geração de emprego e renda nessa área de influência.

502. Incluído em 2007 no rol de obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o novo projeto inicialmente custaria R\$ 4,5 bilhões e estaria concluído até 2010. Em abril de 2014, havia previsão de conclusão do empreendimento para 2016, tendo o custo de construção sido ampliado para R\$ 7,5 bilhões. Hoje, já se tem noticiado que a obra ainda está com aproximadamente



cinquenta por cento de execução completada, e com custo já estimado aproximadamente em R\$ 11,9 bilhões.

503. Existem no Tribunal diversos processos que tratam da Ferrovia Nova Transnordestina. O TC 012.092/2016-9, de Relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, é o mais abrangente dos processos. Origina-se de solicitação da Câmara dos Deputados, a partir de Comissão Externa constituída especificamente para tratar da ferrovia, e tem como escopo:

- a) Legalidade do contrato de concessão, ressaltando-se o fato de que a concessão não foi precedida de licitação;
- b) Desvio de agenda (atrasos e destinação dos recursos) e atuação da ANTT para recuperação dos atrasos já ocorridos na obra;
- c) Governança da Valec em seu papel de sócia minoritária da concessionária TLSA, contemplando a avaliação de riscos, resultados dos aportes efetuados na empresa privada e viabilidade econômica que embasou a decisão pela participação da empresa pública na sociedade privada;
- d) Termos de ajustamento de conduta entre a Agência e a concessionária, em que sanções têm sido substituídas por medidas que aparentemente são pouco efetivas; e
- e) Estrutura de governança do empreendimento, referindo-se a acionistas, regulador, financiadores e concessionária.

504. O pedido do Congresso aborda aspectos relevantes e que não foram tratados em fiscalizações já realizadas ou em andamentos pelo TCU nos autos dos TC 010.453/2014-8, TC 012.179/2016-7 e TC 019.494/2014-9, todos de Relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

505. No TC 010.453/2014-8, verificou-se a conformidade da atuação da ANTT na fiscalização, execução e acompanhamento do contrato de concessão da ferrovia. O relatório de auditoria foi concluído em 2014 e encontra-se sobrestado até que se ultime a análise do TC 012.179/2016-7.

506. O TC 012.179/2016-7, por sua vez, trata de representação do MPTCU acerca de indícios de irregularidades graves cometidas pela ANTT pela prática de atos e procedimentos que resultaram na celebração de contrato com a empresa TLSA para a construção, sem licitação prévia, da Ferrovia Transnordestina. O julgamento da referida representação atenderá à alínea “a” da SCN.

507. Também já tramitava na época da autuação da SCN, o TC 019.494/2014-9, que trata de representação acerca de indícios de irregularidades encontrados em Termos de Ajuste de Conduta (TAC) celebrados pela ANTT, entre eles, o TAC celebrado no âmbito dos contratos de Concessão da Ferrovia Transnordestina, portanto, seu resultado atendeu à alínea “d” da Solicitação.

508. Para atender as demais solicitações da Câmara dos Deputados, direcionaram-se esforços para o deslinde de outros dois processos, conforme o Acórdão 1.731/2016-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que conheceu do pedido de Solicitação do Congresso Nacional e definiu os seguintes trabalhos adicionais:

- a) TC 021.577/2016-1, com o objetivo de fiscalizar os atos de gestão do Conselho Administrativo (Consad) da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) na avaliação de riscos, ponderação de possíveis resultados e na aprovação dos investimentos por meio de aportes de capital na Transnordestina Logística S.A. (TLSA) destinados à construção da Ferrovia Nova Transnordestina (Malha II). Tal fiscalização visou responder à alínea “c” da Solicitação; e
- b) TC 021.573/2016-6, com vistas a avaliar a estrutura de governança do empreendimento no que diz respeito à assimetria de informação entre regulador, concessionária, financiadores e acionistas públicos, bem como as ações do primeiro destinadas à recuperação do cronograma da obra. O foco foi a atuação da ANTT na apuração das responsabilidades pelo atraso na construção e a sanção dos responsáveis, bem na descrição dos papéis dos diferentes atores. Esta fiscalização visou responder às alíneas “b” e “e” da Solicitação.

509. Atualmente, existem decisões do Plenário referentes a todos os processos acima listados:

- a) TC 021.577/2016-1: auditoria finalizada em 12/4/2017 e apreciada pelo Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário (relatoria: Min. Walton Alencar Rodrigues), sendo que está pendente a apreciação do pedido de reexame interposto pela Valec.
- b) TC 021.573/2016-6: o relatório foi apreciado mediante o Acórdão 1.408/2017-TCU-Plenário (relatoria: Min. Walton Alencar Rodrigues), cujo pedido de Reexame foi conhecido e negado pelo Acórdão 1.775/2018-TCU-Plenário, de 1º/8/2018 (relatoria: Min. Bruno Dantas);
- c) TC 012.179/2016-7: encontra-se em instrução de mérito pela Unidade Técnica. Houve, no entanto, decisão que adotou medida cautelar – Acórdão 2.532/2017-TCU-Plenário (relatoria: Min. Walton Alencar Rodrigues), de 14/11/2017, que determinou à Valec, ao Fundo de Investimento do Nordeste-Finor, ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), ao Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao BNDES Participações S.A. (BNDESPar) que se abstenham de destinar recursos, a qualquer título, para as obras de construção da Ferrovia Transnordestina (Malha II) ou para a concessionária, até ulterior deliberação desta Corte de Contas; e
- d) TC 019.494/2014-9, o relatório foi apreciado definitivamente mediante o Acórdão 2.533/2017-TCU-Plenário (relatoria: Min. Walton Alencar Rodrigues).

510. Além desses processos, foi realizado Levantamento com o objetivo de obter informações sobre a execução das obras de construção da ferrovia Transnordestina com uso das técnicas desenvolvidas no âmbito do Projeto GeoControle (imagens de satélite associadas a geoprocessamento). O trabalho, autorizado nos autos do TC 000.531/2016-2, também teve como objetivo identificar riscos e pontos de controle relacionados ao empreendimento.

#### **IX.2.2. Integração sobre o Rio São Francisco (PISF)**

##### **IX.2.2.1. Resultados da Auditoria Operacional realizada pela SeinfraCOM em obras de infraestrutura hídrica sob responsabilidade do Ministério da Integração**

511. O presente capítulo do Fiscobras baseou-se em auditoria operacional (TC 030.005/2017-5), de relatoria do Ministro Augusto Nardes, que avaliou o planejamento dos investimentos de infraestrutura hídrica a cargo do Ministério da Integração Nacional.

512. O Brasil é o maior detentor de águas doces superficiais no globo, porém, sua distribuição não é uniforme no espaço e no tempo, trazendo historicamente escassez em determinadas regiões, notadamente no semiárido nordestino e, mais recentemente, em regiões densamente povoadas. O que se observa é uma oferta de água em quantidade ou em qualidade insuficiente para o atendimento da demanda, em determinadas regiões do país, devido à essa distribuição irregular dos recursos hídricos no território nacional, à baixa capacidade hídrica de mananciais utilizados em períodos de estiagem ou em decorrência de sua poluição e à deficiência de investimentos para aproveitamento de mananciais mais distantes.

513. Conforme o Termo de Referência elaborado pela Agência Nacional de Águas para a realização do Plano Nacional de Segurança Hídrica, estudo em desenvolvimento voltado ao estabelecimento de diretrizes e critérios para identificação de intervenções estruturantes de caráter estratégico para o cenário de abastecimento hídrico do país, as regiões com maior criticidade sob o ponto de vista tanto qualitativo como quantitativo concentram-se no semiárido (Região Nordeste e norte do estado de Minas Gerais), no sul do país (estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina) e na área de abrangência dos principais centros urbanos.

514. Verifica-se no Atlas Brasil 2010, documento elaborado pela ANA com o intuito de apontar as alternativas para a garantia de abastecimento dos municípios brasileiros, que as Regiões Norte e Nordeste têm as maiores necessidades de investimentos nos sistemas produtores de águas (mais de 59% das sedes urbanas). Entre os problemas a serem resolvidos nessas localidades, destacam-se a precariedade dos pequenos sistemas de abastecimento de água da região Norte, em que, por mais abundante que a água seja nessa área, é necessário sua coleta, tratamento e distribuição dentro dos parâmetros sanitários desejados; a escassez hídrica da porção semiárida; e a baixa disponibilidade de água das bacias hidrográficas litorâneas do Nordeste. Já na Região Sudeste, além

da elevada concentração urbana, existe a complexidade da demanda e dos sistemas de produtores de abastecimento, que motivam disputas pelas mesmas fontes hídricas.

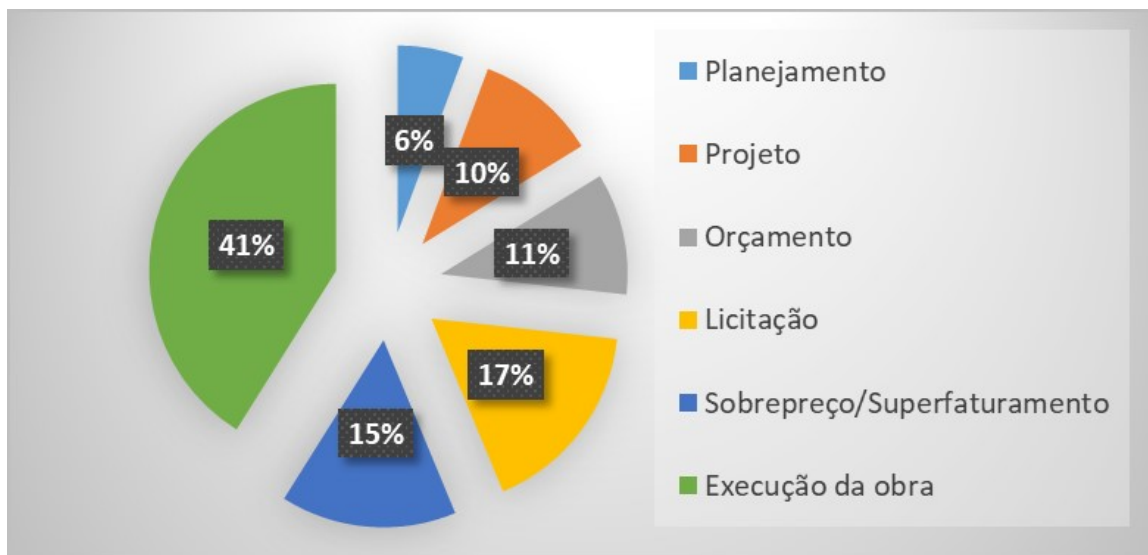
515. As avaliações realizadas no âmbito do Atlas permitiram identificar que “55% das cidades estudadas (3.059 sedes urbanas) requerem investimentos em ampliações e adequações de sistemas produtores ou no aproveitamento de novos mananciais, resultando num aporte de investimentos de R\$ 22,2 bilhões e no atendimento a 139 milhões de habitantes até o ano de 2025”.

516. De acordo com o Relatório Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2017, como as unidades da Federação (UF) possuem características distintas quanto à quantidade e à qualidade de suas águas superficiais, algumas delas possuem papel fundamental na entrega de água para outros estados, a exemplo de Minas Gerais e Goiás. Outros estados recebem e fazem uso de água proveniente dos estados fornecedores, a exemplo dos estados do Rio de Janeiro e da Bahia. O maior exemplo dessa desigualdade na distribuição de água é a Região Hidrográfica Amazônica, concentrando cerca de 80% da água superficial do país, que, por outro lado, possui baixa densidade demográfica e pouca demanda por uso de água.

517. Diante desse cenário, da materialidade e da relevância do tema, o Tribunal de Contas da União se debruçou por anos sobre o tema escassez hídrica por meio de auditorias de conformidade das obras do setor de infraestrutura hídrica, verificando inclusive a execução de obras estruturantes para o país, a exemplo do Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), que é fiscalizado pelo Tribunal desde o início de seu planejamento.

518. Entre 2003 e 2017, foram realizadas 200 fiscalizações em 59 obras hídricas (adutoras, barragens, açudes, canais e perímetros de irrigação), as quais apontaram 789 achados de auditoria, relacionados essencialmente a projetos básicos deficientes, sobrepreços decorrentes de preços excessivos frente ao mercado, impropriedades na execução dos instrumentos de repasse, atrasos na obra, dentre outras. A distribuição dos principais achados levantados ao longo dessas auditorias pode ser visualizada no Gráfico 11.

**Gráfico 11 - Achados das fiscalizações do TCU em obras hídricas - 2003 a 2017**



Fonte: Fiscobras Gerencial do TCU, 2018 – elaboração pela SeinfraCOM

519. Tendo em vista esse grande universo de obras fiscalizadas, o TCU realizou auditoria operacional com o intuito de avaliar o planejamento de investimento em obras estruturantes federais de infraestrutura hídrica contra a seca, de modo a verificar se o procedimento adotado pelos órgãos envolvidos, em especial o Ministério da Integração Nacional, é orientado por regras e critérios objetivos que priorizem a execução das obras hídricas mais relevantes para combater a insuficiência de água em diversas localidades do país.

520. O escopo do trabalho concentrou-se na verificação do planejamento dos investimentos para a realização de obras estruturantes de infraestrutura hídrica contra a escassez de água, sob

responsabilidade do Ministério da Integração Nacional. Além do MI, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e a Agência Nacional de Águas (ANA) também têm atribuições que, em determinado nível, os colocam na posição de responsáveis pela intervenção, na medida em que opinam ou decidem sobre a realização desses investimentos públicos.

521. Com esse intuito, foram aprofundados os estudos, nessa auditoria, sobre as cinco maiores obras estruturantes de infraestrutura hídrica do país, as quais receberam cerca de 80% dos recursos federais investidos, de 2012 a 2017, na área: Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, Cinturão das Águas do Ceará, Canal Adutor do Sertão Alagoano, Canal Adutor Vertente Litorânea Paraibana e Sistema Adutor do Agreste/PE.

522. Sobre a construção desses empreendimentos, verificou-se que nenhum deles foi concluído, mesmo recebendo recursos públicos há no mínimo 6 anos (Cinturão das Águas do Ceará), no melhor dos casos, e há 25 anos, no caso extremo do Canal Adutor do Sertão Alagoano, cujo contrato do 1º lote de obras remonta aos anos de 1993. Ressalta-se que essas obras ainda em execução possuem atrasos expressivos em seus cronogramas, representando, em alguns casos, mais do que o dobro do tempo inicialmente previsto para conclusão.

523. Registre-se, ainda, que somente essas cinco principais obras custarão aos cofres públicos, de acordo com as estimativas mais recentes e em valores atualizados, cerca de R\$ 25 bilhões, havendo ainda a necessidade da aplicação de muitos outros bilhões em obras complementares necessárias para que esses empreendimentos estruturantes alcancem os benefícios propostos. Importante ressaltar que a ausência de conclusão desses projetos implica a imobilização de recursos bilionários sem que os resultados almejados, seja para aplacar a sede ou seja para alavancar o desenvolvimento econômico e social de populações carentes de água, sejam efetivamente alcançados, perenizando a condição de sofrimento em que se encontra boa parte dos brasileiros residentes do semiárido nordestino.

**Tabela 21 - Pisf e as quatro obras estruturantes – Atraso da obra e aumento da estimativa do custo (em R\$ mil)**

| <u>Ação</u>                          | <u>Valor original (a)</u> | <u>Valor atual (b)</u> | <u>Diferença de valores (b-a/a)</u> | <u>Tempo em Execução (anos)</u> |
|--------------------------------------|---------------------------|------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| Pisf                                 | 10.487.073                | 17.062.910             | 62,70%                              | 13                              |
| Canal Adutor do Sertão Alagoano - AL | 3.084.970                 | 3.476.086              | 12,68%                              | 26                              |
| Adutora do Agreste - PE              | 764.860                   | 823.251                | 7,63%                               | 9                               |
| Canal Adutor Vertente Litorânea - PB | 1.403.423                 | 1.599.135              | 13,95%                              | 7                               |
| Cinturão das Águas do Ceará - CE     | 2.160.351                 | 2.317.505              | 7,27%                               | 6                               |
| <b>Total</b>                         | <b>17.900.677</b>         | <b>25.278.887</b>      | <b>41,22%</b>                       | <b>12</b>                       |

Fonte: Contratos e aditivos, processos e-TCU, 2018 – elaboração própria. Valores atualizados com o INCC para a mesma data de Jan/2018.

524. A lição principal que se extrai da análise desses grandes projetos de investimentos federais em infraestrutura hídrica é a necessidade de se instituir um planejamento estratégico e operacional. Isso se estende desde o macroplanejamento, envolvendo as várias licenças, a interação entre as instituições públicas, com vistas a analisar e priorizar os empreendimentos destinados a combater a escassez ou a insegurança hídrica, até o microplanejamento do projeto, envolvendo o cronograma de desapropriações, a gestão de projetos, a qualidade do projeto básico, incluindo a execução de sondagens e estudos necessários, e a elaboração do orçamento base balizador da licitação em questão.

525. Sabe-se que os investimentos do Estado no setor de infraestrutura hídrica possuem caráter decisivo para mitigar o problema da distribuição desigual dos recursos hídricos, sendo absolutamente

desejável e necessário que tais investimentos estejam inseridos em um planejamento de longo prazo, que priorize tanto as melhores opções de investimento como os melhores projetos para combater os efeitos das secas e das cheias que assolam parte da população brasileira.

526. Os atrasos verificados juntamente com as deficiências dos respectivos projetos, via de regra, projetos básicos deficientes, além de postergar o início do uso e dos decorrentes benefícios dessas obras, contribuem para o aumento dos seus custos finais. Ao se postergar a entrega de uma obra, muitos custos são majorados, entre eles a própria administração e acompanhamento da obra, necessidade de refazer determinados serviços deteriorados pelo tempo, além dos cuidados necessários à proteção daquilo que já se encontra feito ou concluído.

527. Além dos custos adicionais decorrentes de atrasos, existem aqueles oriundos da má definição dos serviços necessários à consecução do empreendimento, em razão de projetos mal elaborados, que não retratam a totalidade e a variedade das atividades necessárias e suficientes para a sua execução, o que implica a inclusão de novos serviços, prejudiciais à manutenção do equilíbrio econômico financeiro contratual por não terem integrado o procedimento licitatório em que as empresas concorrem para oferecer a melhor proposta para execução da obra.

528. Adentrando especificamente nos achados dessa auditoria operacional, sinteticamente, apesar da histórica escassez hídrica enfrentada pela população e da restrição orçamentária governamental presente em alguns anos, identificou-se que: o Ministério da Integração (MI) não possui planejamento de curto, médio e longo prazo sobre as intervenções públicas e investimentos federais em infraestrutura hídrica para o combate à seca que utilizem critérios objetivos; o processo de planejamento não é sequer institucionalizado no âmbito do MI, não havendo qualquer normativo interno sobre planejamento; as escolhas de alocação de recursos não são decididas com base nas principais carências hídricas nacionais ou em critérios objetivos de seleção e priorização de projetos e obras, não havendo ligação com os estudos diagnósticos; as políticas públicas que direcionariam os investimentos federais em infraestrutura hídrica não foram sequer formuladas, a despeito de determinação legal estabelecida desde a vigência do Plano Plurianual de 2012 a 2015 (PPA 2012-2015); a formulação do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), ferramenta de planejamento dos investimentos em obras hídricas regionais ou nacionais, é conduzido exclusivamente pela ANA, sem participação efetiva do Ministério da Integração Nacional, verdadeiro responsável pela sua formulação, também conforme os PPA de 2012 a 2015 e de 2016 a 2019.

529. A análise realizada ao longo da auditoria torna inequívoco que o Ministério da Integração Nacional tem enfrentado o problema da distribuição dos recursos hídricos e das crises de escassez de água no Brasil sem um planejamento sistêmico, institucionalizado e estruturado, bem como sem embasamento em critérios e estudos técnicos com visão e abrangência nacional e regional. Essa atuação não condiz com o seu papel central na condução dos investimentos federais em infraestrutura hídrica e contribui para a continuidade dos efeitos da seca que assola várias regiões do país.

530. A ausência desse planejamento reflete também na qualidade dos projetos escolhidos e realizados, que, em regra, não possuem o adequado grau de maturidade e detalhamento dos estudos necessários. As fragilidades presentes nos projetos ocasionam sucessivas revisões, atrasos nas conclusões das obras e custos adicionais muito superiores aos limites impostos pela legislação, conforme verificados nas dezenas de fiscalizações decorrentes do Fiscobras.

531. Por conseguinte, não é possível garantir que os investimentos que vêm sendo realizados são os mais indicados para mitigar os problemas enfrentados relacionados às secas no Brasil. Além disso, os investimentos realizados e em andamento são ineficientes, pois ficam muito acima do valor inicialmente orçado, e de baixa efetividade, na medida em que demoram muitos anos até serem concluídos, sem a comprovação de que estejam realmente atendendo às populações mais atingidas pela seca.

532. Para efeito de constatação da deficiência dos projetos adotados, apresenta-se a situação do Pisf e das quatro maiores obras hídricas em execução no país, que darão funcionalidade ao Pisf: Canal Adutor do Sertão Alagoano (AL), Adutora do Agreste (PE), Canal Adutor Vertente Litorânea Paraibana (PB) e Cinturão das Águas do Ceará (CE). As informações coletadas apresentam tanto o

acréscimo entre o valor previsto originalmente e o realizado até então, atualizados para janeiro deste ano (2018), quanto o prazo adicional de execução da obra.

533. O projeto de transposição do rio São Francisco vem sendo fiscalizado pelo TCU desde 2005, quando foram publicados os primeiros editais para a contratação da execução das obras, da supervisão e da elaboração do projeto executivo. Nessas fiscalizações foram identificadas diversas impropriedades, dentre as quais se destacam: projetos básico e executivo deficientes ou desatualizados, atrasos injustificáveis nas obras e serviços, orçamentos incompletos ou inadequados, quantitativos inadequados na planilha orçamentária, sobrepreço e superfaturamento.

534. Quanto aos prazos de execução dessa obra, de acordo com o primeiro balanço do PAC, datado de abril de 2007, a previsão original era que as obras do Eixo Leste deveriam estar concluídas até junho de 2010, enquanto as do Eixo Norte deveriam estar prontas até dezembro de 2012. No atual cenário em que as obras do caminho das águas do Eixo Norte serão concluídas em outubro de 2019, verifica-se um atraso de sete anos. O Eixo Leste teve seu caminho das águas inaugurado em março de 2017, entretanto faltam ser concluídas obras secundárias, que não têm relação direta com o caminho das águas, mas têm importante função em sua manutenção e operação (estradas de acesso e de serviço, passarelas e pequenas pontes sobre os canais, cercas, obras de drenagem, entre outras). Considerando a inauguração do caminho das águas, o Eixo Leste apresentou um atraso também de sete anos em relação ao previsto inicialmente.

535. Sobre o custo do empreendimento, já foi gasto pelo Ministério o montante de R\$ 17.062.910.058,13, enquanto o orçamento original do projeto alcançava R\$ 10.487.072.529,83 (valores atualizados pelo INCC até 1º/1/2018). Assim, verificou-se a necessidade de R\$ 7 bilhões adicionais ao originalmente planejado, o que equivale a aproximadamente 63% de acréscimos, em valores totais (sem considerar individualmente os acréscimos e as supressões).

536. Não obstante os problemas já verificados, o alcance pleno dos objetivos idealizados para a transposição do rio São Francisco ainda apresenta enormes desafios. Conforme avaliação realizada pela CGU, embora parte do empreendimento já esteja em fase de testes, ainda está pendente a definição de aspectos essenciais de sustentabilidade, tais como: garantia do uso da arrecadação da cobrança na aplicação em operação e manutenção do Pisf; mensuração da demanda para consumo e a venda de vazões para consumidores autorizados e independentes; e, principalmente, composição tarifária e respectiva contribuição dos estados beneficiados pelo projeto.

537. A CGU também identificou riscos relacionados ao impacto do custo da energia elétrica. Um fator especialmente crítico para a sustentabilidade do Pisf é o gasto de energia com a operação do sistema, por meio do necessário bombeamento da água para vencer os desníveis geométricos existentes. Os valores a serem arcados pelos quatro estados receptores (CE, PB, PE e RN) poderão atingir cerca de R\$ 800 milhões por ano, cifra extremamente elevada na atual situação fiscal dos entes.

538. Outro desafio relevante diz respeito à necessidade de um massivo investimento em obras complementares para se alcançar a população beneficiada propagada nos estudos de viabilidade do Pisf e pelo Ministério da Integração Nacional. De acordo com o seu projeto, as sedes municipais situadas a até 10 km dos eixos deverão ter fornecimento de água para abastecimento da população e atividades econômicas urbanas. Além desse padrão de atendimento, as cidades com mais de 50.000 habitantes situadas até 50 km dos eixos de transposição também deverão ser atendidas pelas águas do Projeto, caso ainda não sejam autossuficientes.

539. Entretanto, a ausência de infraestrutura de captação, tratamento e distribuição de água nos municípios beneficiários do Pisf constitui um grande fator limitador para sua abrangência. Logo, para o atingimento total das 12 milhões de pessoas que deveriam beneficiadas, será preciso um aporte de recursos bilionários, podendo superar facilmente o montante de R\$ 10 bilhões, conforme previsão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, levando ainda anos para a sua conclusão e alcance do potencial originalmente desenhado.

540. Daqui se conclui que o Projeto de Integração, para atingir plenamente seus objetivos declarados, custará anualmente aos cofres públicos para sua operação e manutenção o valor próximo

de R\$ 1 bilhão, e que seu custo de implementação, somadas as obras complementares, será de pelo menos R\$ 27 bilhões.

541. Para o Canal Adutor do Sertão Alagoano, verificou-se que o atraso nas obras variou entre um e 18 anos na execução dos contratos, com um aumento na estimativa do custo total final em R\$ 391,11 milhões, equivalente a 12,68% de aumento, considerando a tomada d'água e os cinco contratos de obras civis dos trechos 1 a 5, conforme indicado na tabela abaixo:

**Tabela 22 - Canal Adutor do Sertão Alagoano – Atraso por contrato de obra e aumento da estimativa do custo (R\$ mil)**

| <u>Ação</u>                        | <u>Valor original contrato</u><br><u>(a)</u> | <u>Valor atual contrato</u><br><u>(b)</u> | <u>Diferença de valores (b-a/a)</u> | <u>Data prevista término</u> | <u>Data atual de término</u> | <u>Média de atraso (ano)</u> |
|------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Tomada d'água                      | 200.185                                      | 164.769                                   | -17,69%                             |                              |                              |                              |
| Trecho 1 - Contrato 1/1993-CPL/AL  | 399.915                                      | 623.428                                   | 55,89%                              | 14/01/1995                   | 12/03/2013                   | 18,17                        |
| Trecho 2 - Contrato 10/2007-CPL/AL | 299.976                                      | 351.083                                   | 17,04%                              | 12/06/2012                   | 01/06/2013                   | 0,97                         |
| Trecho 3 - Contrato 18/2010-CPL/AL | 784.708                                      | 854.512                                   | 8,90%                               | 11/02/2014                   | 30/09/2015                   | 1,63                         |
| Trecho 4 - Contrato 19/2010-CPL/AL | 728.029                                      | 810.137                                   | 11,28%                              | 09/07/2015                   | 31/12/2018                   | 3,48                         |
| Trecho 5 – Contrato 58/2010-CPL/AL | 672.157                                      | 672.157                                   | 0,00%                               | 27/08/2012                   | Não há                       | 6,12                         |
| <b>Total</b>                       | <b>3.084.970</b>                             | <b>3.476.086</b>                          | <b>12,68%</b>                       |                              |                              |                              |

Fonte: Contratos e aditivos, processos e-TCU, 2018 – elaboração própria. Valores atualizados com o INCC para a mesma data de Jan/2018.

542. Registre-se que os 45 km iniciais que compõem a tomada d'água e o trecho 1 foram contratados em 1993, demorando cerca de 25 anos para serem concluídos, desde que essa obra foi idealizada. Contudo, na época, foram executados apenas 16 km de canal e essa obra foi paralisada, sendo retomada apenas em 2006, quando houve aporte de recursos federais. O trecho 4, com 30 km de extensão, encontra-se com pouco mais de 75% de execução física da obra, a despeito do contrato ter sido assinado em 2010. O trecho 5 não foi sequer iniciado, embora seu contrato tenha sido assinado também em 2010, já havendo, portanto, 6 anos de atrasos.

543. Logo, um projeto que visa atender a cerca de 1 milhão de pessoas e 42 municípios encontra-se em construção há mais de 25 anos, tendo começado a gerar benefícios parciais apenas em 2013. Ainda hoje o projeto encontra-se operando apenas em 93 km do total de 150 km projetados e não há previsão de quando a população será integralmente beneficiada pelos 5 trechos idealizados.

544. Para o Sistema Adutor do Agreste, verificou-se que a média de atraso nos contratos de obras foi de quase cinco anos, podendo ainda atrasarem mais. Verificou-se aumento na estimativa do custo final total em R\$ 58,3 milhões, equivalente a 7,63% do projeto inicial, considerando os quatro contratos de obras civis dos lotes 1 a 4, conforme indicado na tabela abaixo:

**Tabela 23 - Adutora do Agreste – Atraso da obra e aumento da estimativa do custo (R\$ mil)**

| <u>Ação</u>                                   | <u>Valor original contrato (a)</u> | <u>Valor atual contrato (b)</u> | <u>Diferença de valores (b-a/a)</u> | <u>Data prevista término</u> | <u>Data atual de término</u> | <u>Média de atraso (ano)</u> |
|-----------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Lote 1 - Contrato CT.OS. 13.6.146 (10/5/2013) | 498.368                            | 548.556                         | 10,07%                              | 4/6/2015                     | 22/12/2019                   | 4,55                         |
| Lote 2 - Contrato CT.OS. 13.6.185 (6/6/2013)  | 88.218                             | 92.642                          | 5,01%                               | 26/11/2014                   | 22/12/2019                   | 5,07                         |
| Lote 3 - Contrato CT.OS. 13.6.150 (15/5/2013) | 95.116                             | 99.101                          | 4,19%                               | 26/11/2014                   | 22/12/2019                   | 5,07                         |
| Lote 4 - Contrato CT.OS. 13.6.154 (17/5/2013) | 83.158                             | 82.952                          | -0,25%                              | 26/11/2014                   | 22/12/2019                   | 5,07                         |
| <b>Total</b>                                  | <b>764.860</b>                     | <b>823.251</b>                  | <b>7,63%</b>                        |                              |                              |                              |

Fonte: Contratos e aditivos, processos e-TCU, 2018 – elaboração própria. Valores atualizados com o INCC para a mesma data de Jan/2018.

545. Neste caso, fica ainda mais evidente a falta de planejamento na execução das obras do setor. O Sistema Adutor do Agreste receberá as águas do Eixo Leste do Pisf por meio de outra obra estruturante, o Ramal do Agreste, que foi contratado em 2016 e iniciado somente em meados de 2018. Esse descompasso levou o estado de Pernambuco a buscar caminho alternativo para que as águas do rio São Francisco chegassem até o sistema, pela Adutora Moxotó, até que se conclua o Ramal do Agreste, fundamental para a operação plena do Sistema Adutor do Agreste.

546. Para o Canal Adutor Vertente Litorânea Paraibana, verificou-se atrasos de 2 a 4,5 anos nos contratos de obras, com um aumento na estimativa do custo total final em R\$ 195,7 milhões, equivalente a 13,95% de aumento, considerando os três contratos de obras civis dos lotes 1 a 3, conforme indicado na tabela abaixo:

**Tabela 24 - Canal Adutor Vertente Litorânea – Atraso da obra e aumento da estimativa do custo (R\$ mil)**

| <u>Ação</u>              | <u>Valor original contrato (a)</u> | <u>Valor atual contrato (b)</u> | <u>Diferença de valores (b-a/a)</u> | <u>Data prevista término</u> | <u>Data atual de término</u> | <u>Média de atraso (ano)</u> |
|--------------------------|------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Lote 1 - Contrato 4/2011 | 561.442                            | 676.595                         | 20,51%                              | 20/07/2014                   | 30/12/2018                   | 4,45                         |
| Lote 2 - Contrato 5/2011 | 517.031                            | 597.590                         | 15,58%                              | 08/11/2015                   | 30/12/2018                   | 3,15                         |
| Lote 3 - Contrato 6/2011 | 324.950                            | 324.950                         | 0,00%                               | 28/11/2016                   | 30/12/2018                   | 2,09                         |
| <b>Total</b>             | <b>1.403.423</b>                   | <b>1.599.135</b>                | <b>13,95%</b>                       |                              |                              |                              |

Fonte: Contratos e aditivos, processos e-TCU, 2018 – elaboração própria. Valores atualizados com o INCC para a mesma data de Jan/2018.

547. Até a última fiscalização realizada pelo TCU nessa obra (já em 2018), nenhum dos trechos havia entrado em funcionamento. O lote 1 estava com 93,5% de execução, o lote 2 com 38,8% concluídos, e o lote 3 não havia sequer iniciado. Novamente se constata o atraso na fruição dos benefícios advindos dos investimentos realizados nesse projeto, sendo prejudicadas 400 mil pessoas em 35 municípios.

548. Para o Cinturão das Águas do Ceará (CAC), verificou-se que a média de atraso da obra é de quatro anos, com um aumento na estimativa do custo total final em R\$ 157,15 milhões, equivalentes a 7,27% de acréscimos, considerando os cinco contratos de obras civis dos lotes 1 a 5, conforme indicado na tabela abaixo:

**Tabela 25 - Cinturão das Águas do Ceará – Atraso da obra e aumento da estimativa do custo (R\$ mil)**

| <u>Ação</u>                      | <u>Valor original contrato (a)</u> | <u>Valor atual contrato (b)</u> | <u>Diferença de valores (b-a/a)</u> | <u>Data prevista término</u> | <u>Data atual de término</u> | <u>Média de atraso (ano)</u> |
|----------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Lote 1 - Contrato 6/SRH/CE/2013  | 431.950                            | 466.146                         | 7,92%                               | 15/12/2015                   | 31/12/2019                   | 4,05                         |
| Lote 2 - Contrato 7/SRH/CE/2013  | 394.049                            | 433.971                         | 10,13%                              | 15/12/2015                   | 31/12/2019                   | 4,05                         |
| Lote 3 - Contrato 8/SRH/CE/2013  | 442.571                            | 464.190                         | 4,88%                               | 15/12/2015                   | 31/12/2019                   | 4,05                         |
| Lote 4 - Contrato 9/SRH/CE/2013  | 527.900                            | 527.900                         | 0%                                  | 15/12/2015                   | 31/12/2019                   | 4,05                         |
| Lote 5 - Contrato 18/SRH/CE/2013 | 363.881                            | 425.298                         | 16,88%                              | 03/03/2016                   | 31/12/2019                   | 3,83                         |
| <b>Total</b>                     | <b>2.160.351</b>                   | <b>2.317.505</b>                | <b>7,27%</b>                        |                              |                              |                              |

Fonte: Contratos e aditivos, processos e-TCU, 2018 – elaboração própria. Valores atualizados com o INCC para a mesma data de Jan/2018.

549. A última fiscalização realizada pelo TCU nesse empreendimento (2017) constatou os lotes 1, 2 e 5 com 78,7%, 27,6% e 74,1% de execução, respectivamente. Verificou-se ainda que os lotes 3 e 4 estão paralisados desde outubro/2015, com 19,0% e 4,3% de execução, respectivamente. Por esse cenário, nenhum dos lotes é capaz de ofertar água à população e aos municípios que deveriam ser beneficiados por esse empreendimento, com destaque para a Região Metropolitana de Fortaleza, que já se encontra em situação crítica de abastecimento de água.

550. Convém observar também que o CAC tem seu ponto de captação na Barragem Jati, no Eixo Norte do Pisf, e que, conforme fiscalização realizada pelo TCU em junho/2018, não há água disponível nessa estrutura, em virtude do atraso nas obras. Desse modo, ainda que o CAC estivesse concluído, o atraso nas obras do Eixo Norte do Pisf não permitiria a disponibilização de água para o empreendimento até o momento.

551. Vale comentar que os números apresentados possuem uma grande probabilidade de piorarem, tendo em vista que muitos dos contratos ainda estão distantes de serem concluídos, aumentando a chance de novos atrasos e eventuais encarecimentos das obras.

552. Aponta-se como a principal causa das reiteradas impropriedades na realização das obras hídricas fiscalizadas, exemplificadas anteriormente, a não elaboração da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica, política pública orientadora da seleção dos empreendimentos destinados a combater a má distribuição temporal e espacial dos recursos hídricos do país, a despeito de determinação legal ao Ministério da Integração Nacional nesse sentido, estabelecida desde a vigência do PPA 2012-2015. Além disso, observou-se que a construção do Plano Nacional de Segurança Hídrica, ferramenta de planejamento dos investimentos setoriais, é conduzida somente pela ANA, sem participação efetiva do ministério, órgão ao qual compete precipuamente elaborar o plano, nos termos dos PPA 2012-2015 e 2016-2019.

553. As evidências permitem concluir que os estudos, os planos e o marco legal da política pública, necessários à realização do planejamento de investimentos federais em obras de infraestrutura hídrica, não estão na pauta prioritária do Ministério da Integração Nacional, apesar de ser sua a obrigação de elaborá-los, conforme consta nos planos plurianuais, na Lei 13.502, de 1º/11/2017, e no Decreto 8.980, de 1º/2/2017. Em vez disso, o que se observou foi uma completa transferência dessa competência para a Agência Nacional de Águas, autarquia que nem mesmo é vinculada ao MI, e sim ao Ministério do Meio Ambiente, trazendo grandes riscos para a utilização

da política e do plano como balizadores do planejamento de investimentos em obras de infraestrutura hídrica nacionais.

554. Constatou-se, ainda, que o MI não utiliza elementos técnicos, objetivos e atualizados como subsídio à seleção e à priorização de empreendimentos. Faltam critérios institucionalizados e aderentes às políticas públicas que orientem a escolha, dentre as situações possíveis e vivenciadas de escassez hídrica, de quais projetos serão priorizados e em qual ordem de atendimento, considerando-se a sua adequação a cada uso ou necessidade específica.

555. De modo a comprovar tal risco, observou-se que aproximadamente metade dos empreendimentos selecionados pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica do MI e autorizados na LOA nos anos de 2012 a 2017 não se originou de estudos que consideraram a situação mais ampla das necessidades nacionais, tal como o Atlas Brasil, de autoria da ANA, nem mesmo de avaliações entre as alternativas de investimento previstas ou determinadas. Ou seja, parte considerável dos investimentos realizados no período não guardava correlação com o principal diagnóstico então disponível nem estava respaldada em evidências que comprovassem que as escolhas feitas eram as opções mais adequadas para os problemas identificados.

556. Essa ausência de critérios acresce um possível grau de subjetividade na seleção das obras e é agravada pela descontinuidade administrativa que caracteriza a gestão dos órgãos envolvidos no tema. Sem um planejamento institucionalizado e critérios de seleção bem definidos, os quais direcionem a atuação do órgão, cada gestor terá seu próprio raciocínio de intervenção, sem o amparo de uma necessária visão geral do problema, dificultando o andamento e a conclusão dos empreendimentos e podendo direcionar a aplicação dos recursos para atender interesses menos prioritários.

557. A falta de planejamento estruturante é constatação comum e corriqueira nas avaliações de governança de políticas públicas realizadas por esta Corte. Nada obstante, não se pode perder de vista as graves consequências para a própria Administração e para a sociedade como um todo, advindas da atuação estatal desorientada. Para além dos atrasos de obras, desperdícios de recursos e abertura de espaço para corrupção, a não resolução e, pior, o possível agravamento dos problemas que supostamente deveriam ser mitigados a partir dessa atuação configuram os maiores riscos decorrentes de um planejamento deficiente.

558. No setor de infraestrutura hídrica, não é diferente: as evidências colhidas ao longo da auditoria permitem concluir que o MI não tem contribuído de forma eficaz para amenizar a escassez hídrica que assola parcela considerável da população brasileira. Os prazos infundáveis de execução dos empreendimentos, a multiplicação de seus orçamentos e a persistência da falta d'água, que as obras supostamente deveriam mitigar, corroboram essa conclusão.

559. No entanto, o diferencial do tratamento da questão nesse setor consiste no fato de o planejamento não apenas ser crítico, mas também possuir embasamento normativo: a obrigatoriedade de elaboração de uma política e de um plano nacionais que orientem as obras de infraestrutura hídrica constituem metas expressas do PPA vigente. Nesse sentido, as melhorias apontadas ao longo da fiscalização não são meramente desejáveis e condizentes com as boas práticas de governança de políticas públicas, mas decorrem de enunciados legais que determinam ao Ministério da Integração Nacional que elabore instrumentos de planejamento específicos. Por essa razão, o encaminhamento proposto se desdobrou em determinações, e não em recomendações, com vistas à melhoria do quadro desenhado nesta auditoria.

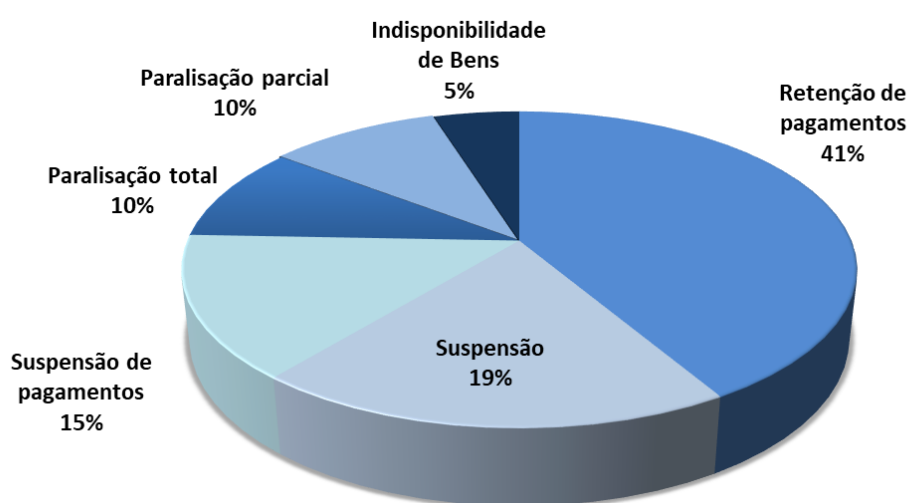
560. A partir da atuação deste tribunal, espera-se que as secas, que sabidamente afetam há mais de século regiões específicas do país e que mais recentemente começaram a impactar grandes centros urbanos, deixem de ser objeto de ações emergenciais e pontuais do Estado, marcadas pela inefetividade do gasto público, e passem a ser tratadas, de fato, a partir de ações estruturadas e planejadas, que efetiva e definitivamente combatam os efeitos deletérios da escassez de água para sociedade.

### IX.3. Medidas Cautelares Vigentes

561. 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 providências, a suspensão do ato ou procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada”.

562. Nesse sentido, foram identificadas 41 medidas cautelares em processos de obras. O maior número de cautelares são de retenções de pagamento, representando 41% das cautelares em vigor. A Tabela 32 do Apêndice 2 do presente relatório lista as cautelares em vigor com maiores detalhes.

**Gráfico 12 - Tipos de cautelares em vigor**



Fonte: Coinfra/Siob

## X. Conclusão

563. Desde a década de 90 o Tribunal de Contas da União atua sistematicamente em fiscalizações de obras. Ao longo dos 22 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.

564. 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.

565. 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.

566. Os trabalhos de fiscalização em infraestrutura resultaram em 77 auditorias. A definição de critérios seguiu os ditames da LDO 2018, que resumidamente são: (i) valores de investimento; (ii) vulto do projeto; (iii) regionalização de gastos; (iv) histórico de irregularidades; e (v) IGP anteriores.

567. Das 77 fiscalizações selecionadas e autorizadas para serem realizadas no Fiscobras 2018, quatro não foram realizadas: três por ausência de publicação de editais e uma por estar em curso uma auditoria de controle interno. Além dessas, foi feita substituição de uma fiscalização, devido adequação do objeto, e outra auditoria foi transferida para o próximo Fiscobras, por não ter sido concluída a tempo de constar neste relatório consolidador.

568. Por outro lado, outros seis empreendimentos que não constavam entre as obras autorizadas pelo Acórdão 843/2018-TCU- Plenário (relatoria: Min. Raimundo Carreiro) 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.

569. Registrou-se que dezesseis processos foram tratados por meio de diligências, auditorias operacionais e inspeções, todos instruídos diretamente no respectivo processo. Esses trataram-se de duas representações e quatorze análises de saneamento de IGP anteriores.

570. Destacou-se que foram detectados indícios de irregularidade grave em 62 fiscalizações, ou seja 80,5% do total das fiscalizações. Dessas fiscalizações, dez apresentaram indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP), quatro apresentaram achados com proposta de classificação como indicio de irregularidade grave com recomendação de paralisação, mas que ainda não foram apreciadas pelo TCU e duas restaram classificadas como IGR, ou seja, com indícios de irregularidades graves com recomendação de retenção parcial de valores.

**Tabela 26 - Distribuição das fiscalizações em função do indicio de maior gravidade**

| <u>Gravidade</u>                              | <u>Quantidade</u> | <u>% de quantidade</u> |
|-----------------------------------------------|-------------------|------------------------|
| <b>Fiscalizações com Irregularidade grave</b> | <b>62</b>         | <b>79,5%</b>           |
| IGP                                           | 10                | 13,0%                  |
| pIGP                                          | 4                 | 5,2%                   |
| IGR                                           | 2                 | 2,6%                   |
| IGC                                           | 46                | 59%                    |
| <b>Falhas / impropriedades (FI)</b>           | <b>14</b>         | <b>17,9%</b>           |
| <b>Sem ressalva (SR)</b>                      | <b>2</b>          | <b>2,6%</b>            |
| <b>Total</b>                                  | <b>77</b>         | <b>100%</b>            |

Fonte: Coinfra/Siob.

571. Em relação ao número de achados de auditoria, durante os trabalhos do Fiscobras 2018 no foram detectados 278 achados considerados relevantes e dignos de relato pelos auditores. Desses, 31% são referentes a problemas em contratos fiscalizados e 54% ligados a problemas em licitações, planilhas orçamentárias e projetos.

572. A lista de obras classificadas com IGP, pIGP e IGR é apresentada na Tabela 27, a seguir.

**Tabela 27 - Obras classificadas como IGP, pIGP e IGR**

| <u>UF</u> | <u>Obra</u>                                                | <u>Processo</u> | <u>Tipo de IG</u> |
|-----------|------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------|
| AL        | Canal adutor do sertão alagoano                            | 023.642/2018-1  | IGP               |
| BA        | Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA | 006.617/2017-4  | IGP               |
| PB        | Canal Adutor Vertente Litorânea                            | 023.651/2018-0  | IGP               |

| <u>UF</u> | <u>Obra</u>                                                 | <u>Processo</u> | <u>Tipo de IG</u> |
|-----------|-------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------|
| PE        | Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia - PE | 017.237/2017-3  | IGP               |
| PI        | Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI                   | 016.063/2016-3  | IGP               |
| RJ        | Obras de construção da BR-040/RJ                            | 023.204/2015-0  | IGP               |
| SP        | Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1           | 011.797/2018-5  | IGP               |
| SP        | Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 2           | 011.188/2018-9  | IGP               |
| SP        | Corredor de ônibus - Aricanduva - SP                        | 011.950/2018-8  | IGP               |
| TO        | BRT de Palmas/TO                                            | 018.178/2018-9  | IGP               |
| BA        | Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA                 | 015.621/2018-9  | pIGP              |
| PB        | Duplicação da BR-230/PB, no município de Campina Grande/PB  | 012.426/2018-0  | pIGP              |
| RS        | Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS               | 010.370/2016-1  | pIGP              |
| SP        | Corredor de Ônibus - Capão Redondo-Vila Sônia - SP          | 011.952/2018-0  | pIGP              |
| BA        | Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4      | 025.760/2016-5  | IGR               |
| PE        | Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)         | 008.472/2008-3  | IGR               |

Fonte: Coinfra/Siob.

573. Encontram-se em vigor 41 medidas cautelares em processos de obras. Retenções de pagamentos representa aproximadamente 41% dessas medidas.

574. O somatório das propostas de benefícios financeiros estimados resultantes das auditorias do Fiscobras 2018 atingiu a marca de R\$ 840 milhões.

575. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) apurado no Fiscobras 2018 atingiu valor superior a R\$ 29 bilhões.

576. Com relação aos monitoramentos de deliberações, foi relatado que as unidades técnicas subordinadas à Coinfra possuem, na data desse relatório, 2.908 monitoramentos não concluídos e 1.195 finalizados. Um total de 4.103 monitoramentos.

577. Quanto a outras iniciativas realizadas pelas unidades da Coinfra, foi apresentado os projetos do Geocontrole, a integração do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) com o sistema de Análise de Licitações e Editais (ALICE), a implementação do Painel de Indicadores do Fiscobras e o Sistema de Informações sobre as Desestatizações.

578. O trabalho para explorar a utilização de geotecnologias em controle externo de forma sistemática se iniciou na SeinfraPortoFerrovia. Em 2015 foram realizados os primeiros pilotos e provas de conceito, que comprovaram a viabilidade e mostraram o potencial do uso de geocontrole.

579. Em 2016 e 2017, o projeto do Geocontrole II foi realizado com foco em acompanhamento de execução de obras por imagens de satélites. Este projeto usou imagens da Ferrovia Nova Transnordestina, como estudo de caso. O objetivo desta nova etapa foi aprimorar os estudos que o TCU já vinha fazendo para melhorar a identificação de várias tipologias específicas de obras, especialmente de obras de arte especiais (viadutos, pontes, bueiros) e erosões.

580. Nesta etapa houve o desenvolvimento e disponibilização de ferramentas de segmentação, detecção e classificação automáticas de padrões de possíveis irregularidades (não conformidades) presentes em imagens de sensoriamento remoto, com o uso de técnicas de Inteligência Artificial.

581. Os resultados mostraram que é possível detectar de forma automática possíveis irregularidades (não conformidades). Foram criados padrões de identificação para erosões, nunca

antes feitos no mundo. Também se identificaram diversas não conformidades entre o projeto e as obras realizadas ou em andamento ao longo de todo trajeto Ferrovia Nova Transnordestina.

582. No tocante a iniciativa de integração dos sistemas SAO e ALICE, buscou-se identificar problemas sistêmicos na área rodoviária e verificar a viabilidade de uso automatizado das tecnologias do Alice e do SAO em editais de obras públicas. Para isso foi necessário elaborar tipologias de pesquisa, específicas para obras, no sistema Alice.

583. Foram analisados 36 (trinta e seis) editais de obras públicas lançados pelo Dnit, no ano de 2018, e de doze planilhas orçamentárias de obras públicas aprovadas pela Caixa, com recursos orçados no valor de R\$ 1,9 bilhão, correspondente à soma dos valores globais de referência (incluídos os dados do Dnit e da Caixa).

584. As potenciais irregularidades sistêmicas, verificadas pelo Alice e SAO de forma integrada e automatizada nos editais do Dnit consistiram em utilização de serviços menos eficientes para orçamentação de obras de obras e formas inadequadas de medição dos serviços.

585. Em relação a integração entre os sistemas, concluiu-se que há a possibilidade de uso automatizado das tecnologias do Alice e do SAO em editais de obras. Contudo, ainda será necessário que sejam realizados aprimoramentos nas ferramentas para possibilitar uma análise mais precisa e veloz.

586. Por fim, restou confirmado que o uso dos softwares Alice e SAO em editais de obras potencializa a identificação de irregularidades e do possível resultado dos trabalhos de auditoria.

587. Quanto a implementação do Painel de Indicadores do Fiscobras, em atendimento a determinações à Segecex sobre a criação de indicadores para permitir uma avaliação histórica dos resultados apurados nos Fiscobras, foi desenvolvido painel eletrônico de indicadores que apresenta uma gama de dados e informações que possibilita ao usuário extrair informações que subsidiem a avaliação da atuação do controle externo nos empreendimentos de infraestrutura.

588. O painel de indicadores foi criado com base em informações do ciclo Fiscobras que é realizado pelo TCU desde 1997, sendo que os dados estruturados estão disponíveis desde o ano de 2008. Essas bases compõem o painel com a proposta de agregar mais valor ao Relatório Consolidado, permitir a visão agrupada das obras e setores, identificar problemas sistêmicos e viabilizar a análise sistêmica dos resultados alcançados.

589. Relativamente ao Sistema de Informações sobre as Desestatizações, em setembro de 2018, o Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras (Siob) lançou um sistema eletrônico que objetiva manter as principais informações dos processos de desestatizações de forma a proporcionar uma visão geral das fiscalizações nesta área. Ademais, o sistema busca dar maior publicidade a atuação do Tribunal em processos de desestatizações por meio da geração automática de fichas-síntese.

590. A necessidade da criação de tal sistema vem da crescente utilização, pelo governo federal, de concessões, leilões e outorgas para atrair investimentos da iniciativa privada para área de infraestrutura.

591. O sistema recém lançado ainda se encontra em fase de preenchimento pelas unidades técnicas. Todavia, apresentou-se as principais atuações em desestatizações no biênio de 2017 e 2018.

592. Listou-se também nesse relatório os trabalhos referentes às determinações constantes nos Acórdãos 2.451/2017-TCU-Plenário (relatoria: Min. Vital do Rêgo) e o 843/2018-TCU-Plenário (relatoria: Min. Raimundo Carreiro).

593. Dessa forma, noticiou-se que, para o atendimento de determinação exarada no Acórdão 2.451/2017 - TCU - Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, está em andamento no TCU uma auditoria operacional que visa elaborar um amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas no país, financiadas com recursos da União, além de identificar as principais causas para a ocorrência dessa situação e construir propostas para solucionar esse problema. A auditoria está em fase de elaboração de seu relatório, com previsão de conclusão, para submetê-lo ao relator, ainda neste ano de 2018.

594. Em atendimento a determinação constante no Acórdão 843/2018-TCU-Plenário, foi desenvolvido tópico contendo informações sobre grandes obras.

595. Nesse tópico foi relatado o andamento e processos que tratam da Ferrovia Nova Transnordestina, uma das obras mais relevantes para o setor ferroviário brasileiro e para a economia da Região Nordeste.

596. Conjuntamente, foi relatado os resultados da auditoria operacional em obras de infraestrutura hídrica sobre responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.

597. O TCU realizou auditoria operacional com o intuito de avaliar o planejamento de investimento em obras estruturantes federais de infraestrutura hídrica contra a seca, de modo a verificar se o procedimento adotado pelos órgãos envolvidos, em especial o Ministério da Integração Nacional, é orientado por regras e critérios objetivos que priorizem a execução das obras hídricas mais relevantes para combater a insuficiência de água em diversas localidades do país.

598. Uma das conclusões do trabalho, entre outras, foi que o Ministério da Integração (MI) não possui planejamento de curto, médio e longo prazo sobre as intervenções públicas e investimentos federais em infraestrutura hídrica para o combate à seca que utilizem critérios objetivos. Ademais, o Ministério não tem contribuído de forma eficaz para amenizar a escassez hídrica que assola parcela considerável da população brasileira.

599. Encontram-se, portanto, finalizados os trabalhos de campo 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 13.707, de 14/8/2018 (LDO 2019).

600. 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 informações atualizadas sobre as obras com irregularidade grave. Essas informações poderão ser acessadas por opção disponibilizada no portal (Fiscalização e Controle → Obras Públicas).

601. 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) detectados em fiscalizações anteriores a 2018;
- c) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação detectados em fiscalizações de 2018, 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 2018:**

Relatórios das fiscalizações de obras de 2018, juntamente com os respectivos votos e acórdão proferidos, contendo os dados previstos no §2º do art. 121 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).

• **Informação sobre outros processos de fiscalização de obras com indícios de irregularidade grave:** Relatórios referentes ao Levantamento de Processos, em cumprimento ao §1º do art. 121 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019);

**XI. Proposta de encaminhamento**

602. Ante todo o exposto submetemos os presentes autos à consideração superior, com fulcro no art. 120, inciso II da Lei 13.707, de 14/8/2018, (LDO 2019), 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 2018;

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 601 desta instrução, atualizadas até a Sessão Plenária de 17/10/2018, bem como do Acórdão a ser proferido, acompanhado do Relatório e dos Votos que o fundamentarem;

III. encaminhar cópia desse mesmo Anexo, acompanhado desta deliberação, bem como dos respectivos Relatório e Votos, 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-Chefe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e (vi) à Procuradora-Geral da República;

IV. encaminhar cópia do presente relatório para o Ministério dos Transportes, considerando o seu papel supervisor previsto nos artigos 19 a 21 do Decreto-Lei 200/1967, em função da recorrência identificada nos últimos anos de deficiência de projetos do Dnit, possibilitando que atue conjuntamente ao DNIT para a identificação das causas e adoção das respectivas providências para a mitigação da irregularidade sistêmica identificada;

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.

## **XII. Apêndices**

### **XII.1. Apêndice 1 – Mídia digital a ser encaminhada ao Congresso Nacional**

18. Para efeito de apresentação ao Congresso Nacional, os relatórios serão encaminhados em material elaborado pela Secretaria de Comunicação do TCU (Secom) contendo o Relatório, Votos e Acórdão proferidos, bem como dados básicos das obras com irregularidades graves impressas e, em mídia digital, com o seguinte conteúdo:

#### **XII.1.1. Dados básicos dos programas de trabalho, com:**

- a) lista dos processos de fiscalizações;
- b) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) detectados em fiscalizações anteriores a 2018;
- c) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) detectados em fiscalizações de 2018, distinguindo as confirmadas por decisão monocrática ou colegiada das pendentes de confirmação;
- d) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR);

#### **XII.1.2. Relatórios Sintéticos das Fiscalizações de Obras realizadas no âmbito do Fiscobras 2018, juntamente com os respectivos Votos e Acórdão proferidos, contendo os dados previstos no §2º do art. 121 da Lei 13.707/2018 (LDO 2019).**

**XII.2. Apêndice 2 – Tabelas complementares**
**Tabela 28 - Distribuição geográfica das fiscalizações**

| <u>Região / UF</u>  | <u>Quantidade de fiscalizações</u> | <u>Dotação Orçamentária 2018</u> |
|---------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| <b>Norte</b>        | <b>9</b>                           | <b>538.650.659,64</b>            |
| Acre                | 1                                  | 157.847.170,00                   |
| Amapá               | 1                                  | 66.000.000,00                    |
| Amazonas            | 3                                  | 36.871.600,00                    |
| Pará                | 1                                  | 200.000.000,00                   |
| Roraima             | 1                                  | 25.995.526,00                    |
| Rondônia            | 1                                  | 0(*)                             |
| Tocantins           | 1                                  | 51.936.363,64                    |
| <b>Nordeste</b>     | <b>32</b>                          | <b>3.063.840.019,64</b>          |
| Alagoas             | 3                                  | 224.364.391,00                   |
| Bahia               | 10                                 | 503.223.176,97                   |
| Ceará               | 4                                  | 113.304.575,00                   |
| Maranhão            | 2                                  | 0(*)                             |
| Paraíba             | 2                                  | 177.959.891,00                   |
| Pernambuco          | 8                                  | 1.305.331.100,67                 |
| Piauí               | 1                                  | 234.247.230,00                   |
| Rio Grande do Norte | 1                                  | 420.487.019,00                   |
| Sergipe             | 1                                  | 84.922.636,00                    |
| <b>Centro-Oeste</b> | <b>3</b>                           | <b>55.500.000,00</b>             |
| Distrito Federal    | 1                                  | 55.500.000,00                    |
| Goiás               | 2                                  | 0(*)                             |
| <b>Sudeste</b>      | <b>27</b>                          | <b>12.296.731.006,73</b>         |
| Espírito Santo      | 2                                  | 16.815.752,00                    |
| Minas Gerais        | 3                                  | 491.825.278,00                   |
| Rio de Janeiro      | 8                                  | 10.826.692.529,00                |
| São Paulo           | 14                                 | 961.397.447,73                   |
| <b>Sul</b>          | <b>6</b>                           | <b>344.008.422,00</b>            |
| Paraná              | 1                                  | 0(*)                             |
| Rio Grande do Sul   | 5                                  | 344.008.422,00                   |
| <b>Total</b>        | <b>77</b>                          | <b>16.298.730.108,00</b>         |

Fonte: Coinfra/Siob. (\*) Os valores zerados se referem a dotações de anos anteriores.

**Tabela 29 - Distribuição das fiscalizações por tipo e subtipo de obra**

| <u>Tipo de Obra</u>     | <u>Quant. Fiscalizações</u> | <u>% Quant.</u> |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------|
| <b>Transportes</b>      | <b>26</b>                   | <b>32,47%</b>   |
| Aeroporto               | 2                           | 2,60%           |
| Dragagem e Derrocamento | 3                           | 3,90%           |
| Pontes e Viadutos       | 1                           | 1,30%           |

|                                                    |           |                |
|----------------------------------------------------|-----------|----------------|
| Rodovia - Construção ou Implantação                | 4         | 5,19%          |
| Rodovia - Duplicação                               | 10        | 12,99%         |
| Rodovia - Restauração ou Recuperação               | 1         | 1,30%          |
| Ferrovia                                           | 2         | 2,60%          |
| Hidrovia                                           | 1         | 1,30%          |
| Obras de Arte Especiais                            | 1         | 1,30%          |
| <b>Infraestrutura urbana</b>                       | <b>24</b> | <b>31,17%</b>  |
| Infraestrutura Urbana                              | 2         | 2,60%          |
| Esgotamento Sanitário                              | 3         | 3,90%          |
| Drenagem Urbana de Águas Pluviais                  | 2         | 2,60%          |
| Mobilidade Urbana                                  | 11        | 14,29%         |
| Abastecimento de Água Potável                      | 4         | 5,19%          |
| Contenção de Encostas                              | 1         | 1,30%          |
| Estação de Tratamento de Esgoto                    | 1         | 1,30%          |
| <b>Energia</b>                                     | <b>14</b> | <b>18,18%</b>  |
| Hidrelétrica                                       | 1         | 1,30%          |
| Linha Transmissão/Distribuição de Energia Elétrica | 5         | 6,49%          |
| Obras Especiais                                    | 1         | 1,30%          |
| Subestações Elétricas                              | 2         | 2,60%          |
| Usina Termelétrica                                 | 1         | 1,30%          |
| Geração de Energia                                 | 2         | 2,60%          |
| Refinaria                                          | 1         | 1,30%          |
| Oleoduto/Gasoduto                                  | 1         | 1,30%          |
| <b>Edificações</b>                                 | <b>8</b>  | <b>10,39%</b>  |
| Edificação - Edifícios Administrativos             | 1         | 1,30%          |
| Edificação - Hospitais                             | 1         | 1,30%          |
| Edificação - Outros Edifícios                      | 6         | 7,79%          |
| <b>Obras hídricas</b>                              | <b>6</b>  | <b>7,79%</b>   |
| Barragem/Açude                                     | 3         | 3,90%          |
| Canal                                              | 3         | 3,90%          |
| <b>Total</b>                                       | <b>77</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: Coinfra/Siob.

**Tabela 30 – Distribuição das fiscalizações por função de governo**

| <u>Função de Governo</u> | <u>Quantidade de Fiscalizações</u> | <u>Dotação orçamentária 2018</u> |
|--------------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| Transporte               | 25                                 | 1.429.831.205,00                 |
| Energia                  | 14                                 | 12.169.960.891,00                |
| Urbanismo                | 12                                 | 571.300.000,00                   |
| Saneamento               | 9                                  | 426.226.468,00                   |
| Gestão Ambiental         | 8                                  | 826.226.724,00                   |

|                     |           |                          |
|---------------------|-----------|--------------------------|
| Saúde               | 2         | 281.126.730,00           |
| Judiciária          | 2         | 79.500.000,00            |
| Desporto e Lazer    | 1         | 234.247.230,00           |
| Segurança Pública   | 1         | 200.000.000,00           |
| Comércio e Serviços | 1         | 14.310.860,00            |
| Indústria           | 1         | 0(*)                     |
| Educação            | 1         | 66.000.000,00            |
| <b>Total Geral</b>  | <b>77</b> | <b>16.298.730.108,00</b> |

Fonte: Coinfra/Siob. (\*) Os valores zerados se referem a dotações de anos anteriores.

**Tabela 31 – Total de achados de auditoria identificados no âmbito do Fiscobras 2018**

| <u>Achados de Auditoria</u>                                                                | <u>Quantidade</u> | <u>Representatividade</u> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------------|
| Sobrepço / superfaturamento                                                                | 32                | 11,5%                     |
| Projeto inexistente, deficiente ou desatualizado                                           | 31                | 11,2%                     |
| Outras irregularidades na execução do contrato                                             | 29                | 10,4%                     |
| Descumprimento do cronograma físico-financeiro do objeto                                   | 17                | 6,1%                      |
| Restrição à competitividade do certame                                                     | 17                | 6,1%                      |
| Metodologia inadequada para definição do orçamento do objeto                               | 13                | 4,7%                      |
| Irregularidades na elaboração do ato convocatório                                          | 11                | 4,0%                      |
| Objeto entregue com qualidade deficiente ou em desacordo com o licitado e com a legislação | 10                | 3,6%                      |
| Irregularidades na execução do convênio                                                    | 10                | 3,6%                      |
| Gestão temerária                                                                           | 10                | 3,6%                      |
| Dotação orçamentária incompatível com a execução do objeto                                 | 9                 | 3,2%                      |
| Falha na composição dos custos expressos na planilha orçamentária                          | 9                 | 3,2%                      |
| Garantia contratual inexistente                                                            | 7                 | 2,5%                      |
| Liquidação e/ou pagamento irregular da despesa                                             | 7                 | 2,5%                      |
| Processo de desapropriação inexistente ou deficiente                                       | 7                 | 2,5%                      |
| Aditivos irregulares, injustificados ou não celebrados                                     | 6                 | 2,2%                      |
| Fiscalização contratual inexistente ou deficiente                                          | 5                 | 1,8%                      |
| Atraso ou paralisação da obra por ação ou omissão do gestor                                | 5                 | 1,8%                      |
| Cláusulas essenciais imprecisas ou ausentes                                                | 4                 | 1,4%                      |
| Adoção de tipo, regime ou modalidade de licitação indevidos                                | 4                 | 1,4%                      |
| Contratação direta indevida ou não justificada                                             | 4                 | 1,4%                      |
| Irregularidades na condução do procedimento licitatório                                    | 4                 | 1,4%                      |
| Julgamento em desconformidade com o edital e com a legislação (habilitação e propostas)    | 4                 | 1,4%                      |
| Boas práticas em gestão                                                                    | 3                 | 1,1%                      |

| <u>Achados de Auditoria</u>                                                                                                   | <u>Quantidade</u> | <u>Representatividade</u> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------------------|
| Descumprimento de determinação do TCU                                                                                         | 3                 | 1,1%                      |
| Ausência de licenças e autorizações necessárias à licitação, contratação, execução da obra ou funcionamento do empreendimento | 3                 | 1,1%                      |
| Inviabilidade do projeto                                                                                                      | 2                 | 0,7%                      |
| Boas práticas em licitação                                                                                                    | 2                 | 0,7%                      |
| Irregularidades na habilitação e qualificação da licitante                                                                    | 2                 | 0,7%                      |
| Ausência de ART do projeto                                                                                                    | 2                 | 0,7%                      |
| Boas práticas em projetos                                                                                                     | 2                 | 0,7%                      |
| Irregularidades na formalização do convênio                                                                                   | 1                 | 0,4%                      |
| Ausência de estudos capazes de comprovar a viabilidade do projeto                                                             | 1                 | 0,4%                      |
| Ausência de efetividade da obra                                                                                               | 1                 | 0,4%                      |
| Ausência de aprovação do projeto pela autoridade competente                                                                   | 1                 | 0,4%                      |
| <b>Total</b>                                                                                                                  | <b>278</b>        | <b>100%</b>               |

Fonte: Coinfra/Siob.

**Tabela 32 – Cautelares vigentes em processos referentes a obras**

| <u>Processo</u> | <u>Obra</u>                                                                             | <u>Tipo de Cautelar</u>         | <u>Objeto da Cautelar</u> | <u>Data de Início da medida cautelar</u> |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------|------------------------------------------|
| 003.807/2011-8  | Adequação de Trecho Rodoviário - Palhoça - Divisa SC/RS - na BR-101/SC                  | Recurso                         | Item de Acórdão           | 02/07/2015                               |
| 011.341/2009-1  | BR-101/RJ - Adequação Santa Cruz - Itacurussá - Mangaratiba                             | Suspensão de pagamentos         | Contrato                  | 09/12/2009                               |
| 031.620/2012-4  | BR-158/MT - Contrato de Gestão Ambiental                                                | Retenção parcial de pagamentos  | Contrato                  | 09/02/2017                               |
| 018.777/2016-3  | BRT de Palmas/TO                                                                        | Suspensão de pagamentos         | Contrato                  | 22/09/2016                               |
| 011.156/2010-4  | Canal adutor do sertão alagoano                                                         | Retenção parcial de pagamentos  | Contrato                  | 22/06/2016                               |
| 011.450/2016-9  | Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouro Verde de Goiás - São Simão - no Estado de Goiás | Suspensão                       | Obra                      | 28/11/2016                               |
| 021.283/2008-1  | Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO                                                     | Retenção parcial de pagamentos  | Contrato                  | 14/01/2009                               |
| 012.179/2016-7  | Construção da ferrovia Transnordestina (Malha II)                                       | Suspensão de pagamentos         | Contrato                  | 30/01/2017                               |
| 013.638/2013-0  | Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI                                               | Retenção integral de pagamentos | Contrato de Repasse       | 05/09/2013                               |
| 028.677/2009-6  | Construção de Contorno Rodoviário no Município de Maringá na BR-376/PR                  | Retenção parcial de pagamentos  | Contrato                  | 27/10/2010                               |
| 015.433/2018-8  | Construção de ponte rodoviária sobre o Rio Ibicuí/RS                                    | Paralisação total               | Edital                    | 10/09/2018                               |
| 004.258/2018-5  | Construção de quadra poliesportiva coberta em escola de Itaporã/MS.                     | Suspensão                       | Contrato                  | 02/03/2018                               |

| <u>Processo</u> | <u>Obra</u>                                                                                                                                                                    | <u>Tipo de Cautelar</u>         | <u>Objeto da Cautelar</u> | <u>Data de Início da medida cautelar</u> |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------|------------------------------------------|
| 015.532/2011-9  | Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Oeste-Norte/ BR-163/PA - Divisa MT/PA - Santarém                                                                                 | Retenção parcial de pagamentos  | Contrato                  | 23/09/2013                               |
| 007.722/2006-7  | Construção do Aeroporto de Goiânia/GO                                                                                                                                          | Retenção parcial de pagamentos  | Contrato                  | 04/10/2006                               |
| 001.378/2017-1  | Construção de unidades habitacionais com a urbanização da área destas, compreendendo: drenagem de águas pluviais, rede de esgoto, iluminação pública e pavimentação - Belém/PA | Retenção parcial de pagamentos  | Contrato                  | 02/02/2017                               |
| 010.163/2015-8  | Construção do Complexo de Pesquisa e Desenvolvimento Fiocruz                                                                                                                   | Retenção integral de pagamentos | Contrato                  | 28/06/2016                               |
| 008.594/2016-3  | Corredor de ônibus de Salvador - BA                                                                                                                                            | Retenção parcial de pagamentos  | Contrato                  | 10/04/2017                               |
| 007.779/2017-8  | Crema 2ª Etapa nas rodovias BR-259/474 em Minas Gerais                                                                                                                         | Suspensão de pagamentos         | Contrato                  | 28/02/2018                               |
| 015.495/2018-3  | Drenagem urbana de São Bernardo do Campo/SP                                                                                                                                    | Retenção parcial de pagamentos  | Contrato                  | 4/10/2018                                |
| 027.240/2018-5  | Estruturas Aéreas e Subterrâneas de Uso Coletivo - EASUC                                                                                                                       | Suspensão                       | Edital                    | 16/08/2018                               |
| 010.481/2016-8  | Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste - Estrela D'Oeste/SP - Lote 5                                                                                                                    | Suspensão                       | Contrato                  | 15/03/2018                               |
| 011.451/2016-5  | Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste - Estrela D'Oeste/SP - Lote 5                                                                                                                    | Paralisação parcial             | Contrato                  | 04/10/2016                               |
| 023.784/2018-0  | Implantação da Linha Leste do Metrô de Fortaleza - CE                                                                                                                          | Suspensão                       | Edital                    | 01/08/2018                               |
| 009.183/2012-4  | Implantação da Usina Hidrelétrica e Sistema de Transmissão - São Domingos/MS                                                                                                   | Suspensão de pagamentos         | Contrato                  | 15/04/2016                               |
| 011.775/2011-4  | Implantação do Complexo Hidrelétrico São Bernardo - SC                                                                                                                         | Retenção parcial de pagamentos  | Contrato                  | 09/05/2013                               |
| 007.880/2017-0  | Implantação Parques Eólicos de Geração de Energia na Bahia                                                                                                                     | Retenção parcial de pagamentos  | Contrato                  | 27/10/2017                               |
| 015.136/2018-3  | LT 230 KV Rio Branco I - Feijó - Cruzeiro do Sul                                                                                                                               | Suspensão                       | Edital                    | 15/05/2018                               |
| 008.147/2017-5  | Macro drenagem na bacia do Rio Pinheiros e Córrego Zavuvus                                                                                                                     | Suspensão de pagamentos         | Contrato                  | 17/08/2018                               |
| 033.318/2016-6  | Obras da Reta Tabajara - BR-304/RN                                                                                                                                             | Paralisação parcial             | Contrato                  | 17/04/2017                               |
| 031.985/2016-5  | Ampliação de capacidade da BR-290/RS                                                                                                                                           | Suspensão                       | Contrato                  | 29/06/2017                               |
| 025.760/2016-5  | Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4                                                                                                                         | Paralisação parcial             | Contrato                  | 03/01/2018                               |
| 030.166/2016-0  | Obras de duplicação da BR-101/SC e restauração dos acessos                                                                                                                     | Paralisação total               | Edital                    | 08/11/2016                               |
| 001.312/2016-2  | Obras de esgotamento sanitário em Piancó/PB                                                                                                                                    | Paralisação total               | Edital                    | 11/02/2016                               |
| 005.346/2018-5  | Pavimentação em trechos das Av. Alberto Ratier e Rua João Ponce de Arruda em Paranhos/MS                                                                                       | Suspensão                       | Contrato                  | 09/03/2018                               |
| 004.096/2017-7  | Quebra-mar do Porto de Salvador                                                                                                                                                | Paralisação total               | Contrato                  | 19/07/2017                               |

| <u>Processo</u>  | <u>Obra</u>                                           | <u>Tipo de Cautelar</u>        | <u>Objeto da Cautelar</u> | <u>Data de Início da medida cautelar</u> |
|------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------|------------------------------------------|
| 022.671/2010-2   | Restauração de Rodovias Federais No Estado de Roraima | Retenção parcial de pagamentos | Contrato                  | -                                        |
| 008.122/2006-9   | Trens Urbanos de Fortaleza - Implantação Trecho Sul   | Paralisação parcial            | Contrato                  | 10/12/2008                               |
| 002.588/2009-0   | Trens Urbanos de Salvador: Lapa - Pirajá              | Retenção parcial de pagamentos | Contrato                  | 06/12/2006                               |
| 004.038/2011-8   | Tubovias da Refinaria Abreu e Lima - Rnest            | Indisponibilidade de Bens      | Bens                      | 22/09/2016                               |
| 002.651/2015-7   | Usina Termonuclear de Angra III - RJ                  | Indisponibilidade de Bens      | Obra                      | 08/05/2018                               |
| 021.542/2016-3   | Usina Termonuclear de Angra III - RJ                  | Retenção de garantias          | Contrato                  | 01/11/2016                               |
| <b>Total: 41</b> |                                                       |                                |                           |                                          |

Fonte: Coinfra/Siob”

É o relatório.

## VOTO

Tratam os autos de consolidação das fiscalizações de obras públicas realizadas pelo Tribunal no âmbito do Fiscobras 2018, com o objetivo de atender ao disposto no art. 119, inciso II, da Lei nº 13.473/2017 (LDO 2018).

2. Historicamente, o Fiscobras se notabilizou pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de informações referentes a indícios de irregularidades graves detectados pelo Tribunal nas auditorias realizadas em obras públicas, com a finalidade de subsidiar a votação da Lei Orçamentária Anual. Esse modelo de atuação conjunta foi consagrado a partir da entrada em vigor da Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO do ano de 1998 (Lei 9.473/97). Desde então, a cada edição da referida lei, o parlamento renova a inserção de dispositivos que reafirmam essa sistemática de atuação. E, não por acaso, afinal, passados mais de vinte anos, são visíveis os resultados advindos das fiscalizações realizadas nas obras públicas.

3. Desde a implantação do modelo, foi evitado o desperdício de bilhões de reais, decorrentes, dentre outros fatores, da redução do valor dos orçamentos, do saneamento de irregularidades relacionadas a sobrepreço em contratos, a pagamentos indevidos de serviços, a aditivos contratuais injustificados e a superfaturamento provocado por jogos de planilha. Além disso, destaco como benefícios diretos dos seguidos planos anuais de fiscalização de obras o impacto na melhoria da gestão, o subsídio à atuação de comissões parlamentares e a produção e a disseminação de conhecimentos para o segmento de obras públicas.

4. O fato de o modelo se sustentar em um mandamento legal sujeito a alterações anuais permitiu que fossem realizados ajustes para aprimorar a forma de atuação dos entes envolvidos, o que foi decisivo para o êxito e longevidade do Fiscobras. Da parte desta Corte de Contas, é certo que vem constantemente aprimorando sua estrutura e seus procedimentos de fiscalização para tornar sua ação ainda mais efetiva e alinhada com a evolução do modelo, de modo a atender aos anseios da sociedade.

5. Quando relatei o Fiscobras 2014, resgatei alguns marcos da fiscalização de obras no Tribunal, desde o início do plano de fiscalização até aquele ano. Complemento aquelas informações com aspectos relevantes do Fiscobras ocorridos a partir de 2015:

i) em 2015, de modo a subsidiar a seleção de obras a serem fiscalizadas com base em risco, foi desenvolvido o Sistema de Auditoria de Orçamentos (SAO). Com base nos resultados da análise automatizada de risco de 189 orçamentos, foram selecionadas e fiscalizadas 26 das 97 fiscalizações do Fiscobras daquele ano;

ii) em 2016, nos termos do Acórdão 664/2016-TCU-Plenário, foi autorizada a realização de fiscalizações do Fiscobras pelas secretarias regionais do Tribunal, sob supervisão da unidade da Coinfra em cuja clientela figurasse a entidade do segmento de infraestrutura auditado e mediante condições estabelecidas no mesmo acórdão, bem como, em comemoração aos vinte anos do Fiscobras, foi publicado o livro “Fiscobras 20 Anos” (<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fiscobras-20-anos.htm>);

iii) no ano passado, houve a inclusão de empreendimentos viabilizados por meio da constituição de Sociedades de Propósito Específico (SPE), em atendimento ao item 9.3.4.1 do Acórdão 2.810/2016-TCU-Plenário, que consolidou o Fiscobras 2016.

6. Feita esta explanação sobre o histórico e o funcionamento do Fiscobras, passo a expor a consolidação das fiscalizações referentes ao exercício de 2018, na forma apresentada no relatório da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura-Coinfra/Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras-Siob.

## II – Resultado das fiscalizações

7. Em atendimento ao novo rito de fiscalizações estabelecido pela Resolução TCU 280/2016, foi autorizada a seleção preliminar para o Fiscobras 2018, por meio do Acórdão 2.421/2017, e, posteriormente, aprovada a seleção definitiva, nos termos do Acórdão 843/2018, ambos do Plenário, contemplando a realização de 77 fiscalizações.

8. As obras foram selecionadas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 120 da Lei 13.473/2017 (LDO 2018), cujos comandos determinam que o TCU considere entre outros fatores, o valor autorizado e o empenhado no exercício anterior e no exercício atual; a regionalização do gasto; o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores; a reincidência de irregularidades cometidas e as obras contidas no Anexo VI - Subtítulos relativo a Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves da Lei Orçamentária em vigor que não foram objeto de deliberação posterior do Tribunal pela regularidade. Destaco, a título de exemplo, o atendimento ao critério de regionalização dos gastos (distribuição geográfica), na medida em que foram fiscalizados empreendimentos em 24 das 27 unidades federativas.

9. Importante esclarecer que a atuação do TCU na fiscalização de obras não se limita às auditorias realizadas anualmente dentro do planejamento do Fiscobras, pois durante o ano são empreendidas outras ações decorrentes, precipuamente, de representações, tomadas de conta especial e denúncias oferecidas a esta Corte de Contas.

10. A Tabela 3 do **Erro! Fonte de referência não encontrada.** relatório antecedente resume outras ações de controle que não constavam entre as 77 obras autorizadas pelo citado Acórdão 843/2018-TCU-Plenário. Essas fiscalizações compensaram fiscalizações anteriormente previstas, porém não realizadas, conforme Tabela 2 do mesmo relatório, e, portanto, necessitam de autorização para incluí-las no âmbito do programa anual de fiscalização a ser entregue ao Congresso Nacional. Entre os motivos para não realização das auditorias antes previstas figura principalmente o não lançamento, pela Administração Pública, de editais que se pretendia auditar, bem como a realização de fiscalização no mesmo empreendimento por parte do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU.

11. No que diz respeito à materialidade dos recursos fiscalizados, as auditorias abarcaram a importância de R\$ 29,4 bilhões, considerando os valores dos contratos e dos editais fiscalizados. Mais da metade foram realizadas nas funções de governo “Transportes” e “Energia”, sendo em número de 25 e 14, respectivamente. Ao mesmo tempo, essas funções de governo são responsáveis pelas maiores dotações orçamentárias dentre as fiscalizadas.

12. A consolidação dos dados relativos aos indícios de irregularidades detectados pelo TCU reveste-se de grande utilidade tanto para o gestor identificar oportunidades de melhoria na gestão das obras sob a sua responsabilidade, como para o Tribunal mapear áreas de risco e planejar suas ações de fiscalização, uma vez em que os dados consolidados revelam, em certa medida, a realidade da situação das obras custeadas com recursos federais.

13. Em respeito à clareza, apresento os conceitos referentes aos tipos de irregularidades tratados no Fiscobras, de acordo com sua gravidade, ressaltando que, à exceção do tipo F/I, os demais tipos de irregularidades estão definidos na LDO 2019 (Lei 13.707/2018):

a) **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 13.707/2018 - LDO/2019);

b) **pIGP - Proposta de classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação, feita pela unidade técnica, mas ainda não apreciada pelo TCU:** indício classificado preliminarmente como IGP, mas que ainda carece de atendimento ao requisito previsto no § 9º do art.

118 da Lei 13.707/2018 - LDO/2019, 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;

c) **IGR - Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores**: aquele que, embora atenda à conceituação contida no art. 118, §1º, inciso IV, da Lei 13.707/2018 - LDO/2019 (IGP), 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. 119, §1º, inciso V, da Lei 13.707/2018 - LDO/2019);

d) **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. 119, §1º, inciso VI, da Lei 13.707/2018 - LDO/2019);

e) **F/I - Falhas/Impropriedades**: 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).

14. A indicação pelo TCU da existência de indícios de irregularidades do tipo IGP significa que o Congresso Nacional pode decidir pela suspensão da execução física, financeira e orçamentária de contratos, convênios ou editais de licitação em que se tenha identificado o problema. Para tanto, o Congresso, ao votar a Lei Orçamentária Anual, pode incluir esses instrumentos no denominado quadro bloqueio da LOA, usualmente representado por um anexo específico da lei orçamentária.

15. No âmbito do Fiscobras 2018, manteve-se a indicação de IGP relativamente aos seguintes empreendimentos, uma vez que nenhuma irregularidade assim classificada ou mantida no Fiscobras 2017 foi descaracterizada em análise posterior por este Tribunal, evidenciando, inclusive, a consistência das auditorias efetuadas.

#### Obras classificadas com indícios de IGP

| UF | Obra                                                        | Processo       | IGP Nova |
|----|-------------------------------------------------------------|----------------|----------|
| AL | Canal adutor do sertão alagoano                             | 023.642/2018-1 | Não      |
| BA | Adequação da Travessia Urbana em Juazeiro - BRs 235/407/BA  | 006.617/2017-4 | Não      |
| PE | Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia - PE | 018.121/2017-9 | Não      |
| PI | Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI                   | 013.638/2013-0 | Não      |
| RJ | Obras de construção da BR-040/RJ                            | 023.204/2015-0 | Não      |
| SP | Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 1           | 019.151/2015-2 | Não      |
| SP | Corredor de ônibus - SP - Radial Leste - Trecho 2           | 007.452/2017-9 | Não      |
| TO | BRT de Palmas/TO                                            | 012.557/2017-0 | Não      |

16. Além desses empreendimentos, registro duas novas IGP, a primeira referente ao Canal Adutor Vertente Litorânea, no estado da Paraíba, que, embora tenha integrado o Fiscobras 2017, foi confirmada após o envio do relatório consolidado ao Congresso Nacional, e a segunda relativa à implantação do Corredor de ônibus - Aricanduva, localizado na cidade de São Paulo, confirmada por mim, mediante despacho, que submeto à apreciação deste Plenário, nesta sessão, nos termos do art. 18, §1º, da Resolução TCU 280/2016.

#### Obras classificadas com indícios de IGP no plano de fiscalização atual

| <u>UF</u> | <u>Obra</u>                          | <u>Processo</u> | <u>IGP Nova</u> |
|-----------|--------------------------------------|-----------------|-----------------|
| PB        | Canal Adutor Vertente Litorânea      | 010.240/2017-9  | Sim             |
| SP        | Corredor de Ônibus - Aricanduva – SP | 011.950/2018-8  | Sim             |

17. Nesta rodada de fiscalização foram também identificados pelas equipes de auditoria indícios de IGP em contratos dos seguintes empreendimentos, cujos processos contemplam proposta de IGP (pIGP), porém ainda em instrução nas unidades responsáveis ou aguardando deliberação acerca da sua confirmação ou não.

**Empreendimentos com proposta de IGP ainda não confirmada pelo TCU (pIGP)**

| <u>UF</u> | <u>Obra</u>                                                | <u>Processo</u> |
|-----------|------------------------------------------------------------|-----------------|
| BA        | Adequação de Trecho Rodoviário na BR-116/BA                | 015.621/2018-9  |
| PB        | Duplicação da BR-230/PB, no município de Campina Grande/PB | 012.426/2018-0  |
| RS        | Obras de ampliação de capacidade da BR-290/RS              | 010.370/2016-1  |
| SP        | Corredor de Ônibus - Capão Redondo-Vila Sônia - SP         | 011.952/2018-0  |

18. Além disso, irregularidades graves classificadas como IGR foram identificadas em anos anteriores e que necessitam ser informadas ao Congresso Nacional até que ocorra o saneamento da irregularidade ou decisão definitiva do TCU determinando a glosa dos valores ou execução das garantias, conforme o caso.

**Obras classificadas com indícios de IGR**

| <u>UF</u> | <u>Obra</u>                                            | <u>Processo</u> |
|-----------|--------------------------------------------------------|-----------------|
| BA        | Obras de construção da BR-235/BA - km 282,0 a km 357,4 | 025.760/2016-5  |
| PE        | Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)    | 026.363/2015-1  |

19. No particular, a Coinfra/Siob levantou a representatividade dos indícios de irregularidade identificados nos empreendimentos auditados, conforme tabela a seguir. Anoto que, em cerca de 80% das fiscalizações foram detectados indícios de irregularidades graves (IGP, pIGP, IGR e IGC), com predominância das irregularidades do tipo IGC, observadas em cerca de 60% das auditorias.

**Distribuição das fiscalizações em função do índice de maior gravidade**

| <u>Gravidade</u>                             | <u>Quantidade</u> | <u>% de quantidade</u> |
|----------------------------------------------|-------------------|------------------------|
| <b>Fiscalização com Irregularidade grave</b> | <b>62</b>         | <b>80,5%</b>           |
| IGP                                          | 10                | 13%                    |
| pIGP                                         | 4                 | 5,2%                   |
| IGR                                          | 2                 | 2,6%                   |

| <u>Gravidade</u>                    | <u>Quantidade</u> | <u>% de quantidade</u> |
|-------------------------------------|-------------------|------------------------|
| IGC                                 | 46                | 59,7%                  |
| <b>Falhas / impropriedades (FI)</b> | <b>13</b>         | <b>16,9%</b>           |
| <b>Sem ressalva (SR)</b>            | <b>2</b>          | <b>2,6%</b>            |
| <b>Total</b>                        | <b>77</b>         | <b>100%</b>            |

20. Este elevado percentual de irregularidades graves foi decorrente de 278 achados de auditoria considerados relevantes e dignos de relato pelos auditores. Desses, 31% são referentes a problemas em contratos fiscalizados e 54% ligados a problemas em licitações, planilhas orçamentárias e projetos.

21. Como se vê na Tabela 31 do relatório antecedente, e tal como sempre tem acontecido, os achados mais frequentes foram “sobrepreço” e “projeto inexistente, deficiente ou desatualizado”, representando, respectivamente, 11,5% e 11,2% do total de achados. No que toca à quantidade de fiscalizações, foram encontrados problemas relacionados a projetos em 31% das fiscalizações e concernentes a sobrepreço ou superfaturamento em 29 % desse universo.

### III – Benefícios da fiscalização

22. O total de benefícios financeiros apurados no Fiscobras 2018 alcançou o montante aproximado de R\$ 840 milhões. Esses valores representam o somatório de benefícios considerados nas três fases distintas de apuração, sendo um resumo do detalhamento do valor e tipo de benefício por obra, conforme Tabela 10 do relatório antecedente:

**Benefícios**

| <u>Benefício</u>             | <u>Valor</u>          |
|------------------------------|-----------------------|
| <b>Proposta de Benefício</b> | <b>462.005.575,29</b> |
| <b>Benefício Potencial</b>   | <b>350.251.527,59</b> |
| <b>Benefício Efetivo</b>     | <b>27.978.405,36</b>  |
| <b>Total</b>                 | <b>840.235.508,24</b> |

23. Considero necessário sempre ressaltar que a proposta de benefício da unidade instrutora corresponde aos valores apontados no relatório de auditoria que ainda não foram objeto de apreciação pelo colegiado do Tribunal. Logo, nesses casos, o pleno contraditório e a ampla defesa ainda serão exercidos, de forma que os valores lançados desses benefícios podem ser revistos durante o curso dos processos, à medida que os órgãos e entidades gestoras apresentam suas justificativas.

24. O benefício potencial decorre de deliberação deste Colegiado, que confirma o valor do benefício, mas ainda depende do seu cumprimento para torná-lo efetivo.

25. Por fim, os benefícios efetivos se consumam com o cumprimento de deliberações do Tribunal, a exemplo de uma glosa de pagamento de valor indevido determinada por acórdão, ou antecipado no âmbito administrativo em razão de processo em andamento no Tribunal, como a revisão pelo próprio administrado de um orçamento-base.

26. Além dos benefícios financeiros, outras medidas adotadas pelo TCU contribuíram para a melhoria dos procedimentos de gestão da administração pública. Um bom exemplo ocorreu no processo de contratação da unidade estacionária de produção, do tipo FPSO, para o módulo 5 do campo de petróleo de Búzios, no qual foram corrigidas falhas no edital e no orçamento-base, em função do aprendizado ocorrido em uma fiscalização anterior deste Tribunal (na unidade FPSO Cidade de Saquarema), resultando nessa nova contratação, uma economia de aproximadamente US\$ 625 milhões, a valor presente, dado o período de 21 anos do contrato, conforme cálculo efetuado pela SeinfraPetróleo.

#### **IV -Determinações dos Acórdãos 2.451/2017 e 843/2018, ambos do Plenário**

27. Em acórdãos prolatados no âmbito dos fiscobras anteriores e deste plano, foram proferidas determinações à Segecex cujo cumprimento consta do relatório antecedente.

28. O Acórdão 2.451/2017-TCU-Plenário determinou a inclusão no Fiscobras 2018 da realização de auditoria no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com o objetivo de elaborar um amplo diagnóstico sobre as obras inacabadas no país financiadas com recursos da União, cujos resultados deverão contemplar no mínimo a relação das obras, motivos da paralisação, data do último aporte de recursos e percentual de execução física e financeira.

29. O aludido diagnóstico, que está sendo finalizado pela SeinfraUrbana e que conta com a participação da SeinfraOperações e de outras 24 secretarias localizadas dos estados, consta no capítulo X.1. do relatório antecedente.

30. A consolidação preliminar dos dados mostra que o universo de contratos de obras abarcados pelo trabalho de auditoria é da ordem de 40 mil, que representam investimento total superior a R\$ 700 bilhões. De acordo com os sistemas informatizados dos órgãos gestores de tais obras, mais de 30% estão atualmente paralisadas. Especificamente no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento, tem-se que 26,4% das obras do programa estão paralisadas, com contratos que somam mais de R\$ 128 bilhões.

31. Por sua vez, o Acórdão 843/2018-TCU-Plenário determinou à Coinfra a inclusão na presente consolidação de seção específica, com informações sintéticas e atualizadas, extraídas de processos de controle externo abertos, sobre outros empreendimentos em andamento de grande relevância socioeconômica, a exemplo da concessão da Ferrovia Nova Transnordestina e das Obras de Transposição do Rio São Francisco (PISF), bem como de anexo específico, com informações sintéticas e atualizadas, sobre todas as medidas cautelares vigentes concedidas por este Tribunal, com suspensão de ato ou procedimento impugnado em obras públicas.

32. Sobre essas obras de grande relevância, foram prestadas informações baseadas nas ações de controle externo a cargo da SeinfraPortoFerrovias e da SeinfraCom.

33. No tocante à Ferrovia, o relatório noticia que o novo projeto foi incluído no PAC em 2007, com um custo inicial de R\$ 4,5 bilhões e estaria concluído até 2010. Em abril de 2014, havia previsão de conclusão do empreendimento para 2016, tendo o custo de construção sido ampliado para R\$ 7,5 bilhões. Hoje, conforme consta no relatório antecedente, se tem noticiado que a obra ainda está com aproximadamente cinquenta por cento de execução completada, e com custo já estimado aproximadamente em R\$ 11,9 bilhões.

34. Quanto ao PISF, foi confeccionado um capítulo muito detalhado cujo resumo, em apertada síntese, dá conta de que somente cinco das principais obras custarão aos cofres públicos, de acordo com as estimativas mais recentes e em valores atualizados, cerca de R\$ 25 bilhões, havendo ainda a necessidade da aplicação de muitos outros bilhões em obras complementares necessárias para que esses empreendimentos estruturantes alcancem os benefícios propostos.

35. Quanto às cautelares, em número de 41, verifico que abrangem o período de 2006 até o presente momento, e que mais de 40% são referentes à retenção de pagamentos, conforme detalhado na Tabela 32 do apêndice do relatório da Coifra/Siob.

#### **V – Painel de informações (indicadores)**

36. No âmbito do julgamento dos relatórios consolidados dos anos de 2016 e 2017, foram proferidos os Acórdãos 2.810/2016 e 2.449/2017, ambos do Plenário, que determinaram à Segecex a criação de indicadores para permitir uma avaliação histórica dos resultados apurados nos Fiscobras. Após um período de estudos e debates internos sobre a demanda, a Coinfra, por intermédio do Siob desenvolveu um painel de informações, que se encontra em fase de produção.

37. Referido painel foi criado com base em informações do ciclo Fiscobras realizado desde 1997, sendo que os dados estruturados estão disponíveis desde o ano de 2008. O relatório consolidado apresenta uma série de telas do painel contemplando dados e indicadores criados como resultados do Fiscobras atual, a exemplo de dotação das obras em relação ao total da LOA, histórico de benefícios estimados, quantidade de achados por unidade jurisdicionada, entre outros.

38. Além disso, com base nos principais achados de auditoria detectados nos últimos dez anos de fiscalização, em um universo de 1.688 fiscalizações realizadas, a Coinfra verificou que as três principais ocorrências no período são: “Sobrepço/Superfaturamento” com 1.331 achados; “Projeto básico deficiente, inexistente ou desatualizado”, com 1.158 achados; e “Falhas na composição de custos expressos na planilha orçamentária” com 751 achados.

39. Com base no montante de verificações nas três principais tipologias de irregularidades, ligadas diretamente ao projeto ou à planilha orçamentária dele integrante, a análise da Coinfra, tendo em conta a metodologia utilizada e as restrições que enumera, é no sentido de que as obras públicas brasileiras apresentam uma deficiência estrutural na fase anterior ao início da sua implementação/execução, ou seja, na etapa de estudos e planejamento que culminam na elaboração do projeto.

40. A tônica da análise, com base em pontos de vista de entidades e profissionais e na doutrina, que citam inclusive experiências em países avançados, é a de que a licitação sendo feita com base em projeto completo traz melhores resultados em termos de custo e de prazos de conclusão das obras.

41. Cita, ainda, o pedido de desculpas públicas feito pela Andrade Gutierrez, após o acordo de leniência homologado pelo Juiz Sérgio Moro, no âmbito da Operação Lava Jato, que foi publicado nos maiores jornais do país no ano de 2016, no bojo do qual apresenta propostas, entre as quais a obrigatoriedade de estudo de viabilidade técnico-econômica anterior ao lançamento do edital de concorrência, obrigatoriedade de projeto executivo de engenharia antes da licitação do projeto e obrigatoriedade de obtenção prévia de licenças ambientais (Fonte: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-05/andrade-gutierrez-publica-pedido-de-desculpas-ao-povo-brasileiro> ).

42. Ressalta ainda que as informações disponíveis do painel permitem afirmar que a recorrência de projetos e anteprojetos deficientes se destaca especialmente no Dnit, no âmbito do qual, constatou-se que das 440 fiscalizações realizadas por este Tribunal nos últimos 10 anos, 224 apresentaram projetos ou anteprojetos deficientes, totalizando 49% das obras fiscalizadas.

43. Em conclusão, pondera que apesar da exigência prévia de projetos executivos em processos licitatórios ter o potencial de trazer maior precisão no custo final dos projetos licitados e, possivelmente, na qualidade dos projetos, no Brasil a legislação possibilita contratações de obras com anteprojetos (RDC) ou Projetos Básicos (Lei 8.666/1993).

44. Dessa forma, considerando o papel supervisor do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, previsto nos artigos 19 a 21 do Decreto Lei 200/1967, importante cientificar o referido

Ministério acerca da recorrência dos achados de deficiência de projetos e anteprojetos no Dnit nos últimos 10 anos, recomendando que haja atuação conjunta para a identificação das causas, com a adoção das respectivas providências cabíveis para que sejam mitigadas.

45. Por fim, destaca a Coinfra que, com a maior utilização das informações disponíveis no painel ora em fase final de implementação, outros indicativos poderão ser extraídos da base histórica de trabalhos realizados e certamente permitirão ao TCU contribuir ainda mais com o aprimoramento da administração pública.

## VI – Outros projetos

46. Nos termos da Resolução TCU 280/2016, foram incluídas nesta consolidação informações sobre o Projeto Geocontrole, o Sistema de Análise de Orçamentos (SAO) e o novel Sistema de Informações de Desestatizações.

47. Quanto ao primeiro, em 2015 foram realizados os primeiros pilotos e provas de conceito, que comprovaram a viabilidade e mostraram o potencial do uso de geocontrole em obras públicas. Com o projeto Geocontrole I, com foco no desenvolvimento de ferramentas para tomada de decisão, antes do início de uma obra, promoveu-se a aplicação da análise multicritério espacial para avaliação do melhor traçado ou localização de obras, etapa que contou com acordo de cooperação com a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e com apoio da Agência Alemã GIZ - *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*.

48. Em 2016 e 2017, o TCU obteve novamente o apoio da GIZ, para financiar o projeto do Geocontrole II, com foco em acompanhamento de execução de obras por imagens de satélites. Este projeto usou imagens da Ferrovia Nova Transnordestina, como estudo de caso. De acordo com o relatório que antecede este voto, os resultados mostram que é possível detectar de forma automática possíveis irregularidades (não conformidades), a exemplo de erosões no leito da ferrovia; caminhos que interceptam a ferrovia; córregos com proximidade inferior a 25 metros do leito; edificações nas proximidades da ferrovia; possíveis locais de jazidas; barragens construídas utilizando o leito da ferrovia; árvores no leito da ferrovia; taludes expostos; falta de aderência entre as obras de arte (tais como pontes, viadutos, bueiros, canalizações) projetadas e as construídas; e, diferenças de quantitativos de obras de arte previstas e executadas.

49. No contexto do aprimoramento de soluções tecnológicas que permitam a verificação de indícios de irregularidades em editais de licitações e orçamentos de obras, o relatório antecedente dá conta de outra novidade, qual seja integração entre o SAO e o Sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice). No particular, informa que restou concluída a possibilidade de uso automatizado das tecnologias do Alice e do SAO em editais de obras. No entanto, para que esta análise seja feita automaticamente em toda base de editais pelo Alice, é necessário, dentre outras medidas, que sejam criadas rotinas classificatórias de objetos licitados, para separar as obras dos outros tipos de licitação e os documentos por conteúdo e formato.

50. Ademais, noticia que restou confirmado que o uso dos *softwares* Alice e SAO em editais de obras potencializa a identificação de irregularidades e do possível resultado dos trabalhos de auditoria.

51. Outra iniciativa a ser destacada é quanto ao Sistema de Informações de Desestatizações. É sabido que cabe a esta Casa 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.

52. Para acompanhar todos os processos de desestatizações no âmbito deste Tribunal, o Siob desenvolveu o mencionado Sistema de Informações de Desestatizações. O sistema vai permitir o

acompanhamento desses processos que estão pulverizados em diversas áreas e secretarias do Tribunal, são bastante complexos e têm alta materialidade.

53. Com relação ao biênio de 2017/2018, foram autuados 30 processos do tipo “Desestatizações” no âmbito da Coinfra, sendo que 11 processos ainda não possuem informações preenchidas no sistema por estarem ainda na fase de análise pelas unidades técnicas.

54. Todavia, no âmbito dos 19 processos que já possuem informações preenchidas, foi possível identificar benefícios financeiros potenciais na ordem de R\$ 4,18 bilhões decorrentes da atuação deste Tribunal no biênio 2017/2018, conforme Tabelas 13 e 14 do relatório da Coinfra/Siob. O sistema foi lançado em setembro de 2018 e encontra-se em fase de preenchimento pelas unidades técnicas.

## VII – Conclusão

55. Cumpre-se nesta assentada mais uma etapa do plano anual de fiscalização de obras deste Tribunal, consistente no consolidado das fiscalizações do Fiscobras 2018. Portanto, em cumprimento à LDO, deve ser encaminhada ao Congresso Nacional a relação de obras com indícios de irregularidade graves com recomendação de paralisação, no total de dez, sendo oito remanescentes do Fiscobras 2017 e duas decorrentes deste plano de fiscalização. Além delas temos duas obras com indicação de IGR, igualmente remanescentes de fiscalizações anteriores. Porém, as irregularidades não param por aí. Quatro fiscalizações com propostas de IGP ainda aguardam deliberação.

56. Por outro lado, alerto que a qualidade da gestão das obras não pode ser avaliada unicamente com base no número de recomendações de paralisação, primeiro por ser medida extrema e adotada somente em último caso. E segundo, porque ainda são numerosos os indícios de irregularidades graves detectados nas auditorias de obras, neste caso, em mais de 80% das 77 fiscalizações realizadas, o que prejudica sobremaneira a eficiência na aplicação dos recursos públicos e muitas vezes o próprio alcance da política pública.

57. Contudo, os dados consolidados pela Coinfra e apresentados ao longo deste Voto revelam a importância dos trabalhos realizados por este Tribunal na área de obras públicas. Saliento, inicialmente, que, no tocante a benefícios financeiros, o resultado de benefício potencial já obtido, da ordem de R\$ 350 milhões.

58. Ressalto, ainda, neste particular, que, em razão da atuação deste Tribunal na fiscalização da contratação, pela Petrobras, da unidade FPSO Cidade de Saquarema em rodada anterior do Fiscobras, as melhorias adotadas pela petroleira na contratação da unidade FPSO Búzios 5, agora fiscalizada, conduziram a uma economia da ordem de US\$ 625 milhões durante todo o período de 21 anos de contrato, demonstrando que a melhoria da gestão é sim um dos pilares do Fiscobras.

59. E mais: na fiscalização das obras de Ampliação da Usina Termelétrica de Santa Cruz, Fase 1, no Rio de Janeiro, houve achado de auditoria de “Gestão Temerária de empreendimento”, com potencial dano ao erário de R\$ 2,2 bilhões. Tal fato sinaliza para um possível benefício potencial, não computado desta feita, caso as irregularidades detectadas não sejam afastadas mediante as medidas processuais preliminares propostas pela SeinfraElétrica.

60. Portanto, não é sem razão que o Fiscobras é considerado um dos produtos mais importantes desta Casa, dada a sua capacidade de impactar fortemente os órgãos gestores de obras, especialmente na prevenção de danos ao erário, motivo mais que suficiente para que, no âmbito da sistemática da Resolução TCU 280/2016, inclusive vis-à-vis às outras competências desta Casa em se tratando de infraestrutura, deva ele ser priorizado em termos de força de trabalho.

61. Não desconheço que o ciclo processual do Fiscobras não se resume à realização da auditoria e à confecção do relatório. Após essa fase, a maior parte dos processos são objeto de audiências, monitoramentos, conversão em tomada de contas especial etc, demandas que consomem

boa parte do trabalho das unidades envolvidas, especialmente nas secretarias especializadas em infraestrutura, que detêm a maior parte dos processos com mais de três anos de autuação no Tribunal.

62. Por outro lado, cada vez mais este Tribunal vem se aperfeiçoando e realizando experiências exitosas em termos de administração de recursos humanos voltadas para o incremento de qualidade e de tempestividade de seus trabalhos, dadas as possibilidades disponíveis em termos de tecnologia. É nessa perspectiva que penso que a Segecex, poderá adotar modelos que possam alavancar este fundamental trabalho desta Casa em prol da sociedade.

63. Este colegiado, ciente da importância deste trabalho de consolidação de fiscalizações de obras em atendimento à LDO, vem buscando agregar informações sobre temas de infraestrutura, conforme consignado em acórdãos anteriores no âmbito do Fiscobras. É nessa linha que foram trazidas informações sobre obras paralisadas e empreendimentos de grande relevância socioeconômica.

64. Os elementos trazidos no relatório antecedente dão conta de um panorama nada animador. A situação das obras inacabadas demonstra cabalmente a ineficiência da aplicação dos recursos orçamentários em obras de infraestrutura, independentemente do porte ou do segmento do empreendimento. E se revela nos números. Em torno de 30% de 40 mil empreendimentos encontram-se paralisados. O diagnóstico dessa realidade, que se encontra em fase final de elaboração na SeinfraUrbana, poderá contribuir para a busca de soluções para esse grave problema que assola os investimentos e para melhorar a prestação de serviços públicos de infraestrutura no País.

65. Quanto aos empreendimentos de grande relevância o cenário também é muito negativo. A NovaTransnordestina, objeto de várias ações de controle no âmbito desta casa, inclusive com a utilização de ferramentas de geocontrole, continua consumindo recursos públicos e ainda está longe de ser concluída, aumentando os prejuízos praticamente incalculáveis dada a sua não conclusão.

66. Do mesmo modo o PISF, conforme o detalhado conjunto de informações prestadas pela SeinfraCom, o qual, por intermédio de seus principais empreendimentos já consumiu R\$ 25 bilhões de reais e ainda necessita de grande soma de recursos, também casa de bilhões de acordo com a unidade instrutora, para a conclusão desses, de empreendimentos complementares e da própria consecução da política pública.

67. Ainda no bojo de determinações dos planos de fiscalização de obras anteriores à Segecex, verifico no tocante ao desenvolvimento de indicadores que a Coinfra, por intermédio do Siob, desenvolveu um painel de informações por meio do qual podem ser extraídos indicadores para fins de avaliação histórica ao longo dos anos. Contando com os dados de todos os fiscobras realizados, o painel apresenta telas com indicadores diversos que podem ser utilizados para análises por parte das unidades da Seinfras e demais unidades deste Tribunal com atuação no tema.

68. Nesse particular, chama a atenção os dados referentes aos achados mais recorrentes em dez anos de fiscalização. Como tem sido a praxe, sobrepreço e projeto deficiente foram os campeões, tal qual ocorreu no rol de achados deste Fiscobras 2018.

69. O painel revelou, ainda, que, especialmente em relação ao Dnit, das 440 fiscalizações realizadas por este Tribunal nos últimos 10 anos na autarquia, 224 delas apresentaram projetos ou anteprojetos deficientes, totalizando 49% das obras fiscalizadas. Por essa razão, a unidade instrutora propõe o encaminhamento de cópia dessas informações e da deliberação que vier a ser adotada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

70. As considerações da Coinfra com base nos elementos extraídos de uma década de Fiscobras revelam um quadro preocupante em termos de achados de auditoria, especialmente relacionados a deficiência dos projetos. Quando relatei o consolidado do Fiscobras 2014, salientei que, mesmo após diversos anos de existência do plano de fiscalização de obras públicas e a insistente atuação desta Corte de Contas na tentativa de suprimir essa prática, o achado projeto básico deficiente ou desatualizado permanecia como a irregularidade mais recorrente, o que apontava a necessidade de a

administração pública buscar meios efetivos para melhoria deste procedimento, essencial à boa gestão de obras públicas.

71. Verifico que, lamentavelmente, o panorama não se modificou. Como bem salientado pelo relatório antecedente, trata-se de um problema recorrente e sistêmico, em que a fase de planejamento é deficiente, e com isso repercute nas demais fases do empreendimento, no mais das vezes, acarretando alterações no projeto, aumento de custos e elevação de prazos.

72. Quanto ao destaque em relação ao Dnit, recorro que em audiência pública na Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, em 21/5/2014, o então diretor-geral da autarquia disse o seguinte, relativamente ao planejamento (Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/2618>):

“Então, o que falta no Brasil? Planejamento estratégico de longo prazo. O Brasil perdeu a capacidade de fazer planejamento estratégico de longo prazo. Ou perdeu essa capacidade ou não o faz. E isso se reflete na engenharia, porque engenharia é diferente de se dar uma receita médica: o cara coloca o estetoscópio e dá a receita. A engenharia é um processo, é um processo longo, demorado. É um processo longo, difícil. Imaginem! Façam uma reforma no banheiro da casa dos senhores! Isso já causa transtorno e confusão. A madame não gosta do ladrilho, muda a cor e diz: ‘Não é este, tem de ser aquele.’ Imagine fazer isso numa rodovia, num porto! Então, planejamento estratégico é algo que precisa ser repensado no País para longo prazo. É preciso dizer: anualmente, o Brasil precisa implantar tantos quilômetros de projeto para executar em tantos anos seguintes. Você tem de fazer o projeto, entrar num processo de licenciamento ambiental, realizar o projeto de desapropriações e realocações, para, depois, iniciar as obras. Isso não se faz do dia para a noite, tranquilamente. Daí a necessidade de um planejamento estratégico que extrapole o mandato de governo, seja municipal, seja estadual, seja federal. Planejamento estratégico de infraestrutura de transporte não pode ser pensado em um mandato de governo, vamos esquecer isso aqui.”

73. Nas palavras do ex-diretor-geral, a fragilidade das práticas de planejamento no Brasil, mormente na área de obras públicas, deixa as decisões de investimento a reboque de mandatos e prazos políticos. Tais aspectos, associados à fragilidade de controles e baixo índice de governança, como tem sido apurado por esta Casa em ações de controle no Dnit (Acórdãos 3.448/2012, 194/2014 e 1.097/2014, todos do Plenário), podem explicar os problemas recorrentemente detectados nas auditorias realizadas no âmbito do Fiscobras.

74. Quanto à justa preocupação da Coinfra no tocante as possibilidades legais de licitação de obra com projeto básico ou anteprojeto, cabe a este Tribunal zelar pelo cumprimento dos regimes jurídicos aprovados pelo poder legiferante, cujo maior exemplo consiste no rol de irregularidades graves que ora encaminha ao Congresso Nacional para subsidiar a elaboração do Orçamento.

75. De outra banda, este Tribunal, por meio de seus qualificados quadros técnicos, tem participado ativamente do processo legislativo, notadamente no contexto de audiências públicas realizadas sobre o tema, a exemplo do que ocorreu com a Lei 13.303/2016, o estatuto jurídico das estatais.

76. Nada obstante, saliento que a Coinfra poderá atuar a qualquer tempo na fiscalização de projetos aprovados, como já fez em passado recente, priorizando ações de controle na fase inicial de execução dos empreendimentos. Tal sistemática tende a conferir maior efetividade às ações de controle, uma vez que as irregularidades detectadas na maior parte das vezes ainda não se traduziram em danos.

77. Quanto aos projetos tocados pela Coinfra, revelo especial satisfação pela implementação do Sistema de Informações de Desestatizações. Tal medida vem suprir uma necessidade da Coinfra há tempos reclamada, e à feição do que vem sendo feito em termos de obras públicas, de promover a consolidação das informações sobre processos de desestatização e possibilitar uma visão sistêmica da atuação deste Tribunal nessa área fundamental para o desenvolvimento do País e para o Controle.

78. Quanto ao Geocontrole e ao SAO, iniciativas essenciais em termos de tecnologias para utilização no controle, é mister que continuem avançando, como agora se noticia a integração deste último com o Sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice).

79. Com este trabalho de consolidação ora apreciado, é certo que a Coinfra trouxe um produto que, além de atender à LDO com a apresentação das obras com indícios de irregularidades graves, traça também um panorama da situação da infraestrutura brasileira com base na extensa lista de processos e ações de controle (mais de uma centena) que relaciona, que envolveu o emprego de uma numerosa equipe.

80. Não há como negar os avanços em termos de sistemas, como o painel de informações do Fiscobras e o Sistema de Informações de Desestatizações. Quanto ao Painel, é certo que está em produção com os dados disponíveis e produzidos nas fiscalizações, permitindo cruzamento de dados os mais variados. Contudo, é necessário que a Coinfra evolua no desenvolvimento dos indicadores, e, em sendo o caso, aperfeiçoe as futuras fiscalizações exigindo dados atualmente não catalogados.

81. Antes de encerrar meu Voto, quero parabenizar o Coordenador-Geral de Infraestrutura e todos os servidores e corpo de dirigentes das secretarias da sede e regionais incumbidas da realização do Fiscobras 2018, pela reconhecida dedicação e capacidade técnica apresentada, com destaque especial para a laboriosa equipe do Siob, a quem coube a condução e o desenvolvimento do painel de informações e do sistema de informação de desestatizações, além do árduo trabalho de consolidação das auditorias do presente plano.

82. Oportuno ressaltar, por fim, que este Tribunal, após o envio das informações ao Congresso Nacional, manterá relatório público em seu endereço eletrônico na internet com informações atualizadas sobre as obras com irregularidade grave.

Ante o exposto, acolho integralmente a proposta de encaminhamento formulada pela Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator