ACÓRDÃO Nº 2981/2014 – TCU – Plenário

1. . Processo nº TC 011.169/2013-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII- Administrativo
3. Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana.
8. Advogado constituído nos autos: 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 2014 – Fiscobras 2014, com o objetivo de atender os ditames do art. 100, inciso II, da Lei 12.919, de 24/12/2013 (LDO/2014).

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

9.1. autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes em mídia digital, conforme detalhado no item 288 do relatório consolidador (peça 36), atualizadas até a Sessão Plenária de 29/10/2014, bem como de cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam;

9.2. encaminhar cópia da mesma documentação acima referida, acompanhada desta deliberação, bem como dos respectivos Relatório e Voto, aos Presidentes da Câmara dos Deputados, da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Ministra-Chefe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Procurador-Geral da República;

9.3. restituir os autos à Secob Infraurbana para a consolidação das auditorias referentes aos temas constantes da Tabela 1 do relatório consolidador (peça 36), e correspondente encaminhamento ao Relator dos autos até o dia 31 de março de 2015.

10. Ata n° 44/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/11/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2981-44/14-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117503.

GRUPO I – CLASSE VII– Plenário
TC-011.169/2013-3
Natureza: Administrativo
Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2014. CONSOLIDAÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES DE OBRAS REALIZADAS NO EXERCÍCIO DE 2014 PARA ATENDIMENTO À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o percuciente trabalho produzido pela equipe do Serviço de Informações da Obras-Siob, da Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura– SecobInfraurbana, *in verbis* (peça 36):

I. Introdução

Trata-se de consolidação das fiscalizações de obras públicas realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para fins de cumprimento da Lei 12.919, de 24/12/2013 (LDO/2014), e do item 9.6 do Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário. O presente trabalho tem o objetivo de prestar informações ao Congresso Nacional, no intuito de subsidiar a aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2015, nos termos fixados pelo art. 100, inciso II, da LDO/2014:

Art. 100. Para fins do disposto no inciso V do § 1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 9º, § 2º desta Lei, o Tribunal de Contas da União encaminhará:

(...)

II - à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, até setenta dias após o encaminhamento do projeto de lei orçamentária, a relação atualizada de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves, classificados na forma disposta nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 98, bem como a relação daqueles que, embora tenham tido recomendação de paralisação da equipe de auditoria, não foram objeto de decisão monocrática ou colegiada no prazo previsto no § 9º do art. 98, acompanhadas de cópias em meio eletrônico das decisões monocráticas e colegiadas, dos Relatórios e Votos que as fundamentarem e dos relatórios de auditoria das obras e dos serviços fiscalizados. *(grifo nosso)*

2. Considerando que o Congresso Nacional ainda não aprovou a LDO referente ao exercício de 2015, os trabalhos de auditoria e o presente relatório de consolidação foram realizados com fundamento na LDO 2014.

II. Origem e evolução do Fiscobras

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

4. No Relatório Final nº 2/95 da referida Comissão (item 8, fl. 70), foram feitas recomendações à Corte de Contas, entre as quais:

a) realização imediata de auditorias nas obras paralisadas indicadas como prioritárias, que ainda não tenham sido objeto de inspeção por esse Órgão;

(...)

c) estabelecimento de um programa permanente de auditorias em obras e serviços de engenharia, com a instituição de equipes ou Unidade Técnica especializada nessa área;

5. Em termos de lei de diretrizes orçamentárias, o primeiro dispositivo que tratou da fiscalização de obras pelo TCU foi o inciso VI, § 3º, art. 3º da Lei 9.293, de 15 de julho de 1996 (LDO 1997). Contudo, foi vetado e não teve validade jurídica.

6. Apesar do veto presidencial, 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 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 constar comandos válidos 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 (IG-P). 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. Resultados significativos foram alcançados a partir desses trabalhos. Não somente em decorrência dos benefícios financeiros auferidos a partir das fiscalizações, mas das contribuições para a melhoria da gestão da Administração Pública.

10.Em 2009, as atividades que visaram à seleção de obras a serem fiscalizadas naquele ano foram aprimoradas com a pesquisa de editais de obras públicas disponibilizados no ComprasNet, Portal de Compras do Governo Federal. Tal pesquisa, bem como a seleção de editais a serem fiscalizados são realizados desde então. Essas auditorias em instrumentos convocatórios têm caráter predominantemente pedagógico e preventivo. Nesse sentido, a atuação do TCU anteriormente à contratação dos empreendimentos permite que sejam propostas correções e melhorias nos editais e projetos e torna possível a correção de impropriedades de forma tempestiva. Com isso, auxilia-se a Administração Pública a alcançar os resultados esperados com o procedimento licitatório e entregar para a população empreendimentos de qualidade e nos prazos previstos.

11.Já a seleção de obras para o Fiscobras 2010 apresentou outra inovação: adotou a criação de subconjuntos de levantamentos de auditoria de obras públicas em objetos similares, os quais foram denominados Fiscalizações de Orientação Centralizada - FOC, o que permitiu a realização de trabalhos voltados para empreendimentos de pequeno porte com características semelhantes, cujos resultados podem ser extrapolados para um conjunto maior, possibilitando ganhos de escala na correção de problemas detectados, assim como a garantia de efeito multiplicativo nos benefícios registrados. No tocante a essas fiscalizações desenvolvidas de forma centralizada, cumpre ressaltar que, além de ser novidade na sistemática de fiscalização de obras públicas, determinaram o enfoque em funções específicas de governo - são elas: Habitação, Saneamento e Previdência Social.

12.No que tange ao escopo de trabalho, até 2011 o Fiscobras contemplava apenas fiscalizações que contribuíssem com o Congresso Nacional na aprovação das leis orçamentárias anuais. Basicamente, os objetos dessas auditorias eram projetos, editais e contratos de obras públicas. Até então, demais ações de controle relacionadas a obras não eram consolidadas da mesma forma.

13.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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

centralizada (FOC), nas áreas de edificações, rodovias, ferrovias e conjuntos habitacionais.

14.A realização dessas auditorias contribuiu para melhor diagnosticar o ciclo da obra pública no país, conforme destacado no excerto do voto condutor referente ao Acórdão 367/2012-TCU-Plenário, que tratou da seleção de obras do Fiscobras 2012:

24. A ideia de realização de auditoria focada exclusivamente na aferição de qualidade de obras recém-concluídas, somada à proposta, também trazida na instrução, de realização de auditoria em estudos e projetos, na verdade fecha o ciclo de fiscalizações já habitualmente procedidas por esta Corte de Contas. Ou seja, fiscalizam-se os estudos e projetos, fiscalizam-se os editais antes mesmo da realização das licitações e contratos, fiscaliza-se a execução das obras e, por fim, verifica-se a qualidade das obras executadas, no prazo ainda do exercício das garantias contratuais.

25. Os procedimentos acima descritos são de grande relevância pois, se cumpridos com critério, constituirão um diagnóstico fiel do ciclo da obra pública, tornando-se instrumento bastante útil para o Congresso Nacional. *(grifo nosso)*

15.Dessa forma, em que pesem eventuais irregularidades detectadas nessas fiscalizações não impactarem na aprovação da LOA, por não mais necessitarem de dotação orçamentária para o empreendimento já findado, a FOC de qualidade foi incluída no escopo do Fiscobras 2012.

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 sistêmica do setor de infraestrutura no âmbito do governo federal. São elas: (a) Cumprimento da LDO; (b) Auditorias de Qualidade; (c) Acompanhamento de Concessões; e (d) Avaliação de Governança.

17.Já no Fiscobras referente ao exercício de 2014 acresceram-se ao modelo anterior fiscalizações temáticas de forma a 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).

18.Em paralelo, também foram realizadas auditorias de obras não relacionadas a nenhum dos temas elencados na Tabela 1, as quais se inserem no Fiscobras 2014 em razão da respectiva materialidade, relevância e risco.

19.Cabe ressaltar que o Fiscobras 2014 foi segregado em duas etapas. Nesse primeiro relatório consolidador, objetiva-se compilar as principais informações relacionadas a fiscalizações de obras em atendimento ao art. 100, inciso II, da LDO/2014. Por outro lado, a consolidação dos dados alusivos aos temas e às outras fiscalizações individuais não classificadas como auditorias de obras, as quais não tratam apenas de auditorias de conformidade, mas também, de concessões e de fiscalizações de natureza operacional, será efetuada no primeiro trimestre de 2015.

20.Assim, o conjunto de informações de ambos os relatórios consolidados visa construir uma visão sistêmica do setor de infraestrutura do governo federal.

III. Informações sobre o Fiscobras 2014

III.1. Planejamento

21.A origem do planejamento do Fiscobras 2014 consistiu na identificação dos programas de governo mais importantes afetos às Políticas de Infraestrutura e dos eixos estruturantes da cadeia logística, assim como na seleção dos principais objetos de controle associados às outras políticas constantes do PPA 2012-2015: Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental; Políticas Sociais; Políticas e Temas Especiais (eixo/programa, órgão/entidade, obra).

22.A partir desse cenário, as unidades subordinadas à Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e Sudeste (Coinfra) propuseram temas e obras a serem fiscalizados, os quais foram aprovados pelo Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário, de 20/11/2013, e complementados pelo Acórdão 762/2014-TCU-Plenário, de 26/3/2014. Assim, 21 temas foram selecionados no âmbito do Fiscobras 2014 que contêm diversos empreendimentos vinculados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Tabela 1 - Temas do Fiscobras 2014

	Tema
1.	Obras de Infraestrutura da Saúde
2.	Obras de Infraestrutura da Educação
3.	Obras de Infraestrutura do Esporte
4.	Empreendimentos da Aviação Regional
5.	Empreendimentos da Rede Infraero
6.	Auditoria de Qualidade de Obras Públicas Rodoviárias
7.	Auditoria em Contratos de Supervisão de Obras Firmados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
8.	Gestão nas Obras da Refinaria do Comperj
9.	Integração dos Segmentos de Geração e Transmissão de Energia Elétrica
10.	Apagões Regionais no Sistema de Energia Elétrica
11.	Avaliação da Política Tarifária no Setor de Distribuição de Energia Elétrica
12.	Gestão das Obras de Saneamento
13.	Programa Minha Casa Minha Vida
14.	Corredores Logísticos: Corredor Logístico da BR-163
15.	Corredores Logísticos: Corredor Logístico do Centro-Oeste
16.	Corredores Logísticos: Corredor Logístico do Rio Madeira
17.	Análise Integrada Ferrovia-Porto
18.	Acompanhamento da Execução dos Contratos de Ferrovias Concedidas
19.	Contornos Ferroviários
20.	Subsistemas Hídricos do Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF)
21.	Obras de Infraestrutura dos Jogos Olímpicos de 2016

Fonte: TCU

23.Consoante determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o TCU deve informar ao Congresso Nacional, anualmente, quais empreendimentos, cujos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos contêm indícios de irregularidades graves, no intuito de subsidiar o Parlamento na elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2015.

III.2. Abrangência e quantidade de fiscalizações

24.Foram realizadas 102 fiscalizações em obras públicas para atendimento às determinações da LDO, as quais englobaram 389 empreendimentos auditados *in loco*. A definição dos critérios para seleção das obras a serem objeto de fiscalização realizou-se em conformidade com o estabelecido no art. 101 da LDO/2014, a seguir reproduzido.

'Art. 101. A seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União deve considerar, entre outros fatores:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

II - os projetos de grande vulto;

III - a regionalização do gasto;

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

V - as obras contidas no Anexo 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.'

25.Com relação aos temas e empreendimentos selecionados, efetuou-se estudo, respeitado o art. 101 da LDO/2014, pelas unidades técnicas, o qual foi aprovado pelo Plenário do TCU, Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário, que autorizou a execução dos trabalhos do Fiscobras 2014.

26.Quanto ao fator de considerar o montante de valores autorizados, empenhados e de grande vulto, foram selecionadas obras cujas funcionais-programáticas, integrantes da Lei Orçamentária de 2014 (LOA/2014), possuíam materialidade relevante. Além da LOA/2014, outras fontes de dados também foram utilizadas para a seleção dos empreendimentos, tais como o Plano Plurianual (PPA) e o Programa de Investimentos em Logística (PIL).

27.Em relação à abrangência, alguns fatores espelham o alcance das auditorias realizadas no âmbito do Fiscobras 2014. Um desses parâmetros evidencia a regionalização do gasto (distribuição geográfica) das auditorias e confirma o atendimento ao mencionado art. 101 da LDO/2014, já que foram fiscalizados empreendimentos em 26 das 27 unidades federativas. Os dados dispostos na Tabela 2, bem como no Gráfico 1 indicam os estados membros que tiveram empreendimentos relacionados.

28.Embora tenham sido autuados 102 processos de fiscalizações, ressalta-se que o número de obras auditadas *in loco* foi superior. Como exemplo, nas 11 auditorias referentes a obras de infraestrutura da saúde, foram fiscalizados 154 empreendimentos, incluindo Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e Unidades Básicas de Saúde (UBS).

29.Da mesma forma, as auditorias em obras de infraestrutura da educação possuem um total de nove fiscalizações cadastradas, porém, foi responsável por verificar 153 obras *in loco*. Dessa forma, pode-se afirmar que o número de obras efetivamente auditadas é superior à quantidade de processos de fiscalizações.

III.3. Dotação e distribuição orçamentária

30.As auditorias englobaram num total de R$ 12,38 bilhões referente às dotações orçamentárias de 2014. Por outro lado, o volume de recursos fiscalizados (VRF) somou R$ 27,1 bilhões, referente ao montante dos objetos fiscalizados (tais como editais, contratos e contratos de repasse) que tiveram procedimentos de auditoria aplicados pelas unidades técnicas.

31.Importante frisar que os valores informados tanto nas próximas tabelas quanto nos gráficos decorrem do montante de dotação orçamentária incluída na LOA 2014. Dessa forma, caso uma auditoria se referir a empreendimento aportado por funcionais-programáticas de anos anteriores, tais valores não foram considerados no cálculo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Tabela 2 - Distribuição geográfica das fiscalizações

Região / UF	Número Fiscalizações	Dotação Orçamentária 2014
Norte	**18**	**807.740.466,86**
AC	1	0,00*
AM	4	20.756.444,00
AP	2	173.461.090,00
PA	4	202.616.000,00
RO	1	31.870.700,00
RR	3	379.036.232,86
TO	3	0,00*
Nordeste	**41**	**3.104.050.124,58**
AL	3	0,00*
BA	9	651.050.838,86
CE	5	359.280.144,00
MA	2	20.100.000,00
PB	3	379.036.232,86
PE	10	788.799.872,00
PI	6	886.479.482,86
RN	3	19.303.554,00
Centro-Oeste	**10**	**3.147.254.588,86**
DF	1	143.461.090,00
GO	4	2.577.448.223,00
MS	1	0,00*
MT	4	426.345.275,86
Sudeste	**21**	**4.331.433.292,86**
ES	3	379.036.232,86
MG	4	216.225.549,00
RJ	7	1.631.763.863,00
SP	7	2.104.407.648,00
Sul	**12**	**996.743.025,86**
PR	4	189.086.758,00
RS	4	418.973.828,00
SC	4	388.682.439,86
Total Geral	**102**	**12.387.221.499,02**

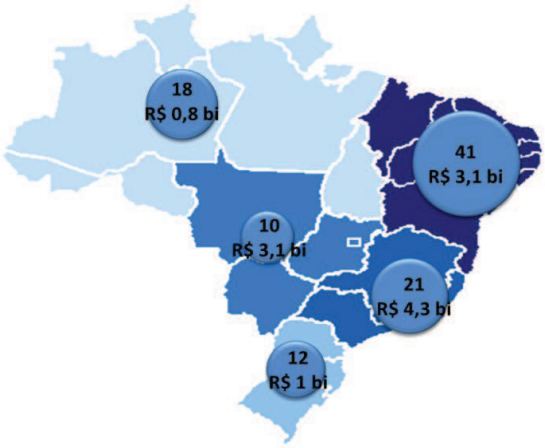

Gráfico 1 - Distribuição geográfica das fiscalizações

Fonte: TCU/LOA 2014. (*) Os valores zerados referem-se a empreendimentos aportados por funcionais-programáticas de anos anteriores e por isso não foram considerados no cálculo.

32.O Gráfico 2, a seguir, ilustra a distribuição percentual das auditorias por função de governo. Já a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Tabela 3 apresenta dados da quantidade de fiscalizações, dotação orçamentária de cada função, bem como essa distribuição em percentual.

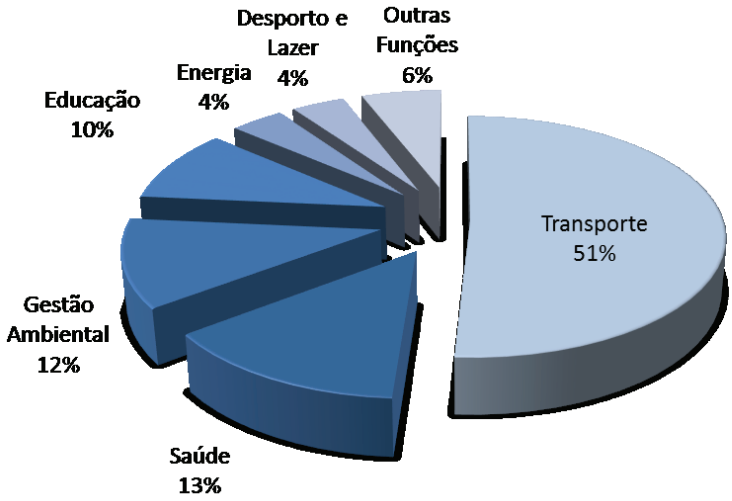

Gráfico 2 - Distribuição da quantidade de fiscalizações por função de governo

Tabela 3 - Distribuição das fiscalizações por função de governo

Função de Governo	Número de Fiscalizações	% Quantidade	Dotação Orçamentária 2014	% Dotação 2014
Transporte	52	51,0%	2.541.275.320,00	20,52%
Saúde	14	13,6%	2.240.492.362,00	18,09%
Gestão Ambiental	12	11,8%	1.056.824.562,00	8,53%
Educação	10	9,8%	5.193.716.289,02	41,93%
Desporto e Lazer	4	3,9%	1.293.015.266,00	10,44%
Energia	4	3,9%	0,00*	0,00%
Urbanismo	2	2,0%	0,00*	0,00%
Encargos Especiais	2	2,0%	30.027.000,00	0,24%
Saneamento	2	2,0%	31.700,00	0,26%
Total	**102**	**100,0%**	**12.387.221.499,02**	**00,00%**

Fonte: TCU/LOA 2014. (*) Os valores zerados referem-se a empreendimentos aportados por funcionais-programáticas de anos anteriores e por isso não foram considerados no cálculo.

33.A função 'Transporte' bem como a função 'Educação' são destaque tanto pela quantidade quanto pela dotação orçamentária fiscalizada. A primeira função possui o maior quantitativo de fiscalizações e a segunda maior dotação orçamentária. A função 'Educação' consta em quarto lugar no *ranking* relativo ao número de fiscalizações, porém apresenta o maior valor orçamentário

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

verificado nos trabalhos desenvolvidos neste ano, com montante de quase R$ 5,2 bilhões.

34.Cabe ressaltar que as funções de governo 'Transporte' e 'Educação' somadas resultam em aproximadamente R$ 7,8 bilhões, ou seja, o equivalente a 62,5% do total de dotação orçamentária de 2014 fiscalizada.

35.Já a função 'Encargos Especiais' refere-se às auditorias efetuadas no Porto de Natal e no Porto de Santos, cujas funcionais-programáticas tratam de participação da União no Capital Social da Companhia Docas do Rio Grande do Norte e de São Paulo, respectivamente.

36.Ao desmembrar as funções em subfunções de governo visualiza-se que houve um grande percentual na área de Transporte (Rodoviário, Ferroviário e Aéreo), 45%. Por outro lado, as subfunções na área de educação (Básica e Superior) totalizaram 41,9% da dotação orçamentária auditada.

Tabela 4 - Distribuição das fiscalizações por subfunção de governo.

Subfunção de Governo	Quantidade de Fiscalizações	% Quantidade	Dotação Orçamentária 2014	% Dotação 2014
Transporte Rodoviário	23	22,5%	341.256.000,00	2,75%
Transporte Ferroviário	12	11,8%	1.181.690.898,00	9,54%
Atenção Básica	11	10,8%	1.578.071.990,00	12,74%
Transporte Aéreo	11	10,8%	1.004.968.422,00	8,11%
Recursos Hídricos	9	8,8%	794.149.000,00	6,41%
Educação Básica	9	8,8%	5.149.026.000,02	41,57%
Transporte Hidroviário	6	5,9%	13.360.000,00	0,11%
Preservação e Conservação Ambiental	3	2,9%	262.675.562,00	2,12%
Saneamento Básico Urbano	3	2,9%	31.870.700,00	0,26%
Transportes Coletivos Urbanos	2	2,0%	0,00*	0,00%
Desporto de Rendimento	2	2,0%	1.293.015.266,00	10,44%
Desporto Comunitário	2	2,0%	0,00*	0,00%
Outros Encargos Especiais	2	2,0%	30.027.000,00	0,24%
Energia Elétrica	2	2,0%	0,00*	0,00%
Petróleo	2	2,0%	0,00*	0,00%
Ensino Superior	1	1,0%	44.690.289,00	0,36%
Suporte Profilático e Terapêutico	1	1,0%	205.365.372,00	1,66%
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	1	1,0%	457.055.000,00	3,69%
Total	**102**	**100,0%**	**12.387.221.499,02**	**100,00%**

Fonte: TCU / LOA 2014. (*) Os valores zerados referem-se a empreendimentos aportados por funcionais-programáticas de anos anteriores e por isso não foram considerados no cálculo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

37.Na mesma direção da grande quantidade de obras de infraestrutura auditadas no âmbito do Fiscobras, verifica-se que esse resultado também pode ser observado quando considerado o setor de governo em que atua a instituição responsável pelo empreendimento, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 - Distribuição das fiscalizações por setor de governo

Setor de Governo	Quantidade de Fiscalizações	Quantidade %	Dotação Orçamentária 2014	Dotação 2014
Infraestrutura	41	40,2%	1.523.806.898,00	12,30%
Poderes do Estado e Representação	16	15,7%	1.015.386.379,00	8,20%
Saúde	14	13,7%	2.240.492.362,00	18,09%
Educ., Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo	14	13,7%	6.486.731.555,02	52,37%
Integração Nacional e Meio Ambiente	12	11,8%	1.056.824.562,00	8,53%
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	5	4,9%	63.979.743,00	0,52%
Total	**102**	**100,0%**	**12.387.221.499,02**	**100,0%**

Fonte: TCU/LOA 2014.

38.No Gráfico 3, por sua vez, encontram-se dispostos os percentuais da quantidade de auditorias agregadas por programa de governo. Os programas da área de Transportes (Rodoviários, Marítimo e Ferroviário) e da Aviação Civil representaram 50% do total de fiscalizações efetuadas. O programa de Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) também se destaca com 11,8% em relação à quantidade de auditorias realizadas. Segue o detalhamento dessas informações na Tabela 6.

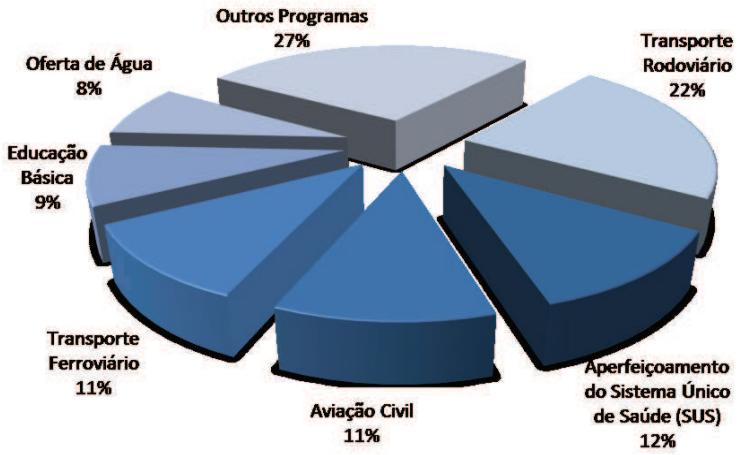

Gráfico 3 - Distribuição da quantidade de fiscalizações por programa de governo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Tabela 6 - Distribuição das fiscalizações por programa de governo

Programa de Governo	Quantidade de Fiscalizações	% Quantidade
Transporte Rodoviário	23	22,5%
Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	12	11,8%
Transporte Ferroviário	11	10,8%
Aviação Civil	11	10,8%
Educação Básica	9	8,8%
Oferta de Água	8	7,8%
Esporte e Grandes Eventos Esportivos	4	3,9%
Transporte Hidroviário	3	2,9%
Transporte Marítimo	3	2,9%
Energia Elétrica	2	2,0%
Serviços Urbanos de Água e Esgoto	2	2,0%
Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	2	2,0%
Combustíveis	2	2,0%
Mobilidade Urbana e Trânsito	2	2,0%
Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	2	2,0%
Outros Programas	6	5,8%
Total	**102**	**100,00%**

Fonte: TCU

39. A Tabela 7 agrupa as auditorias por tipo de obra. Os tipos "Transporte" e "Edificações" se sobressaem. Em números absolutos de fiscalizações, 54,90% do esforço do TCU foi aplicado em empreendimentos relacionados a "Transportes". Já a dotação orçamentária fiscalizada em "Edificações" corresponde a 65,23% do total, decorrente principalmente das fiscalizações em obras de infraestrutura da educação e da saúde.

Tabela 7 - Distribuição das fiscalizações por tipo de obra

Tipo de Obra	Número de Fiscalizações	% Quantidade	Dotação Orçamentária 2014	% Dotação 2014
Edificações	**26**	**25,49%**	**8.080.716.284,02**	**65,23%**
Edificação - Edifícios Administrativos	1	0,98%	44.690.289,00	0,36%
Edificação - Escolas	9	8,82%	5.149.026.000,02	41,57%
Edificação - Esporte	3	2,94%	646.507.633,00	5,22%
Edificação - Hospitais	12	11,77%	2.035.126.990,00	16,42%
Edificação - Outros Edifícios	1	0,98%	205.365.372,00	1,66%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Tipo de Obra	Número de Fiscalizações	% Quantidade	Dotação Orçamentária 2014	% Dotação 2014
Energia	**5**	**4,90%**	**646.507.633,00**	**5,22%**
Geração de Energia	2	1,96%	0,00*	0,00%
Setor de Petróleo	2	1,96%	0,00*	0,00%
Transmissão de Energia	1	0,98%	646.507.633,00	5,22%
Infraestrutura urbana	**5**	**4,90%**	**244.158.012,00**	**1,97%**
Infraestrutura Urbana	5	4,90%	244.158.012,00	1,97%
Obras hídricas	**10**	**9,80%**	**844.537.250,00**	**6,82%**
Adutora	3	2,94%	201.553.000,00	1,63%
Barragem/Açude	2	1,96%	50.388.250,00	41%
Canal	5	4,90%	592.596.000,00	4,78%
Transportes	**56**	**54,90%**	**2.571.302.320,00**	**20,76%**
Aeroporto	11	10,78%	1.004.968.422,00	8,11%
Dragagem e Derrocamento	1	0,98%	860.000,00	0,01%
Infraestrutura Portuária	2	1,96%	500.000,00	0,00%
Pontes e Viadutos	2	1,96%	74.200.000,00	0,60%
Porto	5	4,90%	42.027.000,00	0,34%
Rodovia - Construção ou Implantação	8	7,84%	246.956.000,00	1,99%
Rodovia - Duplicação	2	1,96%	20.100.000,00	0,16%
Rodovia - Manutenção	10	9,80%	0,00*	0,00%
Rodovia - Restauração ou Recuperação	1	0,98%	0,00*	0,00%
Ferrovia Metropolitano e Trem Urbano	14	13,73%	1.181.690.898,00	9,54%
Total	**102**	**100,00%**	**12.387.221.499,02**	**100,00%**

Fonte: TCU/LOA 2014. (*) Os valores zerados referem-se a empreendimentos aportados por funcionais-programáticas de anos anteriores e por isso não foram considerados no cálculo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

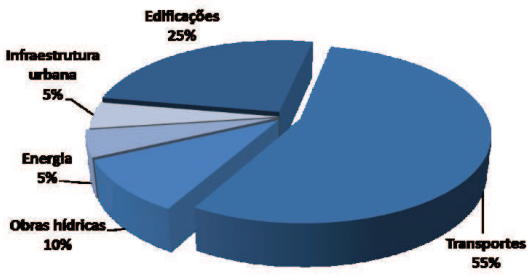

Gráfico 4 - Distribuição da quantidade de fiscalizações por tipo de obra

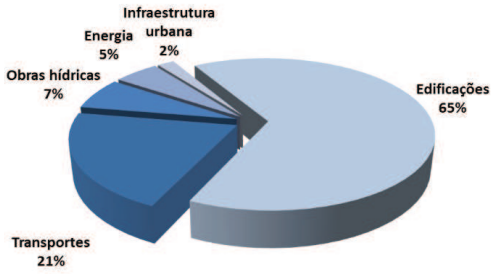

Gráfico 5 - Distribuição da dotação orçamentária fiscalizada por tipo de obra

III.4. Obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

40. Entre as 102 auditorias realizadas no intuito de atender à exigência da LDO, 36 referem-se a obras incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.

41. Segundo informações do sítio da internet (http://www.dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento - consulta em 18 de agosto de 2014), o referido programa governamental contempla, atualmente, 48.747 empreendimentos - referente ao 10º balanço do PAC. A Tabela 8, a seguir, distribui as obras fiscalizadas do PAC por função de governo.

Tabela 8 - Distribuição das fiscalizações em obras do PAC por função de governo.

Função de Governo	Quantidade de Fiscalizações	% Quantidade	Dotação Orçamentária 2014	Dotação 2014
Transporte	21	8,3%	1.848.202.863,00	69,68%
Gestão Ambiental	9	25,0%	794.149.000,00	29,94%
Energia	3	8,3%	0,00*	0,00%
Urbanismo	2	5,6%	0,00*	0,00%
Encargos Especiais	1	2,8%	10.027.000,00	0,38%
Total	**36**	**100,0%**	**12.387.221.499,02**	**100,00%**

Fonte: TCU / LOA 2014 / Portal Brasileiro de Dados Abertos (www.dados.gov.br). (*) Os valores zerados referem-se a empreendimentos aportados por funcionais-programáticas de anos anteriores e por isso não foram considerados no cálculo.

42. As obras do PAC auditadas estão distribuídas por cinco funções de governo. Em termos de quantidade, esses empreendimentos representaram 35,3% do total de fiscalizações e em percentual de dotação orçamentária auditada foi equivalente a 21%. O Gráfico 6 exibe a comparação da dotação das obras abrangidas pelo PAC em relação às demais obras.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

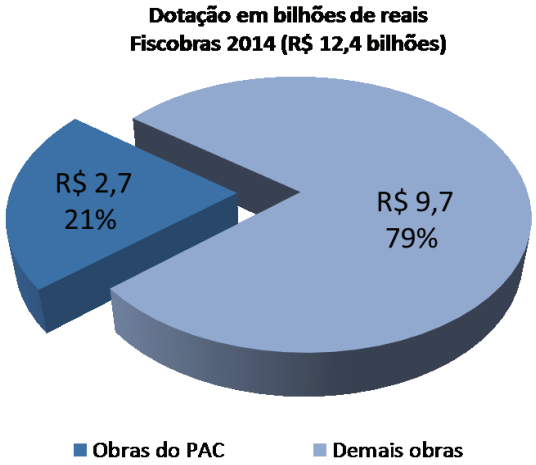

Gráfico 6 - Dotação orçamentária das obras do PAC x demais obras

IV. Situação atual das obras classificadas como IG-P no Fiscobras 2013

43.O Tribunal, por meio do Acórdão 2.969/2013-TCU-Plenário, de 6/11/2013, encaminhou ao Congresso Nacional a relação das sete obras fiscalizadas que resultaram em recomendação de paralisação (IG-P) no âmbito do Fiscobras 2013, bem como as medidas necessárias para o saneamento dos respectivos indícios de irregularidades.

44.Após o encaminhamento do acórdão supracitado, o Comitê de Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves do Congresso Nacional (COI/CMO) realizou reuniões técnicas e audiências públicas com gestores dos órgãos e entidades responsáveis e auditores do TCU, em conformidade ao art. 102 da Lei 12.919/2013, de 24/12/2013 (LDO/2014):

'Art. 102. A Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição poderá realizar audiências públicas com vistas a subsidiar as deliberações acerca do bloqueio ou desbloqueio de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos nos quais forem identificados indícios de irregularidades graves.'

45.Nessa oportunidade, os gestores também puderam informar a respeito das medidas corretivas adotadas para o saneamento das irregularidades. Os argumentos apresentados pelo COI/CMO acerca do bloqueio ou não das obras com recomendação de paralisação pelo TCU encontram-se consubstanciadas no Relatório nº 2/COI/CMO, de 2013, e resumidas no quadro abaixo:

Tabela 9 - Situação das obras com IG-P no âmbito do Fiscobras 2013

UF	Obra	Órgão/ Entidade	Irregularidade com IG-P	Parecer COI/CMO	Situação Atual no Âmbito do TCU
AL	Obras de Esgotamento Sanitário em Pilar/AL	Funasa	Sobrepreço e divergência entre a execução da obra e o projeto previsto pelo convênio	**Obra incluída no Anexo VI da LOA 2014 (Quadro Bloqueio)**	**O TCU, por meio do Acórdão 1.788/2014-TCU-P, reclassificou a IG-P para IG-C**, em função da devolução do saldo da conta do convênio, da solicitação do seu cancelamento e da instauração de Tomadas de Contas Especial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

UF	Obra	Órgão/ Entidade	Irregularidade com IG-P	Parecer COI/CMO	Situação Atual no Âmbito do TCU
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité - Barreiras - No Estado da Bahia	Valec	Projeto deficiente	Em razão das medidas adotadas pelos gestores para sanar as pendências. Na data do fechamento deste Relatório as informações e esclarecimentos prestados pela Valec encontravam-se sob apreciação do TCU.	**O TCU, por meio do Acórdão 1.022/2014-TCU-P, reclassificou a IG-P para IG-C**, em função das ações empreendidas pela Valec, em cumprimento aos Acórdãos 2.371/2011 e 3.301/2011-TCU-Plenário, e que, embora não representem cumprimento integral do que foi determinado por esta Corte, reduziram as incertezas e os riscos do dano ao erário.
PI	Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI	Ministério do Esporte	Ausência de estudo de viabilidade	Compromisso assumido pelo gestor de que a liberação de recursos financeiros só ocorrerá após comprovada a viabilidade do empreendimento.	**Continua classificada como IG-P.**
PI	Av. Marginal Leste - Controle Enchentes Rio Poty - Teresina	Ministério do Meio Ambiente	Sobrepreço	**Obra incluída no Anexo VI da LOA 2014 (Quadro Bloqueio)**	**O TCU, por meio do Acórdão 1.936/2014-TCU-P, reclassificou a IG-P para IG-C**, em função da expiração do prazo de vigência do contrato da obra, aliada à instauração de tomada de contas especial por parte deste Tribunal para apurar o montante do débito e providenciar o ressarcimento ao Erário do dano já ocasionado.
RS	BR-448/RS - Implantação e Pavimentação	Dnit	Superfaturamento	Obra em avançado estágio de execução. Atualmente encontra-se concluída.	**Continua classificada como IG-P.**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

UF	Obra	Órgão/ Entidade	Irregularidade com IG-P	Parecer COI/CMO	Situação Atual no Âmbito do TCU
TO	Ponte sobre o Rio Araguaia na Rodovia BR-153/TO, ligando as cidades de Xambioá/TO a São Geraldo do Araguaia/PA	Dnit	Sobrepreço e projeto deficiente	Perda de objeto. O contrato já foi rescindido pelo Dnit.	**O TCU, por meio do Acórdão 945/2014-TCU-P, considerou saneada as irregularidades**, em função das medidas corretivas adotavas pelo gestor.
TO	Ferrovia Norte-Sul - TO	Valec	Sobrepreço	Antes do parecer final do COI/CMO, o TCU encaminhou Despacho do Ministro-Relator Valmir Campelo, de 27/11/2013 (TC 009.099/2013-1), com a reclassificação da irregularidade de IG-P para IG-C.	O Ministro Relator, por meio de despacho do dia 28/11/2013, reclassificou as irregularidades de sobrepreço referente aos contratos 36/2007 e 37/2007 de IG-P para IG-C, em função da conclusão dos contratos. Da mesma forma, o Acórdão 2459/2014-TCU-Plenário, de 17/9/2014, determinou a alteração de IG-R para IG-C do Contrato 35/2007, já que se encontra encerrado.

Fonte: TCU e Relatório nº 2/COI/CMO, de 2013

46.Das sete obras indicadas pelo TCU com indícios de IG-P no âmbito do Fiscobras 2013, apenas duas foram inseridas no Anexo VI da Lei 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (Quadro Bloqueio da LOA 2014), são elas: 'Av. Marginal Leste - Controle Enchentes Rio Poty – Teresina' e 'Obras de Esgotamento Sanitário em Pilar/AL'.

47.Atualmente, apenas duas obras da lista acima apresentam irregularidades do tipo IG-P ('Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI' e 'BR-448/RS - Implantação e Pavimentação'. Por outro lado, três obras foram reclassificadas em decorrência de providências adotadas pelos gestores, e duas em função do término do contrato.

48.Por fim, importante registrar que, das sete obras classificadas como IG-P no âmbito do Fiscobras 2013, nenhuma irregularidade foi descaracterizada em análise posterior pelo TCU, o que evidencia a qualidade e a consistência das auditorias efetuadas.

V. Resultados consolidados das fiscalizações de 2014

49.A seguir, detalham-se os resultados obtidos nas 102 fiscalizações. Os dados estão atualizados até 29/10/2014 e consideram eventuais deliberações proferidas e assinadas eletronicamente até essa data.

50.Para fins de comparação com os resultados dos Fiscobras passados, foram consultados os relatórios consolidados dos anos anteriores. De início, apresenta-se a classificação dos indícios de irregularidades adotada no âmbito do Fiscobras.

V.1. Classificação dos indícios de irregularidade

51.Realizados os trabalhos, cada achado registrado nos relatórios de fiscalização foi classificado de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

acordo com a gravidade do indício de irregularidade identificado, nas classes definidas a seguir. Caso a fiscalização não tenha resultado em qualquer achado, ela recebe a indicação **SR - Sem ressalva**. Exceção feita à classe OI - Outras Irregularidades/impropriedades, a conceituação de cada gravidade foi definida pela Lei 12.919/2013, de 24/12/2013 (LDO/2014). A seguir descrevem-se os conceitos, a partir da classe de maior gravidade.

IG-P - 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. 98, §1º, inciso IV, da Lei 12.919/2013 - LDO/2014);

IG-R - Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores: aquele que, embora atenda à conceituação contida no art. 98, §1º, inciso IV, da Lei 12.919/2013 - LDO/2014, 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;

IG-C - Indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade: aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação de IG-P ou IG-R (art. 98, §1º, inciso VI, da Lei 12.919/2013 - LDO/2014);

OI - Outras irregularidades/impropriedades: aquele considerado de gravidade intermediária ou formal e que enseja determinação de medidas corretivas.

52.No caso de a fiscalização apontar mais de uma irregularidade, a obra será classificada de acordo com o achado de maior gravidade, conforme a seguinte ordem decrescente: IG-P → IG-R → IG-C → OI → SR.

V.2. Indícios apontados

53.Em relação aos achados de auditoria, a Tabela 10 resume a incidência de indícios de irregularidade nos empreendimentos auditados.

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

Indício	Quantidade	% de Quantidade
Irregularidade grave	**58**	**56,9%**
IG-P	4	4,0%
IG-R	5	4,9%
IG-C	49	48,0%
Outras impropriedades	**39**	**38,2%**
OI	39	38,2%
Sem ressalva	**5**	**4,9%**
SR	5	4,9%
Total	**102**	**100,0%**

Fonte: TCU

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

54.Os números acima indicam que foram constatados indícios de irregularidade grave dos tipos IG-P, IG-R e IG-C em 58 fiscalizações, correspondentes a 56,9% do total. O Gráfico 7, a seguir, apresenta os mesmos dados da Tabela 10 em formato de colunas.

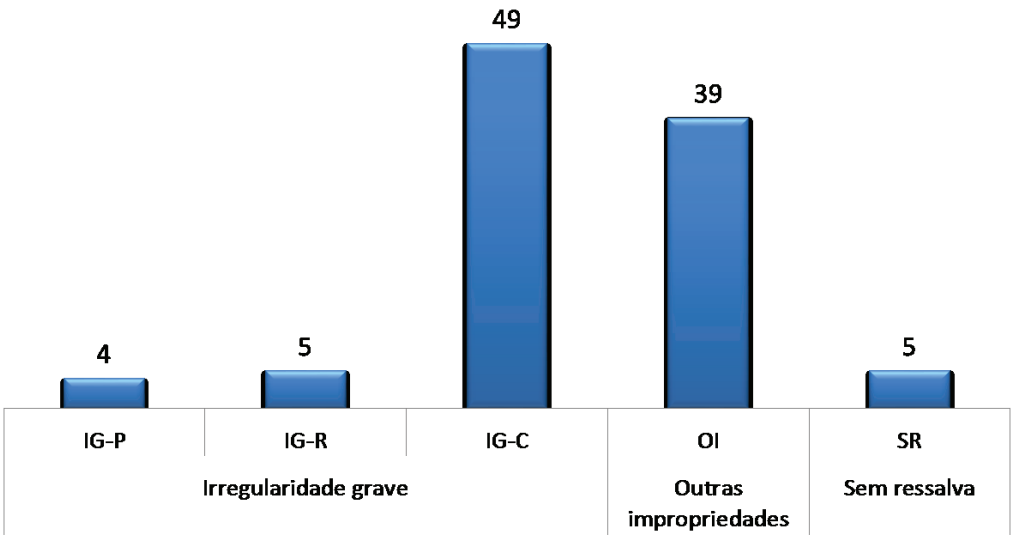

Gráfico 7 - Distribuição das fiscalizações em função do indício de irregularidade

55.Atualmente, há quatro obras já confirmadas pelo Tribunal com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P). A seguir, a Tabela 11 relaciona esses empreendimentos os quais se encontram com essa classificação.

Tabela 11 - Obras classificadas com indícios de IG-P

UF	Obra
PI	Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI
PI	Construção do Complexo Materno - Teresina/PI
RJ	Controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçu/Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense – RJ
RS	BR-448/RS - Implantação e Pavimentação

Fonte: TCU

56.Cabe destacar que os empreendimentos 'Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI' bem como 'BR-448/RS – Implantação e Pavimentação' possuem achados de auditoria apontados em exercícios anteriores, porém, ainda não saneados.

57.Já nas obras 'Construção do Complexo Materno - Teresina/PI' e 'Controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçu/Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense – RJ' foram identificados achados nas auditorias de 2014 classificados como IG-P.

58.Ressalta-se que o empreendimento 'BR-448/RS – Implantação e Pavimentação' já se encontra concluído e a Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov) propôs ao Ministro Relator a reclassificação das irregularidades, de IG-P para IG-C, no âmbito do TC 009.388/2012-5. Entretanto, até a presente data, ainda não houve deliberação a respeito.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

59.Outros cinco empreendimentos contêm indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IG-R), ou seja, as retenções de pagamentos ou garantias oferecidas caracterizam-se como suficientes para resguardar o erário até a decisão de mérito do Tribunal de Contas da União. Todos esses empreendimentos classificados como IG-R, os quais encontram-se listados na Tabela 12, possuem irregularidades graves identificadas em anos anteriores que ainda se encontram pendentes.

Tabela 12 - Obras classificadas com indício de IG-R

UF	Obra
AL	Canal do Sertão – Alagoas
AM	Obras do Terminal Fluvial de Barcelos/AM
CE	Trens Urbanos de Fortaleza - Implantação Trecho Sul
GO	Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO
PE	Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife/PE

Fonte: TCU

60.O Gráfico 8 ilustra o histórico quantitativo de empreendimentos com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) ao longo dos últimos dez anos. Demonstra-se uma curva descendente da quantidade de auditorias que tiveram obras enquadradas nessa classificação.

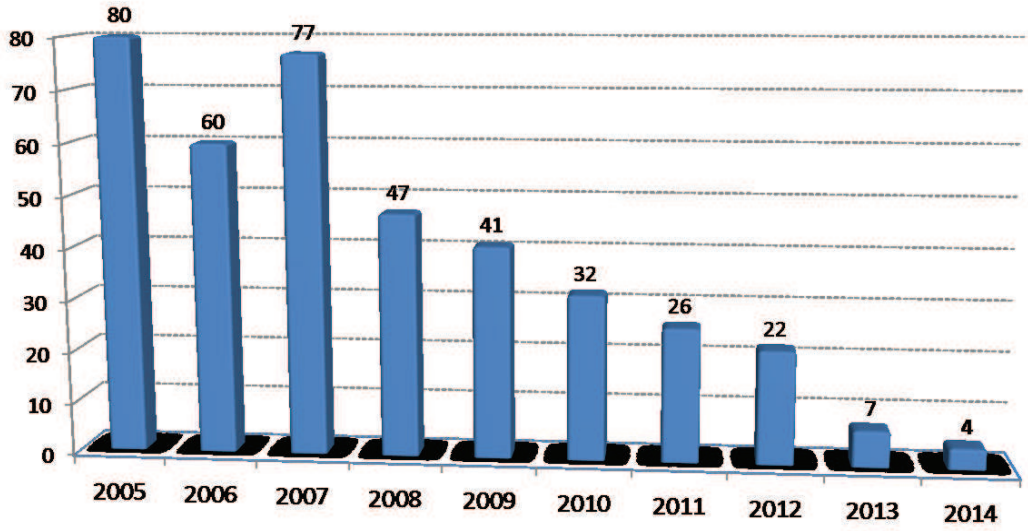

Gráfico 8 - Histórico do Fiscobras com IG-P (2005 a 2014)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

61.Já o Gráfico 9 faz um comparativo entre os anos de 2012 a 2014, bem como exibe o percentual das fiscalizações agregado por indício de irregularidade.

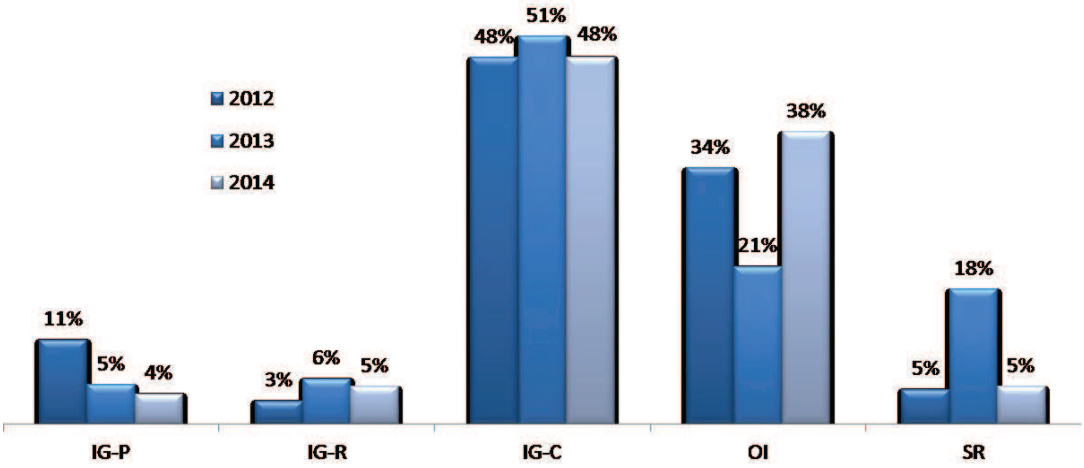

Gráfico 9 - Comparativo de fiscalizações por indício de irregularidade (2012 e 2014)

62.Em termos percentuais, entre 2013 e 2014, verificou-se diminuição das obras com IG-P, IG-C e SR. Visualiza-se, também, o aumento das fiscalizações classificadas como OI, isto é, aqueles achados decorrentes de gravidade intermediária ou formal.

63.Outra forma de apresentar os dados dos indícios de irregularidade é comparar os resultados das fiscalizações entre as obras do PAC e as demais. Essas informações encontram-se na Tabela 13 e a distribuição, em termos percentuais, está ilustrada no Gráfico 10.

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

Indício	PAC	Demais Obras	Total
Irregularidade grave	**26**	**32**	**58**
IG-P	1	3	4
IG-R	4	1	5
IG-C	21	28	49
Outras impropriedades	**10**	**29**	**39**
OI	10	29	39
Sem ressalva	**0**	**5**	**5**
SR	0	5	5
Total	**36**	**66**	**102**

Fonte: TCU

64.Os dados apresentados na Tabela 13 indicam um total de cinco obras do PAC com apontamentos considerados de maior gravidade (IG-P e IG-R), em comparação a quatro obras que não constam no PAC. Por outro lado, em relação às obras com indícios de IG-C, há 21 empreendimentos do PAC com essa classificação e 28 em relação às demais obras. A proporção de obras do PAC nas quais foram identificados indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) é de 2,8% do total de empreendimentos do PAC fiscalizados. Tais informações também podem ser observadas no Gráfico 10.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

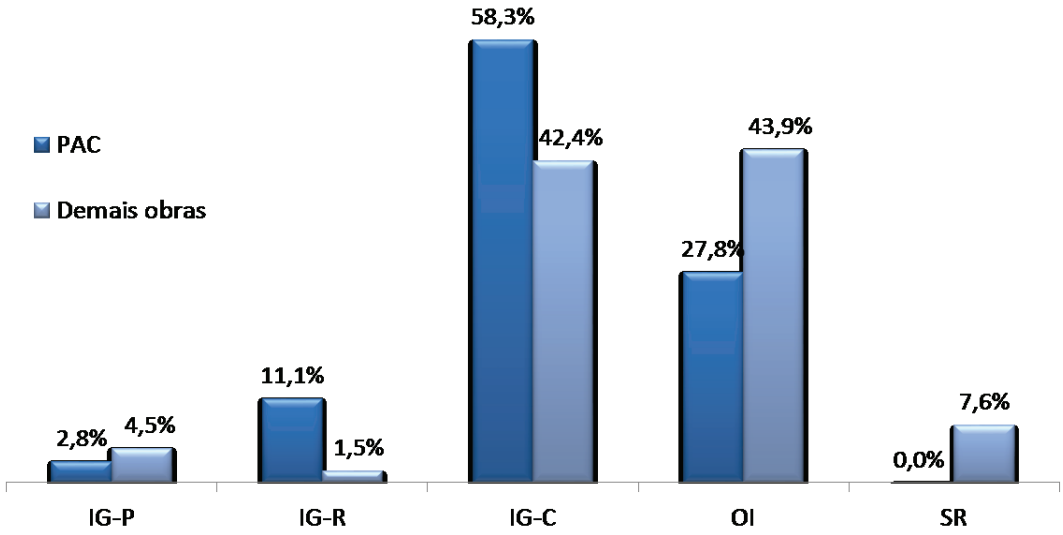

Gráfico 10 - Comparação das obras do PAC em razão do indício

65.É importante observar que o Governo detalhou sobremaneira o registro dos empreendimentos, subdividindo substancialmente algumas obras. Dessa forma, a quantidade total de empreendimentos englobados no PAC, que, em 2012 era de 22.578; subiu para 32.905, em 2013, e, posteriormente, elevou-se para 48.747 empreendimentos, em 2014 (10º balanço do PAC).

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

66.Ao se avaliar o comportamento das fiscalizações por setor de governo, detectou-se a maior incidência de indícios de IG-P e IG-R em "Infraestrutura". Dentre as 41 fiscalizações realizadas naquele setor, uma apresentou IG-P, três IG-R e 23 foram classificadas como IG-C, consoante detalhamento da Tabela 14.

67.Impende registrar que a disposição das informações ora apresentadas corresponde à classificação dos órgãos por setor de governo adotado pela Lei Orçamentária Anual.

Tabela 14 - Distribuição das fiscalizações por gravidade de indício e por setor de governo

Setor de Governo	Quantidade fiscalizações	IG-P	IG-R	IG-C	OI	SR	Obras Bloqueadas LOA/2014
Infraestrutura	41	1	3	23	11	3	0
Poderes do Estado e Representação	16	0	0	9	6	1	0
Saúde	14	1	0	4	9	0	1
Educ., Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo	14	1	0	5	8	0	0
Integração Nacional e Meio Ambiente	12	1	1	7	3	0	1
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	5	0	1	1	2	1	0
Total	**102**	**4**	**5**	**49**	**39**	**5**	**2**

Fonte: TCU

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

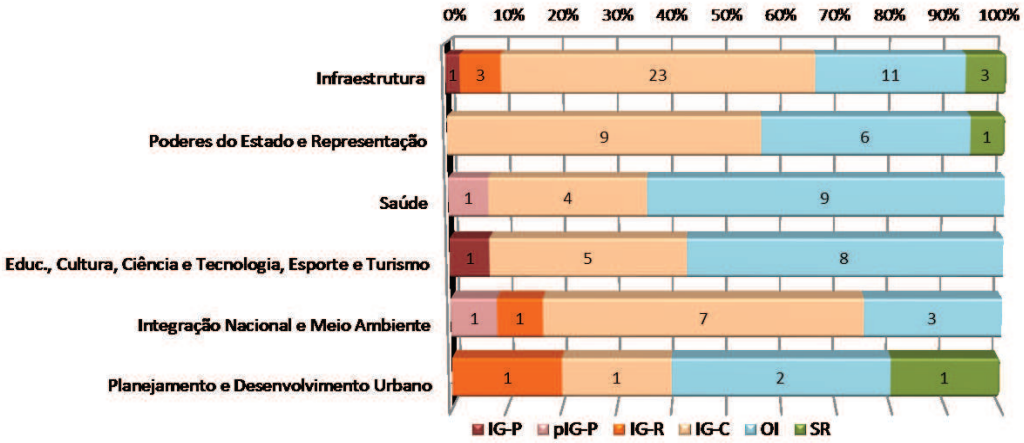

Gráfico 11 - Distribuição das fiscalizações por gravidade de indício e por setor de governo

V.4. Incidência de indícios de irregularidade por unidade orçamentária

68.Os nove empreendimentos com registro de indícios de IG-P e IG-R distribuíram-se por sete unidades orçamentárias (UO) responsáveis pelas referidas obras fiscalizadas. Essa quantidade representa 33,3% do total de 21 UO contempladas no Fiscobras 2014. Na Tabela 15 é apresentada a relação daquelas com incidência de indícios dos tipos IG-P e IG-R.

Tabela 15 - Unidades orçamentárias responsáveis por obras com indícios de IG-P e IG-R

Unidade Orçamentária	IG-P	IG-R	Quantidade de Fiscalizações
Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU		1	2
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit	1	1	32
Fundação Nacional da Saúde	1		12
Ministério da Integração Nacional	1	1	9
Ministério do Esporte	1		4
Refinaria Abreu e Lima S.A. – Rnest		1	1
VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.		1	5
Total	**4**	**5**	

Fonte: TCU

69.As unidades orçamentárias que tiveram o maior número de obras foram o Dnit e o Fundo Nacional da Saúde, com um total de 32 e 12 fiscalizações, respectivamente.

V.5. Incidência de indícios de irregularidade por unidade federativa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

70.Na Tabela 16, apresenta-se a quantidade de indícios de irregularidade detalhados pela unidade federativa e região em que está localizado o empreendimento.

Tabela 16 - Incidência dos indícios de irregularidade por UF

Região / UF	IG-P	IG-R	IG-C	OI	SR	Total
Norte		**1**	**8**	**8**	**1**	**18**
Acre				1		1
Amapá			1	1		2
Amazonas		1	2	1		4
Pará			3	1		4
Rondônia				1		1
Roraima			1	2		3
Tocantins			1	1	1	3
Nordeste	**2**	**3**	**1**	**14**	**1**	**41**
Alagoas		1	2			3
Bahia			6	3		9
Ceará		1	1	3		5
Maranhão			2			2
Paraíba			1	2		3
Pernambuco		1	5	3	1	10
Piauí	2		2	2		6
Rio Grande do Norte			2	1		3
Sudeste	**1**		**12**	**6**	**2**	**21**
Espírito Santo				3		3
Minas Gerais			3	1		4
Rio de Janeiro	1		5		1	7
São Paulo			4	2	1	7
Centro-Oeste		**1**	**3**	**6**		**10**
Distrito Federal			1			1
Goiás		1	1	2		4
Mato Grosso			1	3		4
Mato Grosso do Sul				1		1
Sul	**1**		**5**	**5**	**1**	**12**
Paraná			3		1	4
Rio Grande do Sul	1			3		4
Santa Catarina			2	2		4
Total	**4**	**5**	**9**	**9**	**5**	**02**

Fonte: TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

71.O Gráfico 12 ilustra essa distribuição percentual no qual estão agregadas as quantidades dos indícios de irregularidade por região.

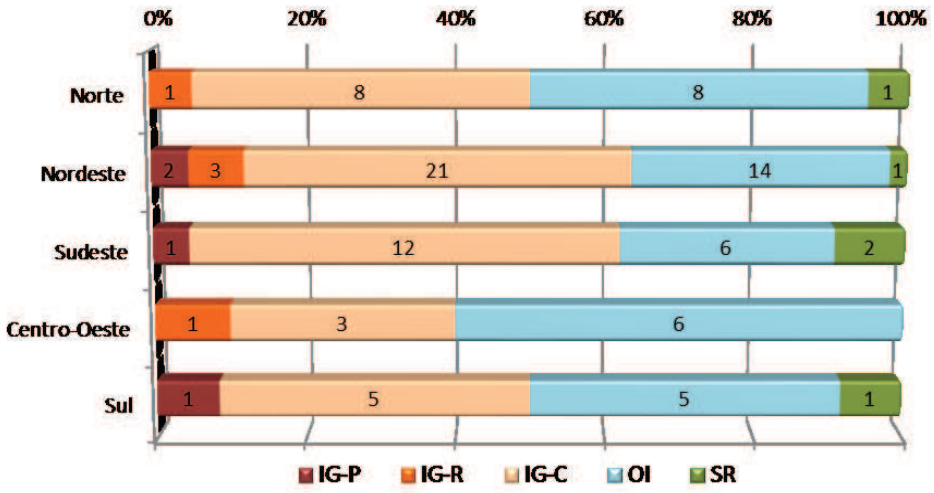

Gráfico 12 - Incidência dos indícios de irregularidade por região

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

72.A seguir, apresenta-se o Gráfico 13 o qual efetua o comparativo entre o percentual da execução física da obra em relação às respectivas classificações. Essa análise permite observar a predominância de auditorias em empreendimentos segundo a fase de implantação em que se encontram (inicial, intermediária ou final), bem como a sua influência na definição da classificação de indícios de irregularidade.

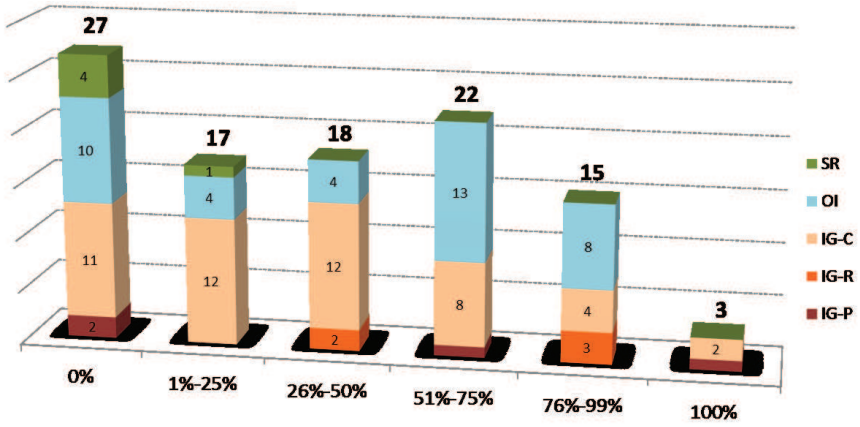

Gráfico 13 - Incidência dos indícios de irregularidade por percentual executado da obra

73.Os dados revelam a predominância das fiscalizações em obras com percentual executado de até 50%, que abrange um universo de 62 auditorias - o equivalente a 60,8% dos trabalhos do Fiscobras. 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, ao fiscalizar editais e projetos, conforme a primeira coluna do Gráfico 13. Dessa forma, o TCU atuou, portanto, 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.

V.7. Achados de auditoria identificados

74.No conjunto das 102 auditorias, foram registrados 840 achados, distribuídos em áreas de ocorrência conforme a Tabela 17, a qual agrupa as quantidades de achados e de fiscalizações. Percebe-se, a partir dos dados apresentados, uma grande incidência de indícios de irregularidade envolvendo problemas na execução e fiscalização do empreendimento, deficiências em projetos, na formalização do convênio, no processo licitatório, entre outras áreas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Tabela 17 - Áreas de ocorrência dos achados de auditoria registrados

Área de Ocorrência (*)	Quantidade de Achados	Quantidade de Fiscalizações	% Sobre o Total de Fiscalizações (**)
Execução da Obra	362	42	41,2%
Projeto básico ou executivo	173	35	34,3%
Fiscalização da obra	105	21	20,6%
Formalização e execução do convênio	95	15	14,7%
Processo licitatório	37	18	17,6%
Formalização e execução do contrato	33	20	19,6%
Sobrepreço/superfaturamento	11	9	8,8%
Descumprimento/obstrução	10	6	5,9%
Meio ambiente	10	3	2,9%
Dotação orçamentária	4	4	3,9%
Total	**840**		

Fonte: TCU. (*) A área de ocorrência agrega diversos achados. Por exemplo, "Execução da Obra" compreende: "Avanço desproporcional das etapas de serviço", "execução de serviços com qualidade deficiente", entre outros.

(**) Percentual calculado sobre o total de 102 fiscalizações.

75.Com o intuito de aprofundar ainda mais a avaliação, estabelecendo-se filtros nos dados para minimizar distorções, é possível determinar uma nova leitura para os resultados comparativos deste tópico. Trata-se da segregação das vinte fiscalizações relativas às obras de infraestrutura nas áreas de saúde e de educação, que, pela quantidade de achados de auditoria identificados, bem como pela uniformidade das características das obras, acabam por desvirtuar, de certo modo, a análise ora empreendida. A Tabela 18, abaixo, revela a quantidade de achados de auditoria pela área de ocorrência, excluídos os empreendimentos relacionados às obras nas áreas de saúde e de educação.

Tabela 18 - Áreas de ocorrência dos achados de auditoria (excluídas as áreas de saúde e de educação)

Área de Ocorrência	Quantidade de Achados	Quantidade de Fiscalizações	% Sobre o Total de Fiscalizações (*)
Execução da Obra	43	23	22,5%
Fiscalização da obra	38	14	13,7%
Projeto básico ou executivo	36	18	17,6%
Processo licitatório	35	17	16,7%
Formalização e execução do contrato	21	16	15,7%
Descumprimento/obstrução	10	6	5,9%
Sobrepreço/superfaturamento	8	6	5,9%
Formalização e execução do convênio	6	3	2,9%
Dotação orçamentária	4	4	3,9%
Meio ambiente	2	2	2,0%
Total	**203**		

Fonte: TCU. (*) Percentual calculado sobre o total de 102 fiscalizações.

76.Já a Tabela 19 apresenta a quantidade dos achados em que foram selecionadas apenas as obras

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

referentes às áreas de saúde e de educação.

Tabela 19 - Áreas de ocorrência dos achados de auditoria (apenas as áreas de saúde e de educação)

Área de Ocorrência	Quantidade de Achados	Quantidade de Fiscalizações	% Sobre o Total de Fiscalizações (*)
Execução da Obra	319	19	18,6%
Projeto básico ou executivo	137	17	16,7%
Formalização e execução do convênio	89	12	11,8%
Fiscalização da obra	67	7	6,9%
Formalização e execução do contrato	12	4	3,9%
Meio ambiente	8	1	1,0%
Sobrepreço/superfaturamento	3	3	2,9%
Processo licitatório	2	1	1,0%
Total	**637**		

Fonte: TCU. (*) Percentual calculado sobre o total de 102 fiscalizações.

77. Desmembrando-se os achados de auditoria, é possível observar quais foram os mais recorrentes. Assim, a Tabela 20 apresenta relação daqueles mais registrados nas fiscalizações. Constam discriminados doze achados, responsáveis por 82% da incidência de indícios de irregularidade nas obras fiscalizadas.

Tabela 20 - Achados de auditoria mais recorrentes em 2014

Achado de Auditoria	Quantidade de Achados	Quantidade de Fiscalizações	% Sobre o Total de Fiscalizações (*)
Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.	158	22	21,57%
Fiscalização deficiente ou omissa.	158	20	19,61%
Inobservância dos requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.	88	17	16,67%
Execução de serviços com qualidade deficiente.	85	17	16,67%
Ausência de ART do projeto básico/executivo.	49	5	4,90%
A obra paralisada está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo.	46	11	10,78%
Ausência de ART do responsável pela execução da obra.	30	3	2,94%
Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado.	22	12	11,76%
Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento.	22	8	7,84%
Sobrepreço/superfaturamento	10	9	8,82%
Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.	9	5	4,90%
Gestão temerária de empreendimento.	9	4	3,92%
Demais achados	54		
Total	**840**		

Fonte: TCU. (*) Percentual calculado sobre o total de 102 fiscalizações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

78.Nos mesmos moldes das Tabelas 18 e 19, segregam-se os achados das obras referentes às áreas de saúde e de educação das demais. O intuito é mitigar a interferência percentual dos achados que foram detectados nessas duas áreas.

Tabela 21 - Achados de auditoria mais recorrentes em 2014 (excluídas as áreas de saúde e de educação)

Achado de Auditoria	Quantidade de Achados	Quantidade de Fiscalizações	% Sobre o Total de Fiscalizações (*)
Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado.	22	12	11,8%
Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento.	16	7	6,9%
Fiscalização deficiente ou omissa.	12	5	4,9%
Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.	9	5	4,9%
Gestão temerária de empreendimento.	9	4	3,9%
Cronograma da obra incompatível com o cronograma do Projeto de Integração do rio São Francisco (PISF) do qual é dependente para ter funcionalidade.	8	1	1,0%
Descumprimento de determinação exarada pelo TCU.	8	5	4,9%
O tipo de intervenção contratado é insuficiente para a manutenção da rodovia em boas condições.	8	6	5,9%
Sobrepreço/superfaturamento	7	6	5,9%
Restrição ao caráter competitivo da licitação.	7	4	3,9%
Demais Achados	97		
Total	**203**		

Fonte: TCU. (*) Percentual calculado sobre o total de 102 fiscalizações.

79.Já na Tabela 22 apresentam-se os achados em que foram selecionadas apenas as obras referentes às áreas de saúde e de educação.

Tabela 22 - Achados de auditoria mais recorrentes em 2014 (apenas as áreas de saúde e educação)

Achado de Auditoria	Quantidade de Achados	Quantidade de Fiscalizações	% Sobre o Total de Fiscalizações (*)
Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.	153	17	16,7%
Fiscalização deficiente ou omissa.	146	15	14,7%
Inobservância dos requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.	87	16	15,7%
Execução de serviços com qualidade deficiente.	83	15	14,7%
Ausência de ART do projeto básico/executivo.	49	5	4,9%
A obra paralisada está sendo deteriorada por intempéries ou por vandalismo.	45	10	9,8%
Ausência de ART do responsável pela execução da obra.	30	3	2,9%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Achado de Auditoria	Quantidade de Achados	Quantidade de Fiscalizações	% Sobre o Total de Fiscalizações (*)
Demais Achados	44		
Total	**637**		

Fonte: TCU. (*) Percentual calculado sobre o total de 102 fiscalizações.

V.8. Regime Diferenciado de Contratações (RDC)

80.Desde que a Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011, introduziu o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), que tem objetivo de ampliar a eficiência e a competitividade nas contratações públicas, o Tribunal de Contas da União vem realizando auditorias nos procedimentos licitatórios para contratação de obras realizados sob essa nova modalidade de licitação.

81.Considerando que o RDC se constitui no marco legal que balizará futuras contratações, reputa-se fundamental acompanhar as fases seguintes das obras contratadas nessa nova modalidade, de modo a contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública, evitando-se a aprovação de projetos executivos incompatíveis com os anteprojetos que fundamentaram a contratação dos empreendimentos, o que poderia trazer prejuízos ao erário em face de possível perda qualitativa das soluções de engenharia a serem adotadas.

82.Das 102 fiscalizações realizadas em 2014, 28 são referentes a editais regidos pelo RDC, enquanto 74, pela Lei 8.666/1993. O Gráfico 14 exprime o percentual de fiscalizações cujos objetos foram regidos pela Lei Geral de Licitações e pelo RDC.

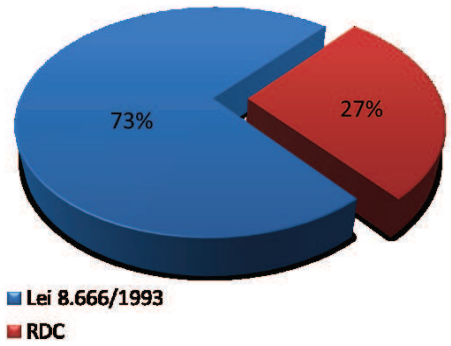

Gráfico 14 - Comparativo percentual de fiscalizações - Lei 8.666/1993 x RDC

83.A partir dos dados informados na Tabela 23, percebe-se que a maioria das auditorias realizadas sob esse Regime Diferenciado foi feita em etapa anterior ao início da obra (0%). Dessa forma, verifica-se que 68% das fiscalizações referentes ao RDC foram realizadas ainda durante a fase licitatória. Pode-se justificar a concentração das auditorias referentes ao RDC em 0% da execução devido ao fato de se tratar de uma legislação incipiente em que as contratações encontram-se em fase inicial de execução. São os primeiros empreendimentos licitados sob essa nova legislação e cabe destacar também a necessidade de um acompanhamento futuro da execução dessas obras no intuito de analisar tanto os aspectos de conformidade e quanto da qualidade de tais contratações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Tabela 23 - Comparação Lei 8.666/1993 x RDC - percentual de execução física da obra

% de Execução Física da Obra	Lei 8.666/1993		RDC	
	Quantidade de Fiscalizações	Percentual	Quantidade de Fiscalizações	Percentual
0%	8	10,8%	19	67,9%
1%-25%	14	18,9%	3	10,7%
26%-50%	15	20,3%	3	10,7%
51%-75%	19	25,7%	3	10,7%
76%-99%	16	20,3%	0	0%
100%	2	4,1%	0	0%
Total	**74**	**100,0%**	**28**	**100,0%**

Fonte: TCU

84. Já o Gráfico 15 exibe as informações da Tabela 23, percebe-se que a atuação do TCU em relação ao RDC está focada na fase inicial da construção do empreendimento, no intuito de tornar possível a correção de impropriedades de forma tempestiva.

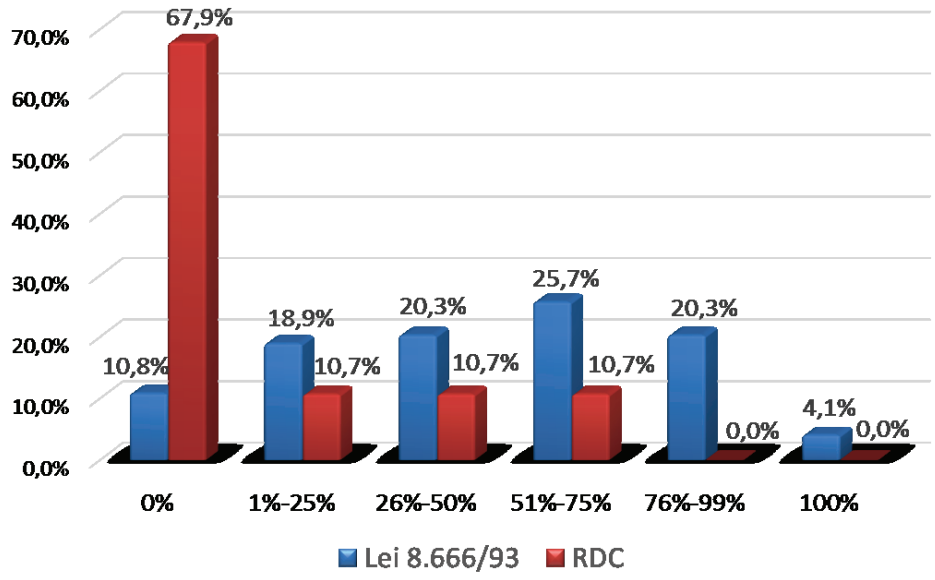

Gráfico 15 - Lei 8.666/1993 x RDC - percentual executado da obra

85. Já a Tabela 24 e o Gráfico 16, a seguir, demonstram a quantidade, bem como o percentual de fiscalizações por indícios de irregularidade. Ressalta-se que o quadro está ordenado em função do achado de auditoria de maior gravidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Tabela 24 - Distribuição das fiscalizações – Lei 8.666/1993 x RDC

Indício	Lei 8.666/1993	RDC	Total
IG-P	3	1	4
IG-R	5	0	5
IG-C	38	11	49
OI	26	13	39
SR	2	3	5
Total	**74**	**28**	**102**

Fonte: TCU

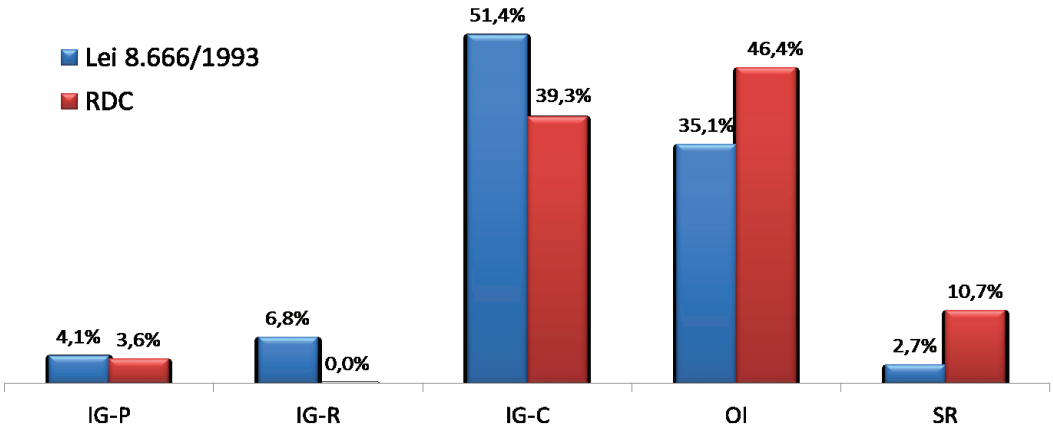

Gráfico 16 - Lei 8.666/1993 x RDC – indícios de irregularidade

VI. Destaques do Fiscobras

86.Neste capítulo, serão destacados alguns trabalhos importantes efetuados pelas Secretarias de Fiscalização de Obras do TCU no âmbito do Fiscobras 2014.

VI.1. Refinaria Abreu e Lima/PE

87.A Refinaria Abreu e Lima, ou Refinaria do Nordeste (Rnest), vem sendo fiscalizada por este Tribunal desde o início de suas obras, em 2008. No total, mais de vinte contratações da Rnest já foram objeto de auditorias do TCU e revelaram indícios de irregularidades graves. Dentre os principais achados já apontados pelo TCU, merecem destaque os indícios de sobrepreço/ superfaturamento em seis contratações e as falhas de projeto identificadas nas obras.

88.Em 2008, primeiro trabalho desenvolvido nas obras da Rnest, foram constatados indícios de superfaturamento que, após extensas argumentações apresentadas pela Petrobras, resultaram na condenação dos responsáveis a restituir R$ 69 milhões em valores indevidamente pagos às construtoras.

89.Nos anos de 2010 e 2011, foram identificados novos indícios de sobrepreço nos contratos da 'Unidade de Coqueamento Retardado' - UCR, 'Unidade de Hidrotratamento de Diesel' - UHDT, 'Unidade de Destilação Atmosférica' - UDA, 'Tubovias de Interligação' - Tubovias e 'Dutovias').

90.Nessas auditorias foram encontrados indicativos de sobreavaliação dos custos, restando em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

discussão, após análises de manifestações dos responsáveis, possíveis pagamentos indevidos da ordem de R$ 600 milhões nos contratos indicados. Nas mesmas obras, em fiscalizações supervenientes, evidenciaram-se outros indícios de superfaturamento, relacionados à adoção de critérios de reajustes contratuais inadequados, que podem ter ocasionado prejuízos adicionais aos cofres da Petrobras de cerca de R$ 370 milhões.

91.Em 2013, novas fiscalizações empreendidas sobre os contratos da UCR, UHDT, UDA e Tubovias revelaram que, além dos indícios de sobrepreço apurados nos anos anteriores, os projetos elaborados para a construção das obras apresentavam falhas graves que podem ter elevado em mais de R$ 1 bilhão o custo das construções, fora a implicação nos atrasos na conclusão da Refinaria.

92.Finalmente, no Fiscobras 2014, realizou-se nova fiscalização no empreendimento com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na contratação e execução dos serviços de terraplenagem. Nessa auditoria, constataram-se deficiências nos estudos preliminares, em especial nas investigações geotécnicas, realizadas para subsidiar o projeto adotado na licitação das obras, uma vez que não foi detectada satisfatoriamente a existência de solos expansivos na área de implantação da Rnest. Identificou-se que orientações e normas técnicas da própria Petrobras não foram seguidas na constituição do projeto de terraplanagem, resultando em graves falhas de engenharia na execução das obras e aumento nos custos em, pelo menos, R$ 79 milhões.

93.Como resultados desse último trabalho, espera-se que haja aprimoramentos na gestão da Petrobras, melhoria da qualidade dos projetos adotados em licitações de obras e melhor planejamento da construção de unidades de refino, principalmente quanto aos estudos preliminares de investigações geotécnicas e caracterização de solos. Paralelamente, em razão dos aumentos de custos detectados, será dado prosseguimento às investigações de possíveis danos causados à Petrobras.

VI.2. Reajustes dos Contratos de Obras dos Grandes Empreendimentos da Petrobras

94.O TC 006.970/2014-1 refere-se à auditoria realizada fora do âmbito do Fiscobras em relação ao atendimento da LDO, visto que não tratou de fiscalização de um empreendimento específico. Porém, devido à relevância e materialidade, cabe destacar esse trabalho cujo objetivo primordial foi avaliar a regularidade das cláusulas de reajustes aplicadas aos contratos de obras de refinarias da Petrobras.

95.Nos últimos anos, a Petrobras tem adotado estratégia institucional de ampliar e modernizar o parque de refino nacional, com vistas a incrementar o potencial interno de processamento de petróleo e mitigar a dependência do país da importação de combustíveis. Com essa visão, entre 2006 e 2014, as refinarias que mais receberam aportes de recursos da Estatal foram a Refinaria Abreu e Lima (Rnest), a Refinaria de Paulínea (Replan), a Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e a Refinaria Premium I.

96.Em virtude da importância socioeconômica dos empreendimentos para o país, bem como da materialidade das contratações, o Tribunal de Contas da União tem fiscalizado as obras do parque de refino da Petrobras desde 2008, visando atestar a regularidade na aplicação dos recursos. Ao considerar as vultosas quantias demandadas pelas obras, os extensos prazos de execução necessários a sua conclusão, os constantes atrasos verificados nas principais obras de refinarias e o inegável aquecimento do mercado interno de construção civil nacional, as condições de reajustes previstas nas contratações tomam relevo ímpar.

97.O reajustamento dos preços contratuais destina-se a promover a atualização monetária dos valores originalmente pactuados, em contratos cuja duração seja superior a um ano, de modo a dirimir o impacto inflacionário sobre a avença. Nesse sentido, as condições de reajustes devem retratar, de forma fidedigna, a realidade das obras, de modo a se evitar a incidência de desequilíbrios financeiros na execução contratual.

98.O ponto de partida da fiscalização foi apurar as orientações corporativas adotadas pela Petrobras para definir as condições contratuais de reajustamento em seus contratos de obras, avaliando-se, em seguida, se as cláusulas de reajustes inseridas nas diversas contratações de obras da Companhia encontravam-se em conformidade com a legislação pertinente e com a realidade das construções.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

99.A análise foi realizada sobre 52 contratos dos empreendimentos Rnest, Comperj, Repar, Replan e Premium I. O trabalho englobou desde as diretrizes e orientações gerais da Companhia, utilizadas para a definição das condições de reajustamento, até a forma de aplicação dessas condições de reajustamentos nas medições dos contratos.

100. Dentre os principais achados, foram constatados dois indícios de irregularidades: i) indefinição do critério de reajuste no edital de licitação ou sua alteração injustificada e ii) indícios de superfaturamento decorrente de condições de reajustes inadequadas nas contratações da Rnest.

101. Em relação à primeira constatação, identificou-se que algumas contratações da Petrobras apresentaram falhas nos certames licitatórios, relacionadas à indefinição das condições de reajustamento nas licitações, ou a alterações injustificadas nos critérios de reajuste entre o momento de divulgação dos editais e a assinatura dos contratos. Por conta desse achado de auditoria, entendeu-se que a Petrobras deveria dispensar tratamento mais cuidadoso às cláusulas de reajuste de preços, em especial nos casos que envolvam elevadas quantias e extensos prazos de execução.

102. Em relação à segunda constatação, verificou-se que a fórmula de reajuste utilizada em quatro contratações da Rnest (Unidade de Coqueamento Retardado, Unidade de Hidrotratamento de Diesel, Unidade de Destilação Atmosférica e Tubovias de Interligação) mostravam-se desproporcionais à realidade das obras, especialmente no tocante à parcela de mão de obra. Identificou-se que as condições de reajustamento pactuadas na Rnest divergiram significativamente das outras obras avaliadas no decorrer da fiscalização, sem que fossem apresentadas, por parte da Petrobras, justificativas técnicas que abalizassem as discrepâncias.

103. O resultado das análises indicou indícios de que os pesos adotados na fórmula de reajustes dos quatro contratos da Rnest não refletem as condições efetivas das obras e, portanto, não retratam a variação dos custos de produção decorrente da inflação do período. Essa situação estaria ocasionando desequilíbrio econômico financeiro nos contratos em desfavor da Petrobras, vez que a fórmula atribui elevado peso ao componente "mão de obra", justamente o que apresentou maior alta inflacionária no período.

104. O potencial prejuízo ao erário foi estimado em cerca de R$ 368 milhões, dos quais em torno de R$ 243 milhões já teriam sido indevidamente pagos, e outros R$ 125 milhões poderiam vir a ser inapropriadamente despendidos em pagamentos pendentes. Diante disso, mediante o Acórdão 2.496/2014-Plenário, o TCU decidiu, por meio de medida cautelar, determinar a Petrobras se abstivesse de efetuar R$ 125 milhões em pagamentos até o final do contrato, até a prolação do mérito definitivo da matéria. A Petrobras e as empresas construtoras recorreram da decisão.

105. Como resultado da auditoria, espera-se uma melhoria dos procedimentos internos da Petrobras relativamente à delimitação das condições de reajustes pactuadas em suas contratações de obras, bem como uma redução dos custos despendidos nas obras da Refinaria Abreu e Lima (Rnest) da ordem de R$ 368 milhões.

VI.3. Linhas de Transmissão e subestações dos Parques Olímpicos/RJ

106. Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos apresentam-se como um vetor de desenvolvimento da infraestrutura da cidade sede, além de promover o país nos diversos locais em que são transmitidos os jogos. Buscando acompanhar o desenvolvimento desses trabalhos, o TCU implementou um plano de fiscalização e coordenação das ações de controle relativas aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

107. Assim, considerando o papel desta Corte de Contas na coordenação das fiscalizações relativas aos Jogos, decidiu-se pela realização de auditoria na Autoridade Pública Olímpica, no Ministério do Esporte e no Ministério de Minas e Energia de modo a avaliar as obras de suprimento de energia elétrica do Parque Olímpico da Barra e do Complexo Esportivo de Deodoro, que são os dois principais complexos que irão receber os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

108. Ao examinar o planejamento das obras de suprimentos de energia elétrica para o Parque

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Olímpico da Barra e para o Complexo Esportivo Deodoro, identificou-se a existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega desses empreendimentos e, consequentemente, impactar a realização de eventos testes para os jogos, com potenciais questionamentos acerca da capacidade do País em sediar o megaevento.

109. O suprimento de energia elétrica para o Parque Olímpico da Barra depende da construção da Subestação Olímpica da Barra e de duas linhas subterrâneas de alimentação em 138 kV, cujo prazo limite de conclusão acordado com o Comitê Olímpico Internacional (COI) é fim de maio de 2015. Contudo, verificou-se que, desde a definição dos requisitos das instalações de energia elétrica pelo COI (em dezembro de 2011), foram gastos 21 meses para definir o responsável pela condução das obras - o Governo Federal (em setembro de 2013). Tal fato ensejou que as obras somente fossem contratadas no fim de janeiro de 2014, restando, portanto, apenas dezesseis meses para a entrega das instalações, ao passo que, segundo informações do próprio Ministério de Minas e Energia (representante do Governo Federal que realizou a contratação) são necessários 24 meses para a execução completa de instalações elétricas similares.

110. Além disso, em consequência de lacunas no planejamento, ocorreram outras irregularidades, como a contratação direta, sem licitação, da empresa executora (SPE Energia Olímpica S.A.) das obras necessárias para o suprimento de energia elétrica para o Parque Olímpico da Barra, sob o argumento de que não haveria tempo hábil para uma licitação. Também se apurou a utilização de um projeto básico deficiente, o qual apresentava insuficiências de informações técnicas, falhas no detalhamento do orçamento e inconsistências no lançamento dos preços totais de alguns itens do orçamento. Como consequência, o valor final orçado no projeto básico (igual ao valor contratado – R$ 152.743.885,41), restou-se R$ 1.804.230,29 acima do valor necessário à execução das obras.

111. Constatou-se, ainda, no contrato de execução das obras de energia elétrica do Parque Olímpico da Barra, a ausência de prestação de garantia a ser fornecida pela empresa contratada, conforme previsto na Lei 8.666/1993. Tal situação agrava-se em face de o documento prever a possibilidade de antecipação de pagamento em valor correspondente a cerca de 25% do total do contrato sem a previsão de garantias específicas para fazer frente a esse adiantamento financeiro.

112. Já para o Complexo Esportivo Deodoro, verificou-se que até o momento da auditoria não havia contratação das obras de suprimento de energia, nem havia se definido, pela APO, a entidade responsável pela contratação dessas obras. Os investimentos incluem duas linhas aéreas de transmissão em circuito duplo de 13,8 kV e devem estar concluídos, conforme estabelecido pelo COI, em abril de 2015. Assim, considerando o exíguo prazo para a conclusão desse empreendimento, existem riscos de atrasos e novas contratações diretas, sem licitação, como verificado no Parque Olímpico da Barra.

113. Diante da situação encontrada, o TCU, por meio do Acórdão 1863/2014-TCU-Plenário, determinou a oitiva da Autoridade Pública Olímpica (APO), do Ministério das Minas e Energia (MME) e da empresa contratada para realização das obras de energia elétrica do Parque Olímpico da Barra, SPE Energia Olímpica S.A. Também foi determinado à SecobEnergia o acompanhamento do planejamento e da execução das obras de suprimento de energia elétrica do Parque Olímpico da Barra e do Complexo Esportivo de Deodoro, principalmente em relação à eficiência e eficácia dos atos praticados pelos agentes responsáveis.

114. Por fim, tendo em vista que tais empreendimentos de energia elétrica serão repassados e operados pela Light (concessionária de distribuição local) após os jogos, o Acórdão determinou à SefidEnergia que verifique a pertinência do procedimento regulatório que será adotado para a transferência dos ativos desses empreendimentos.

115. Espera-se que o acompanhamento a ser realizado pelo TCU (no âmbito do TC 020.040/2014-8) mitigue a possibilidade de ocorrência de atrasos ainda maiores do que os verificados, de forma a não comprometer a realização dos eventos testes das Olimpíadas e Paralimpíadas de 2016. Espera-se, ainda, que a implementação das recomendações que serão propostas por este Tribunal no âmbito desta fiscalização possam contribuir para a melhoria na forma de atuação dos órgãos/entidades auditados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

VI.4. Estação de Tratamento de Esgoto Alegria/RJ

116. Dentre as intervenções de saneamento auditadas, destaca-se a fiscalização realizada nas obras de ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto Alegria (ETE Alegria), no município do Rio de Janeiro.

117. Analisou-se o edital do certame elaborado pela Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro (Seobras/RJ) para essa contratação, que contemplava ainda a elaboração do projeto executivo e a execução das obras de implantação do Coletor Tronco Manguinhos, de Saneamento da Maré e do Coletor Tronco Timbó Faria, obras custeadas com recursos federais da ordem de R$ 418 milhões. Foram identificados indícios de sobrepreço e de restrição à competitividade que culminaram na determinação cautelar do TCU para suspensão da Concorrência Nacional 044/2013/SEOBRAS. Na sequência, aquele órgão optou por revogar o edital e republicá-lo com as devidas modificações.

118. Assim, entre os benefícios desta auditoria, destaca-se a correção das irregularidades detectadas no orçamento-base da referida licitação, as quais já foram implementadas pela Seobras/RJ, incluindo uma redução de R$ 163.586.957,12 no valor previsto para a contratação.

119. Além disso, citam-se as correções efetuadas no novo edital, acerca das cláusulas editalícias apontadas no achado de restrição à competitividade, o que propiciará aumento da concorrência do certame e, por conseguinte, a possibilidade de uma economia ainda maior que os R$ 163,6 milhões já reduzidos pela atuação do Tribunal.

VI.5. Obras de Dragagem de Manutenção do Porto de Santos/SP (PND II)

120. Dentre as fiscalizações na área de obras portuárias, destaca-se o exame do Edital do RDC Presencial SEP/PR 1/2014, cujo objeto era a contratação, sob o regime de contratação integrada, de empresa para a elaboração de projeto básico e projeto executivo, bem como a execução da obra de dragagem por resultado para manutenção e readequação do acesso aquaviário ao Porto de Santos/SP. O certame foi promovido pela Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR) e estava inserido no Programa Nacional de Dragagem II.

121. Localizado nos municípios de Santos e Guarujá, o Porto de Santos/SP é considerado o maior porto da América Latina, com treze km de extensão de cais e 59 berços de atracação, sendo responsável por cerca de 25% da balança comercial brasileira.

122. Além da relevância socioeconômica do empreendimento, a importância da citada fiscalização reside na inovação da utilização pela SEP do regime diferenciado de contratação, com base em orçamento sigiloso, para fins de contratação de obras de dragagem por resultado.

123. O TCU identificou nessa licitação uma possibilidade de infração à lei do RDC para contratação integrada que estabelece a proibição de celebrar aditivos, salvo algumas exceções. O Edital da SEP previa que, se o contratado terminasse a Fase 1 da Dragagem (elaboração de projetos e realização de limpeza) antes dos 12 meses inicialmente pactuados, ele poderia incorporar o prazo restante à Fase 2 (manutenção da profundidade, que estava prevista para ser realizada em 24 meses), tal previsão ia de encontro à impossibilidade de celebrar aditivos.

124. Após questionamento da equipe de auditoria, a Secretaria de Portos corrigiu o instrumento convocatório, razão pela qual o achado foi considerado esclarecido. Ressalta-se que o procedimento licitatório restou fracassado, ante a apresentação de propostas cujos valores eram superiores aos do orçamento estimativo da SEP/PR.

125. Por essa razão, esta Corte de Contas, mediante o Acórdão 1.541/2014-TCU-Plenário, recomendou ao órgão que avaliasse: a vantagem de manter o sigilo do valor estimado em obra cujos serviços predominantes não tenham referência em sistemas oficiais de preço; se o regime de contratação integrada seria o mais adequado para os serviços no âmbito do PND II; a possibilidade de enquadrar o incremento de prazo na Fase 2 do contrato como remuneração variável, conforme previsto na Lei 12.462/2011.

126. Como benefício da atuação do TCU nessa fiscalização, destaca-se a expedição de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

recomendações com objetivo de que a SEP/PR aperfeiçoasse os procedimentos licitatórios de obras de dragagem no âmbito do PND II.

127. Cabe apenas salientar que a SEP realizou nova licitação para essa obra com orçamento sigiloso e os preços ofertados pelas licitantes foram, mais uma vez, maiores que os do orçamento-base. A última informação obtida junto àquela Secretaria é de que estava em curso negociação com as empresas participantes do certame para verificar o interesse em realizar a obra pelo valor orçado pela Administração.

VI.6. Ramal do Agreste/PE

128. As fiscalizações na área de obras hídricas, realizadas no âmbito do Fiscobras/2014, concentram-se nos subsistemas do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias do Nordeste setentrional - Pisf (empreendimentos associados ao projeto que visam melhor distribuir a disponibilidade de água por ele ofertada, a exemplo de outros canais, adutoras, barragens etc.).

129. Dentre os empreendimentos fiscalizados, cabe destacar o trabalho realizado no edital de licitação RDC Presencial 1/2014 da Secretaria de Infraestrutura Hídrica, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, cujo objeto é a execução das obras do Trecho VII - Ramal do Agreste, do Pisf, por meio de contratação integrada.

130. O Ramal do Agreste está situado no norte do estado de Pernambuco, próximo da fronteira com o estado da Paraíba, abrangendo terrenos dos municípios de Sertânia e Arcoverde, nas sub-bacias hidrográficas dos rios Moxotó e Ipojuca. Integra-se ao Eixo Leste do Pisf e caracteriza-se, em linhas gerais, por derivar água desde o reservatório de Barro Branco, no estado de Pernambuco, atravessando e abastecendo as bacias dos rios Moxotó e Ipojuca.

131. O empreendimento possui cerca de 70km de extensão, incluindo 42km de canais, duas barragens, seis túneis que totalizam 16km de extensão e obras viárias para o acesso aos canais. Tem uma vazão estimada de 8m³/s.

132. A água disponibilizada pelo Ramal do Agreste será distribuída por um sistema de adutoras a ser construído que beneficiará diversos outros municípios. Os principais achados desta fiscalização foram:

Quantitativos inadequados na planilha orçamentária:

133. Constatou-se que, na planilha orçamentária do edital da Concorrência RDC Presencial 1/2014, os quantitativos dos serviços "Momento de Transporte de Água para Terraplanagem" e "Aterro Compactado" dos sistemas viários dos canais foram superestimados em relação ao disposto no projeto executivo da obra. Tal impropriedade implicou um acréscimo de R$ 27.256.637,09 no preço máximo admissível previsto no referido edital. Ressalta-se que a equipe de fiscalização realizou um trabalho amostral de verificação dos quantitativos, focado somente em alguns itens de maior representatividade material, que mostrou fragilidades nos procedimentos de controle do Ministério quanto a esse aspecto do certame licitatório, com possibilidade de repercussão, portanto, em outros serviços previstos no projeto e no orçamento.

Adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico:

134. Identificou-se que o regime de execução de "contratação integrada", adotado para a licitação em apreço, não foi acompanhado de argumentos capazes de justificar o efetivo aumento no preço pago pela Administração decorrente dos riscos embutidos na proposta da contratada, frente aos supostos benefícios econômicos esperados.

135. Tendo em vista que o edital RDC 1/2014 foi suspenso pelo Ministério da Integração Nacional ao tomar conhecimento das impropriedades identificadas no trabalho, as principais propostas de encaminhamento foram no sentido de determinar à Secretaria de Infraestrutura Hídrica que apresentasse, previamente à republicação do edital da Concorrência RDC Presencial 1/2014, nova planilha orçamentária que contemplasse a readequação dos quantitativos de "Momento de Transporte de Água para Terraplanagem" e de "Aterro Compactado" dos sistemas viários dos canais, bem como a revisão de outros quantitativos que se fizerem necessários, além de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

dar ciência e trazer recomendações acerca da adoção do regime de contratação integrada.

136. Uma questão importante a ressaltar neste trabalho foi a incompatibilidade identificada entre os cronogramas das obras do Ramal do Agreste e da Adutora do Agreste, obra que depende da primeira para pleno funcionamento. Enquanto o Ramal do Agreste ainda nem começou e tem previsão de término em outubro de 2017, as obras da Adutora estão em andamento e a sua primeira etapa está prevista para ser concluída em julho de 2015.

137. Em relação aos benefícios desta fiscalização, é importante destacar aquele que implica correções que podem trazer economia para o erário. A proposta de benefício potencial deste trabalho alcançou R$ 27.256.637,09.

VI.7. Contorno e Pátio Ferroviário de Tutóia em Araraquara/SP

138. Foi efetuada auditoria nas obras de construção do Contorno e do Pátio de Tutóia, no município de Araraquara/SP. Esse empreendimento, de alta relevância sócio econômica, tem por objetivos retirar o tráfego ferroviário da área central do município de Araraquara/SP, eliminando o conflito existente com o tráfego rodoviário urbano, melhorando a qualidade de vida da população, a segurança e a operação ferroviária.

139. O trabalho de fiscalização está inserido na Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) de obras de contornos ferroviários do Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas (Prosefer). Essa FOC tem por objetivo avaliar, de forma sistêmica, a gestão de implementação das obras de contornos ferroviários a cargo da Diretoria de Infraestrutura Ferroviária do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DIF/DNIT).

140. Essencialmente, na fiscalização, foram examinados os contratos de construção das obras, de fornecimento de trilhos e de fornecimento de dormentes. Foi constatada a gestão temerária de empreendimento, especialmente em virtude de deficiências no recebimento de serviços executados, no controle de qualidade dos trilhos assentados e no controle de qualidade das soldas; além de perdas econômicas e sociais em face da não execução concomitante de serviços essenciais à funcionalidade da obra, mais especificamente a exclusão de edificações onde funcionariam oficinas para manutenção dos trens e que permitiriam encerrar as atividades das oficinas que atualmente operam no centro do município de Araraquara/SP.

141. Além disso, foi constatada a utilização de materiais, equipamentos e métodos construtivos incompatíveis com as especificações técnicas dos serviços contratados e de qualidade inferior: formação de trilho contínuo utilizando-se, exclusivamente, solda aluminotérmica; alteração do serviço de socaria, alinhamento e nivelamento da via de mecanizado para manual; e dormentes de madeira com qualidade deficiente.

142. Por meio do Acórdão 1.632/2014-TCU-Plenário, este Tribunal determinou a oitiva do Dnit e das empresas contratadas para que se manifestassem sobre as irregularidades apontadas. O montante de recursos fiscalizados foi de R$ 120.595.221,44. Dentre os benefícios potenciais da atuação do Tribunal pode-se mencionar o aperfeiçoamento do controle de qualidade em serviços de superestrutura contratados pela Autarquia e o aprimoramento na forma de recebimento de contratos de obras sob responsabilidade da DIF/DNIT.

VI.8. Implantação do Cinturão das Águas do Ceará

143. As fiscalizações na área de obras hídricas, realizadas no âmbito do Fiscobras/2014, concentram-se nos subsistemas hídricos do Projeto de Integração do rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional - Pisf (empreendimentos associados ao projeto que visam melhor distribuir a disponibilidade de água por ele ofertada, a exemplo de outros canais, adutoras, barragens etc.). Dentre os empreendimentos fiscalizados cabe destacar auditoria realizada nas obras de implantação do Cinturão das Águas do Ceará, de responsabilidade da Secretaria dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará (SRH/CE).

144. O Cinturão das Águas do Ceará tem como objetivo assegurar a oferta de água em uma série de macrobacias hidrográficas no estado do Ceará, uma vez que o estado sofre com estiagens prolongadas, resultando em suprimento hídrico deficitário em determinadas áreas, sistemas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

produtores vulneráveis a estiagens, com riscos de colapsos parciais ou integrais de mananciais hídricos.

145. Esse empreendimento integra a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) e possui previsão de aporte de R$ 1.638.087.085,68, dos quais valores superiores a R$ 1 bilhão de reais serão oriundos dos cofres federais, contemplando o Trecho 1, com cinco lotes de construção e três contratos de supervisão. A extensão total do Cinturão das Águas é da ordem de 1.300 km e o Trecho 1, que já foi licitado e contratado, possui 149,82 km.

146. Além da relevância socioeconômica do empreendimento, destaca-se que esse trabalho está inserido na Fiscalização Temática dos subsistemas hídricos do Pisf, que tem por objetivo avaliar a regular aplicação de recursos federais em obras que visam garantir a melhor distribuição das águas fornecidas pelo Pisf, bem como avaliar a compatibilidade entre esses empreendimentos, tanto em termos de viabilidade hídrica como em relação aos cronogramas.

147. Constatou-se que a fiscalização em relação aos contratos de construção, supervisão e elaboração do projeto executivo é deficiente, fato consubstanciado na inexistência de aprovação dos produtos parciais do projeto executivo; nos relatórios da supervisão em desacordo com o licitado; na proteção inadequada dos tubos estocados ao longo da obra; e na inadequação do acompanhamento das não conformidades identificadas por empresa supervisora.

148. Verificou-se ainda a existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento, vez que a execução média observada é de 10%, ao passo que deveria ser de 45%, conforme os cronogramas contratuais. Apenas um lote encontra-se dentro do prazo pactuado.

149. O terceiro e último achado foi a existência de avanço desproporcional de etapas de um mesmo serviço, consubstanciada na medição da ordem de 70% do quantitativo de tubos de aço carbono sem que tais tubos fossem assentados, o que pode resultar perda de garantia dos tubos, deterioração, jogo de cronograma e custo de oportunidade, em virtude da ocorrência de pagamento por itens ainda não necessários no atual estágio do empreendimento.

150. O Acórdão 2.442/2014-TCU-Plenário contemplou determinações à SRH/CE para que adotasse medidas para impedir o avanço desproporcional de etapas de serviços; avaliasse a deterioração precoce de tubos de aço carbono; e avaliasse a possibilidade de adoção de medidas contratuais em relação aos significativos atrasos nas obras.

151. O montante de recursos fiscalizados foi de R$ 1.638.087.085,68. Dentre os benefícios potenciais da atuação do Tribunal, menciona-se melhorias procedimentais na execução e fiscalização contratual no âmbito da SRH/CE e a adoção de medidas tendentes a evitar a ocorrência de prejuízo à administração pública.

VI.9. Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos de 2016

152. Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos representam o maior evento esportivo mundial. A escolha do Rio de Janeiro como sede de 2016 ocorreu em outubro de 2009. Desde então, diversas obras de infraestrutura foram planejadas para receber as competições previstas.

153. As instalações para a realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016 dividem-se em quatro grandes áreas dispersas pela cidade: (i) Parque Olímpico da Barra, (ii) Parque Olímpico de Deodoro, (iii) Região de Copacabana e (iv) Região do Maracanã.

154. A auditoria realizada pela SecobInfraurbana neste ano, em coerência com o disposto no plano de fiscalização consubstanciado no Acórdão 765/2014 - TCU - Plenário, teve por objetivo fiscalizar exclusivamente as quatro obras das estruturas esportivas a serem construídas, com recursos da União, no núcleo da Barra da Tijuca, a saber: Velódromo, Centro de Tênis, Centro de Handebol e Centro de Esportes Aquáticos.

155. As razões que motivaram as auditorias do TCU sobre essas obras foram (i) a materialidade dos recursos federais envolvidos, da ordem de R$ 700 milhões para o núcleo da Barra; (ii) a relevância do evento olímpico e do seu legado para o Brasil; e (iii) os riscos de atrasos apontados em auditorias anteriores (TC 007.849-2013-3 e TC 004.185/2014-5).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

156. Os montantes de recursos federais destinados aos contratos das obras do Parque Olímpico da Barra são distribuídos da seguinte forma:

1) Centro Olímpico de Tênis: R$ 175,4 milhões;

2) Velódromo Olímpico: R$ 118,9 milhões;

3) Centro Olímpico de Esportes Aquáticos: R$ 225,3 milhões; e

4) Centro Olímpico de Handebol: R$ 178 milhões.

157. Todas essas obras estão sendo executadas pela Empresa Municipal de Urbanização da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (RioUrbe), sendo a obra mais avançada a do Centro de Tênis, que teve início em 31 de outubro de 2013. Em seguida iniciaram-se as obras do Velódromo, em fevereiro de 2014 e, por fim, as obras do Centro de Esportes Aquáticos e do Centro de Handebol, iniciadas em abril de 2014.

158. No mesmo terreno, onde ficava o autódromo de Jacarepaguá, estão sendo construídas ainda outras estruturas esportivas (Hall Olímpicos 1, 2, e 3), por meio de parcerias público-privadas (PPPs), bem como os centros de imprensa escrita (MBC) e televisiva (IBC), e urbanização geral, também por meio de PPPs. Outras estruturas já existentes no local, construídas para os Jogos Panamericanos de 2007, são o Parque Aquático Maria Lenk e a Arena Olímpica do Rio (hoje conhecida como HSBC Arena).

159. O Parque Olímpico da Barra da Tijuca abrigará as modalidades de boxe, tênis de mesa, badminton, levantamento de peso, ginástica (artística, rítmica e trampolim), ciclismo de pista, desportos aquáticos (saltos ornamentais, polo aquático, natação e nado sincronizado), basquete, judô, taekwondo, luta (livre e greco-romana), handebol, esgrima, golfe e tênis.

160. Durante a visita *in loco*, em maio deste ano, observou-se que as obras do Centro de Tênis estavam com as fundações em fase adiantada de execução (evolução física total da obra em 8%), enquanto que as demais estavam apenas em fase de montagem de canteiro.

161. As principais constatações do trabalho no Fiscobras 2014 foram:

1) Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento

162. Há atrasos nas quatro obras analisadas. O destaque ficou por conta da obra do Centro de Tênis que, mesmo após duas modificações do cronograma original, continua atrasada, além de contar com cronograma que concentra 60% dos serviços em 30% do tempo, representando um risco de não cumprimento dos prazos planejados. Os termos aditivos contratuais alterando o cronograma físico-financeiro da obra foram justificados, dentre outros motivos, por conta de greve dos trabalhadores.

163. Cabe destacar que, além das mudanças nos cronogramas físico-financeiros de todas as obras, reduzindo as metas de percentuais de execução das etapas iniciais das obras e compensando tais reduções com incrementos nos percentuais das etapas finais, o que amplifica o risco da conclusão em tempo adequado, apenas as obras de construção do Centro de Tênis possuem um planejamento detalhado das etapas de construção. As demais sequer possuíam cronograma definitivo.

164. No caso do Velódromo, à época da visita técnica, em maio de 2014 (três meses após a assinatura da ordem de serviço da obra), ainda não havia nenhuma medição de serviços para a obra, a qual ainda se encontrava na etapa inicial de locação (materialização dos pontos do projeto no terreno da obra), evidenciando morosidade em sua execução, já que era de se esperar que o avanço das obras nessa instalações esportiva fosse mais significativo, ao invés de se encontrar no mesmo estágio de outras que iniciaram depois dela.

2) Projeto básico deficiente ou desatualizado

165. Verificou-se que as quatro obras apresentaram problemas nos projetos básicos, notadamente inconsistências de informações e ausência de definições, a exemplo do projeto de pista do Velódromo e da ausência de projeto de legado para o Centro de Esportes Aquáticos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Muitas das deficiências encontradas pelo TCM-RJ já foram admitidas pela RioUrbe, que alegou que o prazo reduzido para a conclusão das obras inviabilizaria a correção dos erros na licitação, sob pena de maiores atrasos no seu lançamento. Desse modo, alterações significativas vêm ocorrendo após o início das obras, e ainda se encontram em implementação, por meio do projeto executivo.

166. Ao utilizar a "urgência da situação" como fato motivador para não corrigir erros identificados nos projetos antes do início das licitações, é possível verificar que o processo de planejamento, licitação e contratação das obras não atendeu aos comandos da legislação pertinente.

167. Como consequência, devem ser destacados os três termos aditivos celebrados para as obras do Centro Olímpico de Tênis e mais um do Velódromo Olímpico. No Centro de Tênis, serviços importantes foram substituídos ou retirados da planilha, como é o caso das fundações da obra (inicialmente previstas em estacas Franki, sendo alteradas para estacas Hélice Contínua) e do ar-condicionado das arenas de 3.000 e 5.000 lugares, que foram suprimidos da planilha orçamentária, sob a justificativa de que os sistemas seriam fornecidos pelo comitê organizador dos Jogos.

168. No total, no Centro de Tênis foram acrescidos R$ 16,1 milhões (10,27% do total) e retirados R$ 13,6 milhões (8,67%), valores elevados a se considerar o estágio inicial das obras. Já no velódromo, que também teve as fundações alteradas para estacas hélice contínua, dentre outras alterações, foram acrescidos 9,6% e retirados idênticos 9,6%.

3) Quantitativos inadequados na planilha orçamentária

169. Em todos os orçamentos foram encontradas quantidades relevantes de insumos de serviços orçados em horas na planilha contratual. Por exemplo, há serviços com quantitativos de horas de pedreiro ou servente, ou de equipamentos menores como vibrador de concreto ou serra circular, sem associação clara com produtos finais a serem entregues (por exemplo, 1 m² de alvenaria).

170. Essa situação causa dificuldade em se medir corretamente os serviços que estão efetivamente sendo prestados, pois, ao se optar pela unidade de medida em horas, acaba sendo necessário grande esforço por parte da fiscalização, o que é inadmissível em uma empreitada, ainda que sob o regime de preços unitários, caso das obras em análise. A remuneração de um insumo por hora ainda incentiva a baixa produtividade, pois quanto mais horas aquele insumo permanecer, maior é o quantitativo medido e, portanto, maior é o lucro auferido (paradoxo lucro-incompetência).

171. Tais serviços orçados em horas representam um percentual significativo da soma das quatro obras (6,8%), não sendo associados a nenhum produto final específico, sem um critério de medição e de pagamentos adequado, conclui-se que tais itens foram quantificados de forma inadequada, representando riscos elevados para o erário.

172. Ao inserir itens de mão de obra e de equipamentos quantificados em horas, sem associação de um produto final claro, aumenta o risco de que os saldos contratuais de tais serviços sejam utilizados para pagamentos de serviços não executados ou que tenham seus quantitativos exauridos. Ao não se definir claramente em quais serviços serão utilizadas as horas dos insumos, torna-se complexo seu controle, de modo que o risco de pagamentos por serviços não realizados aumenta.

4) Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento

173. Foram encontrados nos editais das obras cláusulas restritivas à competitividade dos certames, além de critérios de julgamento também restritivos, culminando, no caso do Centro de Handebol, em uma contratação direta (desconto zero em relação ao orçamento da RioUrbe). As concorrências para as obras do Centro de Tênis e do Centro de Esportes Aquáticos contaram com apenas um concorrente habilitado em cada uma (descontos de 4% e 0,55%, respectivamente) e apenas a concorrência do Velódromo obteve dois habilitados (desconto de 17,5% na licitação).

174. Cabe esclarecer que o complexo esportivo de Deodoro não foi objeto específico da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

presente fiscalização, em função da necessidade de se limitar o escopo, tanto pelo fato de que o complexo possui uma quantidade grande de obras a serem fiscalizadas, mas principalmente pelo estágio em que se encontravam as obras à época da fase de execução da auditoria (maio/2014), ainda com suas licitações em andamento. A auditoria nas obras das instalações esportivas de Deodoro já está programada para o Fiscobras 2015, conforme planejamento do Acórdão 765/2014-TCU- Plenário.

175. Ressalta-se o aumento da expectativa de controle sobre as obras relacionadas aos Jogos Olímpicos Rio 2016 como benefício da presente auditoria. As propostas de encaminhamento para as principais constatações contemplam oitiva da RioUrbe e audiência dos responsáveis a fim de aprofundar as análises sobre as causas e efeitos dos achados encontrados na auditoria.

176. Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem ser mencionadas melhorias na forma de atuação do órgão fiscalizado, a fim de garantir que as obras para os Jogos Olímpicos Rio 2016 sejam concluídas dentro do prazo e com custos adequados, além de evitar que as futuras licitações realizadas pela RioUrbe com recursos federais tenham seu caráter competitivo frustrado, seja por exigências excessivas no edital, ou por deficiências nos projetos básicos.

VI.10. Implantação da Univ. Federal da Integração Latino-Americana

177. A auditoria realizada na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), no período compreendido em junho/2014, teve por objetivo fiscalizar a obra de implantação do campus definitivo daquela universidade, em construção no município de Foz do Iguaçu/PR.

178. A Unila foi criada por meio da Lei 12.189/2010, com objetivo de ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa e promover a extensão universitária, tendo como missão institucional específica formar recursos humanos aptos a contribuir com a integração latino-americana, com o desenvolvimento regional e com o intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina, especialmente no Mercado Comum do Sul - Mercosul.

179. Em 16 de agosto de 2010, a universidade iniciou suas atividades instalada provisoriamente no Parque Tecnológico de Itaipu com 200 alunos de diferentes nacionalidades. O terreno, bem como os projetos básico e executivo para a construção do campus da Unila foram objeto de doação da empresa Itaipu Binacional.

180. Dentro desse contexto de uma universidade recém-instaurada, se insere a construção do campus que servirá de sede permanente para as atividades da Unila. A partir do segundo semestre de 2014, a Unila pretende oferecer 24 novos cursos, receber 1.990 alunos e contar com um total de 700 servidores. Para isso, a universidade demandará a locação de mais espaços para abrigar salas de aulas, laboratórios e escritórios administrativos.

181. Com a entrega do futuro campus completo (1ª e 2ª etapas), a universidade será capaz de atender aproximadamente 10.000 alunos por ano, oferecendo o desenvolvimento de pesquisas e extensão universitária para a comunidade de Foz do Iguaçu/PR.

182. A estratégia adotada pela Administração (Ministério da Educação e Unila) para a implantação do campus foi a divisão da obra em duas etapas. A primeira etapa da obra, objeto principal desta auditoria, contempla parte do bloco de aulas (sem o respectivo anexo de diretórios acadêmicos), parte do edifício central (sem o anexo do conselho universitário), o restaurante universitário, a central de utilidades e parte da galeria técnica, totalizando área de construção da primeira etapa de 79,2 mil m². Atualmente seu objeto está aproximadamente 42% concluído.

183. A obra já havia sido fiscalizada no Fiscobras 2012 (TC 004.743/2012-1) apresentando irregularidades referentes a sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, deficiência na apresentação das informações constantes da planilha orçamentária do contrato, projetos básico e executivo deficientes e ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas.

184. A fiscalização deu origem ao Acórdão n° 3.650/2013-TCU-Plenário, no qual foi determinado à Unila que encaminhasse (i) ao Tribunal quadro consolidado das alterações no contrato 16/2011-Unila que tenham impactado a planilha orçamentária, evidenciando a manutenção

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

do desconto obtido no procedimento licitatório, e (ii) à unidade técnica, no âmbito do Fiscobras 2014, a inclusão de nova análise sobre as informações apresentadas pela universidade em virtude das determinações do acórdão em questão.

185. Uma das constatações do trabalho de 2014 foi a existência de atrasos injustificáveis nas obras, os quais ocasionaram prejuízos ao erário, uma vez que, não dispondo do campus, a universidade tem alugado imóveis para seu funcionamento temporário e incorrido em gastos adicionais com a empresa supervisora da obra.

186. Em que pese o prejuízo trazido, a Unila tem tomado medidas ao seu alcance para remover potenciais obstáculos ao avanço da obra, e aplicado multa à contratada por descumprimento de prazos devido à baixa mobilização dos recursos empregados na obra. Ademais, os pagamentos estão coerentes com o avanço físico, de modo que não foi encontrado fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado para enquadramento no art. 98, §1º, inciso IV, da LDO/2014.

187. Detectou-se, também, formalização de termo aditivo, a título de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, fora das hipóteses legais, apresentando risco de prejuízo ao erário no montante de R$ 14 milhões, o que afronta os princípios administrativos da eficiência e da legalidade.

188. Identificou-se execução de serviços com qualidade deficiente, pois foram verificados vícios construtivos durante a concretagem do edifício central e do prédio de aulas, os quais poderiam comprometer a segurança e a solidez do empreendimento. Contudo, foi detectado, também, que as providências para correção dos serviços já vêm sendo adotadas pelo contratado e acompanhadas pelo órgão.

189. Embora a contratada tenha efetuado os reparos das falhas visíveis, há preocupação em relação à confiabilidade estrutural do edifício central. Por essa razão foi proposta comunicação ao CREA-PR, além de oitiva para avaliar com maior profundidade as razões de justificativa da Unila e da contratada.

190. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 265,4 milhões. Cabe ressaltar que, entre os benefícios estimados desta fiscalização, podem ser mencionadas as melhorias na forma de atuação do órgão fiscalizado, o aumento na transparência da gestão e fiscalização da obra, o aumento da expectativa de controle, bem como a identificação de possíveis fatos causadores de danos ao erário nas obras de implementação do campus da Unila, sendo o total de benefícios quantificáveis desta auditoria em R$ 13.979.369,75 (data base: mar/2011). Após o término dos trabalhos de auditoria, a Unila informou que o Consórcio construtor ingressou com ação judicial com vistas à rescisão contratual.

VI.11. Aeroportos - Copa do Mundo 2014

191. A Infraero administra 60 aeroportos em todas as regiões do país, tendo ainda participação de 49% nas Sociedades de Propósitos Específicos (SPE) que administram os terminais de Guarulhos e Viracopos (SP), Brasília (DF), Confins (MG), e Galeão (RJ).

192. Durante o corrente ano foram realizadas fiscalizações em alguns aeroportos administrados pela empresa aeroportuária ou que haviam sido recentemente concedidos - casos de Galeão, Confins e São Gonçalo do Amarante - e que contavam com obras ainda a cargo do poder público. A seleção de empreendimentos priorizou os aeroportos localizados nas capitais sede da competição.

193. Com o intuito de complementar as informações existentes sobre o andamento das obras, o foco das ações de controle recaiu na qualidade dos serviços executados, no cumprimento dos prazos estabelecidos, na manutenção das condições originalmente pactuadas e na atuação dos responsáveis.

194. Assim, foram realizados trabalhos nos aeroportos de Manaus (AM), Fortaleza (CE), São Gonçalo do Amarante (RN), Salvador (BA), Cuiabá (MT), Galeão (RJ), Confins (MG) Curitiba (PR) e Porto Alegre (RS).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

195. A partir das fiscalizações efetuadas, observou-se, na maioria dos casos, a falta de compatibilidade entre o cronograma físico-financeiro previsto e o efetivamente executado, evidenciando atrasos na execução dos empreendimentos, comprometendo a entrega das obras no prazo contratado e a operação dos aeroportos no decorrer da Copa do Mundo 2014. Apenas no caso do aeroporto de São Gonçalo do Amarante, com obras concluídas, tal constatação não ocorreu.

196. Além dos atrasos, foram identificados outros achados nas obras fiscalizadas, a saber: execução de serviços com qualidade deficiente; descumprimento de cláusulas contratuais; desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de supervisão ante o descompasso entre sua execução e a execução do contrato da obra; critério de medição inadequado com o objeto real pretendido; fiscalização deficiente e superfaturamento decorrente de pagamento por serviços não executados.

197. Em relação aos atrasos, o Acórdão 4726/2014-TCU-1ª Câmara, de 9/9/2014, determinou à Infraero que apresentasse, no prazo de trinta dias, o cronograma físico-financeiro previsto para a conclusão das obras com contratos ainda vigentes e o plano de ação adotado para dar continuidade aos empreendimentos com contratos rescindidos ou com problemas que tenham comprometido demasiadamente suas execuções.

198. Quanto aos demais achados, tratados individualmente em cada processo de fiscalização, foram determinadas oitivas da Infraero e de empresas contratadas, audiências de responsáveis ou foi dada ciência das irregularidades à empresa aeroportuária.

199. O volume de recursos fiscalizados atingiu o expressivo valor de R$ 2.208.775.571,90. Como principais benefícios das ações de controle realizadas podem ser citados a glosa ou impugnação de despesa, a correção de vícios, defeitos ou incompatibilidades nos objetos contratados e o incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade da Infraero.

200. Por fim, é oportuno ressaltar que a quase totalidade dos aeroportos fiscalizados em 2014 já haviam sido objeto de fiscalizações realizadas ente os anos de 2010 e 2013, no âmbito dos respectivos Fiscobras, que resultaram em reduções de valores contratuais de aproximadamente R$ 23 milhões e em reduções de preços máximos em processos licitatórios de R$ 280 milhões.

VI.12. Edital e projetos-padrão para execução de UBS e UPA

201. Trata-se de auditoria nos projetos padronizados para contratação por meio de Sistema de Registro de Preços de obras de construção de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). O Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2012-2015 contempla relevantes investimentos em obras relacionadas a essa área, com recursos de R$ 316 bilhões no Programa 2015 Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

202. As UBS fazem parte da Política Nacional de Urgência e Emergência do Ministério da Saúde (MS) e são consideradas a porta de entrada preferencial do SUS. As UPAs integram a Política Nacional de Atenção às Urgências e o Programa Saúde Toda Hora, funcionando como unidades intermediárias entre as UBS, nas quais são realizados procedimentos mais triviais, e os hospitais, nos quais são realizados os procedimentos de maior complexidade (cirurgias e internação).

203. No aspecto econômico, os investimentos na construção de UBS e UPA são de grande materialidade, somando R$ 3,6 bilhões (10.121 propostas aprovadas) e R$ 1,8 bilhão (902 propostas aprovadas), respectivamente. Do ponto de vista social, além de ser uma ação voltada para a área da saúde pública - de indiscutível importância para o pleno gozo do direito à vida, e direito constitucional a ser assegurado a todos, a expectativa do Ministério da Saúde é de que os investimentos na construção e ampliação de UBS e UPA beneficiem 29,6 milhões de pessoas, em 2.265 municípios de 21 Estados do país.

204. O Ministério da Saúde concluiu recentemente a elaboração de projetos padronizados para a construção de UBS e de UPA 24 horas de diversos portes. Com esses modelos, o órgão pretende realizar Registro Nacional de Preços para a contratação integrada da construção desses estabelecimentos assistenciais de saúde em Municípios das diversas regiões do País, pelo Regime

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Diferenciado de Contratações Públicas, previsto na Lei 12.262/2011.

205. Dessa forma, o Ministério da Saúde visa aumentar a efetividade dos programas de Atenção Básica e de Urgências, minimizando as dificuldades enfrentadas pelos Municípios para a contratação de projetos e obras. O Ministério será responsável pelo repasse de recursos, mediante transferência fundo a fundo, e por gerenciar a ata de registro de preços, e os Municípios serão responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos das diversas obras, bem como pela manutenção dessas edificações durante seu período de vida útil.

206. Cumpre informar que já foi realizado pelo MS um primeiro procedimento licitatório para a contratação integrada de execução de UBS, por meio do edital RDC Presencial SRP n.01/2014. A sessão de abertura de propostas e oferta de lances se deu no dia 20/5/2014 e todos os preços propostos foram superiores aos valores orçados pelo Ministério para os quatro portes de UBS, resultando na desclassificação de todas as licitantes.

207. Identificou-se restrição à competitividade na licitação RDC Presencial SRP 01/2014. Além disso, considera-se necessário um detalhamento mais consistente da estratégia para atendimento das demandas dos municípios por obras de UBS, com vistas à mitigação das incertezas associadas à sua contratação pelo sistema de registro de preços.

208. Verificou-se, também, que as justificativas apresentadas pelo Ministério da Saúde não demonstram completamente as vantagens técnicas e econômicas associadas à escolha do modelo completo de contratação e execução das obras por ele escolhido, havendo majoração de riscos, o que favorece o não cumprimento dos objetivos almejados. Com fulcro nessas considerações, outras opções deveriam ser analisadas como, por exemplo, a utilização de contratos de repasses com disponibilização de projetos e minutas de edital padronizados e/ou a contratação pelo MS de empresas para elaboração dos projetos executivos, nos quais seria realizada a adaptação dos projetos básicos a cada localidade.

209. Constatou-se que os orçamentos estimativos dos projetos-padrão para as Unidades de Pronto Atendimento, a serem licitadas pelo Ministério da Saúde, apresentaram sobrepreço para os três portes de UPAs analisadas. Da mesma forma, alguns itens pontuais dos orçamentos das UBS se mostraram acima dos referenciais de mercado e merecem ser revistos. Dadas as estimativas de quantidade de obras o sobrepreço total nas UPAs pode chegar a R$ 70.283.700,05, enquanto nas UBS a correção dos desvios pontuais pode gerar a economia de mais de R$ 115 milhões em recursos federais.

210. Além disso, os projetos padronizados de referência para UBS e UPAs 24 horas são, efetivamente, projetos básicos apenas de arquitetura, os quais suprem a exigência de anteprojeto para a contratação integrada das obras em tela, pois explicitam com precisão adequada as edificações que se pretende construir e permitem o dimensionamento das soluções técnicas a serem propostas pelos licitantes. Entretanto, por não conter projetos complementares de engenharia para outras disciplinas (fundações, estrutura, instalações etc), considera-se que não são suficientes para a licitação pelo sistema de registro de preços, a teor do disposto no art. 89, parágrafo único, inciso II, alínea "b" do Decreto 7.581/2011. A análise desses anteprojetos indicou, ainda, sua boa qualidade, mas foram identificadas algumas falhas que merecem ser sanadas tendo em vista a grande quantidade de obras a serem construídas com base neles.

211. Não obstante a gravidade dos achados de auditoria, no caso concreto, os certames para contratação dos objetos não estão em andamento. Para as UBS, a licitação foi fracassada e, para as UPAs, ainda não foi lançada. Destarte, esses procedimentos licitatórios ainda deverão ser realizados, havendo tempo hábil para que o Ministério da Saúde promova as correções necessárias.

VI.13. Obras de implantação do Anel Viário de Recife - BR- 101/PE

212. Trata-se de empreendimento composto por dois lotes, totalizando 77,51 km. O primeiro lote de obras inicia-se na cidade de Igarassu, no entroncamento da BR-101/PE com a PE-027 e vai até a localidade de São Lourenço da Mata, no entroncamento com a BR-408/PE, com uma extensão total de 33,39 km.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

213. O segundo lote parte de São Lourenço da Mata e termina no entroncamento com o trecho existente da BR-101/PE em Cabo de Santo Agostinho, com uma extensão total de 44,12 km. Nos dois lotes de obras estão previstos serviços de implantação da rodovia em pista dupla, incluindo terraplenagem, pavimentação, obras de arte especiais, drenagem, sinalização, etc.

214. A auditoria foi realizada no Edital RDC 675/2013 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes cujo objeto era a contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de implantação e pavimentação do Anel Viário da Região Metropolitana do Recife, na rodovia BR-101/PE.

215. De acordo com o anteprojeto de engenharia das obras, a implantação desse anel viário servirá de alternativa para desafogar o trânsito da BR-101/PE na travessia da região metropolitana de Recife. Além disso, permitirá o escoamento do tráfego crescente na rodovia e interligará a região do Porto de Suape com a região de Goiana, na mata norte do Estado de Pernambuco.

216. No trabalho de auditoria, constatou-se a utilização de anteprojeto deficiente para a licitação das obras em tela, bem como a existência de inconsistências no orçamento paramétrico das obras, elaborado pelo DNIT, documento que originalmente não faz parte do anteprojeto. Além disso, verificou-se a existência de critérios de habilitação que restringiam a competitividade da licitação no Edital RDC 675/2013.

217. Em relação aos benefícios gerados pela atuação do TCU, após os questionamentos realizados pela equipe de auditoria do TCU acerca das impropriedades observadas no anteprojeto e no orçamento que balizaram o Edital RDC 675/2013, o DNIT decidiu suspender a realização do certame, conforme publicação no DOU em 25/3/2014. Portanto, o principal benefício da atuação do TCU foi a melhoria nos controles do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e a possibilidade de a autarquia retomar a licitação das obras após correção das irregularidades apontadas, de maneira que o anteprojeto passe a atender satisfatoriamente as normas legais e os interesses da população a ser beneficiada pelas obras.

VI.14. Adequação da capacidade da BR-135/MA

218. A Rodovia BR-135/MA é a única ligação rodoviária da capital maranhense com o restante do país. É o eixo rodoviário que dá suporte ao fluxo de cargas pesadas oriundo de outras regiões do país para São Luís e regiões adjacentes. A adequação de capacidade e reabilitação dessa rodovia gera muita expectativa na população local, tendo em vista o alto índice de acidentes observado no segmento nos últimos anos.

219. A auditoria foi realizada no Edital RDC Eletrônico 51/2014-00, que regulava a licitação para contratação das obras de adequação de capacidade e de reabilitação com melhorias para segurança do trecho rodoviário da Rodovia BR-135/MA, entre Bacabeira e Miranda do Norte, num total de 76,85 km. As obras previam serviços de duplicação da rodovia, implantação de vias laterais e/ou contornos e recuperação/ reforço /alargamento e construção de obras de arte especiais, além de serviços de restauração e reabilitação da pista existente.

220. No trabalho de auditoria, identificou-se sobrepreço de R$ 21,7 milhões (março/2012), o equivalente a 20,2% do orçamento-base das obras do Lote 2, em razão da sobrequantificação dos serviços "Barreira de Segurança dupla DNER PRO 176/86 AC/BC" (R$ 19,3 milhões) e "Plantio de mudas arbóreas" (R$ 2,38 milhões).

221. Além disso, verificou-se ato antieconômico na escolha da solução de base de brita graduada para a pavimentação do Lote 3. Estimativamente, o projeto poderia ser reduzido em R$ 9,85 milhões (maio/2012), o equivalente a 15,68% do orçamento daquele lote, caso fosse adotada a solução de base com mistura solo-areia, a mesma utilizada no Lote 2 das obras.

222. A equipe de auditoria constatou, também, que o Edital RDC Eletrônico 51/2014-00 não trazia os parâmetros mínimos de aceitabilidade das obras a serem executadas e que, no projeto executivo do Lote 2, foram utilizadas injustificadamente taxas de crescimento anual de tráfego de 7,8% para automóveis, 6,3% para ônibus e 6,4% para caminhões, enquanto as taxas de crescimento de tráfego utilizadas nos projetos dos lotes contíguos da rodovia são de 3% para todos os tipos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

veículos.

223. Ressalta-se que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, após os questionamentos realizados pelo TCU acerca das impropriedades observadas nos orçamentos dos projetos executivos que balizaram o referido edital de licitação, decidiu suspender a realização do certame, conforme publicação no DOU em 24/02/2014.

224. Dessa forma, consideram-se como principais benefícios da atuação do TCU o aprimoramento da sistemática de aprovação de projetos do DNIT, a melhoria nos controles internos da autarquia e a manutenção da expectativa do controle. O total de benefícios quantificáveis decorrentes desta auditoria é de R$ 32.001.527,72.

VI.15. Construção de trecho rodoviário BR-163/PA

225. A BR-163, no trecho entre a divisa de Mato Grosso/Pará e a cidade de Santarém no Pará, apresenta-se como alternativa para a exportação de produtos agropecuários produzidos na região central do País, em especial aqueles produzidos na parte norte de Mato Grosso, atualmente efetuada pelos Portos de Santos e de Paranaguá. Com a pavimentação da referida rodovia, essa produção poderá ser transportada pelo modal rodoviário até as cidades paraenses de Miritituba ou Santarém, seguindo para Belém via fluvial, com ganhos no tempo e nos custos dos transportes.

226. Além disso, a pavimentação da BR-163 fomentará o desenvolvimento da fronteira agrícola e mineral da região e permitirá a ligação da parte central do País ao sistema rodohidroviário do baixo amazonas, propiciando economia no escoamento da produção agropecuária dessa região, sobretudo soja, algodão e gado zebuíno.

227. A auditoria foi realizada para acompanhar as fases seguintes à contratação integrada das obras de implantação e pavimentação da Rodovia BR-163/PA, no segmento entre o km 676,31 e o km 788,98, decorrentes do Edital de Licitação 489/2012 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, regido pelo Regime Diferencial de Contratações Públicas (RDC).

228. A equipe de auditoria constatou que o projeto básico das obras, contemplado na contratação integrada, apresentava soluções técnicas diversas daquelas previstas em anteprojeto, sem a devida fundamentação, as quais poderiam frustrar as vantagens originalmente almejadas pela Administração no que se refere às melhorias e à otimização de soluções pretendidas pelo DNIT, quando da elaboração do anteprojeto.

229. Identificou-se, também, deficiências na atuação do DNIT, no que diz respeito à adoção de providências a serem tomadas pela Autarquia para que a obra possa ser iniciada e concluída, tempestivamente, dentro do prazo previsto no Edital de Licitação 489/2012.

230. A atuação do TCU contribuiu para a melhoria da gestão e do desempenho do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no que se refere à execução de obras rodoviárias regidas pelo RDC, por meio da correção das impropriedades identificadas no projeto apresentado pela contratada e da melhoria no processo de análise desse projeto.

VI.16. Obras de duplicação da BR 381/MG

231. A obra de duplicação da BR-381/MG - de grande importância nas ligações entre polos industriais - destina-se a ampliar a capacidade de segmentos rodoviários saturados, de forma a reduzir os índices de acidentes com usuários e o custo dos transportes, e contribuir para a interligação das regiões norte e nordeste de Minas Gerais com o estado de São Paulo e o sul do Brasil.

232. A auditoria foi realizada nos Contratos TT-814/2013-00 e TT-895/2013-00, decorrentes do Edital de Licitação 165/2013 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que visava à contratação integrada de empresa para a elaboração e desenvolvimento dos projetos básicos e executivos das obras.

233. O objetivo desse trabalho foi avaliar a conformidade e o desempenho dessa contratação integrada, de modo a evitar a aprovação de projetos executivos incompatíveis com os anteprojetos que fundamentaram a contratação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

234. A equipe de auditoria constatou que o projeto básico das obras dos Lotes 3.1 e 6 modificou significativamente o traçado da rodovia constante no anteprojeto licitado. Nos dois casos as soluções propostas pela contratada apresentaram-se inferiores às definições contidas no anteprojeto de referência da licitação: vias mais sinuosas, com excessivo número de curvas com raios menores que os valores originalmente previstos; perfil geométrico da rodovia com rampas mais íngremes que o previsto e adoção de interseções em nível em detrimento de interseções em diferentes níveis previstas. Essas soluções reduziram o nível de serviço constante do anteprojeto da rodovia, em afronta ao Edital de Licitação 165/2013, além de apresentarem critérios técnicos em desacordo com os parâmetros indicados nos normativos do DNIT.

235. Constatou-se, também, que, a não-aceitação dos projetos básicos entregues pelas contratadas por terem apresentado nível de serviço inferior ao previsto no edital e anteprojeto da licitação impediu que o prazo estipulado para que a contratada entregasse o projeto básico dentro das especificações do edital fosse cumprido.

236. Por meio do trabalho realizado, permitiu-se o aprimoramento da gestão de projetos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a melhoria nos controles internos autarquia e a manutenção da expectativa do controle nos órgãos jurisdicionados do TCU.

VII. Outros processos de fiscalização de obras

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

238. Com vistas ao cumprimento do §1º do art. 101 da LDO/2014, reproduzido abaixo, o Tribunal identifica, dentre esses outros processos de fiscalizações de obras, aqueles com indícios de irregularidades graves, procedimento denominado Levantamento de Processos pelo TCU.

§ 1º O Tribunal de Contas da União deverá, adicionalmente, enviar informações sobre outras obras ou serviços nos quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos doze meses, contados da publicação desta Lei, com o grau de detalhamento definido no § 2º deste artigo e observados os incisos IV, V e VI do § 1º e o § 9º do art. 98.

239. Dentro do prazo de doze meses fixado na LDO/2014, consta no sistema de controle processual que foram autuados 438 processos relativos a fiscalização de obras, além das 102 auditorias já tratadas no presente relatório. Em função da sua origem, eles estão classificados conforme indicado na Tabela 25.

Tabela 25 - Processos de fiscalização de obras autuados no TCU nos últimos 12 meses (exceto Fiscobras)

Tipo	Em Apuração	Encerrado	Total
Denúncia	16	19	35
Representação	93	121	214
Tomadas de Contas Especial	64	1	65
Outros Processos de fiscalização	78	46	124
Total	**251**	**187**	**438**

Fonte: TCU

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

240. Embora tenha ocorrido autuação de outros 438 processos relacionados a obras públicas, não foram detectados novos indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) em nenhum dos processos contabilizados na Tabela 25.

241. Por outro lado, mesmo não se tratando de indícios com recomendação de paralisação, relacionam-se as seguintes representações relevantes elencadas na Tabela 26.

Tabela 26 - Representações relevantes de responsabilidade das Secobs

Número TC Representação	Relator	Assunto
006.254/2014-4	Weder de Oliveira	BR 116/BA - Possíveis irregularidades no Edital 0047/14-05 referente às obras de duplicação (divisa PE/BA (Ibó) - Acesso ao Contorno de Feira de Santana, lotes de 01 a 06).
006.289/2014-2	Raimundo Carreiro	BR-487/PR - Editais 660/13-09 e 661/13-09 - Obras de Implantação e Pavimentação.
018.475/2014-0	Raimundo Carreiro	Possíveis irregularidades no RDC Presencial 046/2014-00 - Construção da 2ª Ponte Brasil - Paraguai.
018.683/2014-2	Walton Alencar Rodrigues	RDC Eletrônico 0272/2014-00 - Contratação de Serviços Técnicos Especializados de Engenharia - BR-364/RO.
000.197/2014-9	André Luís de Carvalho	Representação acerca de possíveis irregularidades verificadas no âmbito do procedimento licitatório modalidade RDC Presencial nº 01/2013 promovido pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
010.585/2014-1	Walton Alencar Rodrigues	Representação - com pedido de medida cautelar - Edital nº 002/2013 para Pré-Qualificação de Empresas para a Execução das Obras e Serviços de Engenharia do "Corredor Goiás - BRT Norte-Sul".

Fonte: TCU

242. Quanto às obras na rodovia BR-116/BA, o TC 006.254/2014-4 trata de representação formulada pela SecobRodovia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Edital 0047/14-05, de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), visando à contratação integrada de empresa para elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras de duplicação, implantação de vias laterais, adequação de capacidade, restauração com melhoramentos e obras-de-arte especiais.

243. Os problemas identificados no instrumento convocatório foram:

a) orçamento sigiloso da obra indevidamente publicado no sítio eletrônico do Dnit;

b) instrumento convocatório com indícios de critérios sigilosos de julgamento das propostas técnicas;

c) orçamento paramétrico da obra sem justificativa adequada;

d) edital sem detalhamento adequado do nível de serviço desejado para a obra.

244. Em razão dessas constatações e apesar de a licitação objeto da representação ter sido revogada em 9/4/2014, o Ministro Relator autorizou a realização das diligências e oitivas propostas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

pela SecobRodovia, tendo em vista a possibilidade de as constatações levantadas pela unidade técnica serem replicadas em novos editais de licitações de interesse da autarquia. Atualmente, o processo encontra-se na unidade técnica para análise da documentação recebida.

245. O TC 006.289/2014-2 é uma representação, que trata das obras de implantação e pavimentação da BR-487/PR, também formulada pela própria SecobRodovia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no estado do Paraná relacionadas aos Editais de Licitação 660/2013-09 e 661/2013-09, cujos objetos são a contratação integrada de empresas para a elaboração do projeto básico, projeto executivo, e execução das obras de implantação e pavimentação da Rodovia BR-487/PR, em lotes contíguos, no valor total de R$ 161.719.131,73 (ref. janeiro/13) e R$ 179.109.669,27 (ref. março/13), respectivamente.

246. Nos aludidos editais, foram identificadas falhas na elaboração dos preços unitários que fundamentaram as planilhas orçamentárias, resultando, por conseguinte, em superestimativa dos custos globais das obras. Além disso, percebeu-se nos dois instrumentos convocatórios a ausência de matriz de riscos, estabelecendo as responsabilidades do contratante e do contratado na execução das obras. Devido a essas constatações, o Ministro Relator autorizou a realização das audiências, oitivas e diligência propostas pela SecobRodovia. Atualmente, o processo encontra-se na unidade técnica para análise da documentação recebida.

247. O TC 018.475/2014-0 trata de representação de licitante a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na licitação regida pelo Edital 46/2014 cujo objetivo era a contratação integrada de empresa para desenvolvimento dos projetos básico e executivo e execução das obras e demais operações para a construção da Ponte Internacional sobre o Rio Paraná, ligando Foz do Iguaçu (PR) ao Paraguai, especialmente quanto à pontuação e classificação da proposta técnica e à celebração do contrato dele decorrente.

248. Com o objetivo de permitir a análise do mérito e da procedência dessa representação, a SecobRodovia propôs a realização de inspeção para sanear os autos. Essa medida saneadora foi autorizada pelo Ministro Relator, o qual determinou também a realização de oitiva do consórcio vencedor do certame licitatório. Já houve pronunciamento da unidade técnica, porém, até presente momento, ainda não houve deliberação do Tribunal.

249. Quanto ao TC 018.683/2014-2, trata-se de representação de licitante a respeito de possíveis irregularidades no Edital 272/2014 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, cujo objetivo era a contratação integrada, por meio de RDC eletrônico, de empresa para elaboração do projeto básico e executivo de engenharia e realização das obras de implantação e pavimentação de ruas laterais com transposição da rodovia por obras de artes especiais, melhoramentos para adequação de capacidade e segurança na rodovia BR 364/RO, Travessia Urbana Porto Velho. Após análise da documentação recebida pela SecobRodovia, em 12/8/2014, foi prolatado o Acórdão 4.312/2014-TCU-1ª Câmara conhecendo da representação e considerando-a improcedente.

250. O TC 001.197/2014-9 trata de representação do consórcio a este Tribunal, em razão de ter sido desclassificado na licitação RDC Presencial nº 01/2013, promovido pelo Dnocs, referente à Construção da Barragem Fronteiras no estado do Ceará, por não ter apresentado a composição de custos unitários de parte dos itens constantes de sua proposta. Foi concedida medida cautelar para que o Dnocs se abstivesse de dar continuidade ao procedimento licitatório até decisão definitiva deste Tribunal sobre a matéria.

251. Após análise das oitivas promovidas, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 1.197/2014-TCU-Plenário, fixou prazo de 15 dias para que o órgão anulasse o ato de desclassificação do Consórcio Fronteiras, bem como os subsequentes, e, em seguida, realizasse diligência junto ao referido licitante, indagando-o se ele aderiria, ou não, às composições de custos unitários constantes dos sistemas de referências adotados pelo Dnocs no RDC Presencial 1/2013, dando andamento ao certame após a devida resposta.

252. Por fim, o TC 010.585/2014-1 trata de representação de licitante dando conta de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

irregularidade no procedimento de Pré-Qualificação 2/2013, realizado pela Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos - CMTC, órgão da Prefeitura Municipal de Goiânia, com o intuito de qualificar empresas para realização de obras e serviços de engenharia relativos ao Corredor-Goiás-BRT Norte Sul, pertencente ao sistema de transporte de Goiânia.

253. Realizada a apuração dos fatos, atinentes à restrição à competitividade do certame, propôs-se a anulação do procedimento vergastado e da licitação decorrente, Concorrência 4/2013, por não atenderem aos requisitos legais e por conterem cláusulas que efetivamente restringiram a competitividade, em desconformidade com o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

254. Ao tomar ciência da proposta da unidade técnica, o Prefeito de Goiânia enviou expediente a esta Corte de Contas, comunicando a anulação, pela CMTC, da Pré-Qualificação 2/2013 e de todos os atos e procedimentos a ela pertinentes.

VIII. Benefícios apurados

255. Os benefícios das fiscalizações foram registrados em conformidade com a Portaria-Segecex nº 10, de 30 de março de 2012, a qual define as seguintes classificações:

'VI - proposta de benefício potencial: benefício correspondente às propostas de encaminhamento formuladas pelas unidades técnicas, mas ainda não apreciadas pelo Tribunal;

VII - benefício potencial: benefício decorrente de deliberação do Tribunal cujo cumprimento ainda não foi verificado;

VIII - benefício efetivo: benefício decorrente do cumprimento de deliberação ou antecipado no âmbito administrativo em razão de processo em andamento no Tribunal.'

256. Em regra, essas classificações refletem o estágio dos processos de fiscalizações. A proposta de benefício potencial refere-se ao benefício identificado pela unidade técnica e decorrente de proposta de mérito, ainda não apreciada pelo Tribunal.

257. Por sua vez, o benefício potencial resulta dos termos da apreciação de mérito (acórdão), e ainda depende do atendimento à deliberação para se concretizar.

258. Por fim, há o benefício efetivo, cuja concretização foi confirmada pela unidade técnica durante o monitoramento da deliberação ou durante a execução da ação de controle, independente de determinação do Tribunal. É possível, portanto, que um benefício seja efetivo sem passar pelos estágios anteriores.

259. Considerando a complexidade das auditorias que compõem o 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.

260. **No âmbito do Fiscobras 2014, o total de benefícios financeiros** apurados, considerando a soma de todos os estágios em que se encontram, **alcançou a ordem de R$ 970 milhões**, e estão distribuídos segundo a Tabela 27. Os dados em relação aos benefícios refletem a posição do dia 29/10/2014. A seguir, serão destacados os principais benefícios ocasionados pela atuação do TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Tabela 27 - Resumo Benefícios Financeiros - Fiscobras 2014

Estágio dos Benefícios	Valor (R$)
Proposta de Benefício Potencial (Estimativa)	662.599.206,78
Benefício Potencial (Mérito julgado)	36.744.833,29
Benefício Efetivo (Economizado ou recuperado)	270.162.737,09
Total:	**969.506.777,16**

Fonte: TCU

VIII.1. Proposta de benefícios potenciais

261. A Tabela 28 traz a relação das fiscalizações com **propostas de benefícios potenciais mais relevantes cujo valor atinge R$ 662,5 milhões**. Parte significativa desses valores ainda não foi objeto do pleno contraditório e ampla defesa e poderá ser revista durante o curso natural dos processos, à medida que os órgãos e entidades gestoras apresentarem as respectivas contra-argumentações.

Tabela 28 - Proposta de Benefícios Potenciais - Fiscobras 2014

Processo	Obra	Benefício (R$)
006.970/2014-1	Reajustes de contratos de obras dos grandes empreendimentos da Petrobras	367.865.316,64
011.014/2014-8	Edital e projetos-padrão para execução de UBS e UPAs	185.385.324,60
001.576/2014-3	Adequação de capacidade da BR-135/MA, km 50,8 ao km 127,1 (MA)	32.001.527,72
001.073/2014-1	Obras na Área de Educação (FNDE)	19.838.886,58
031.725/2013-9	Construção da Barragem Castelo (PI)	18.916.771,14
002.195/2014-3	Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila)	13.979.369,75
	Demais Obras (propostas de benefícios potenciais inferiores a R$ 10 milhões por fiscalização)	24.612.010,35
	Total:	**662.599.206,78**

Fonte: TCU

262. O TC 006.970/2014-1 tratou de avaliar a regularidade das cláusulas de reajustes aplicadas aos contratos de obras de refinarias da Petrobras. Para tanto, foram perquiridos 52 contratos de obras, pertencentes a cinco diferentes empreendimentos do parque de refino da Petrobras (Refinaria Presidente Getúlio Vargas; Refinaria de Paulínia; Refinaria Abreu e Lima; Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj e Refinaria Premium I).

263. Entre os benefícios desta fiscalização pode-se mencionar o indicativo de redução do valor pago a título de reajuste contratual em quatro contratações analisadas, somando benefícios quantificáveis de R$ 367.865.316,64, além da expectativa de melhorias da gestão e controles da Petrobras em processos de contratação futuros. Esse montante corresponde ao somatório dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

valores relativos aos pagamentos entendidos como indevidos em quatro contratos da Refinaria Abreu e Lima que foram analisados detalhadamente na auditoria.

264. Em relação à auditoria nos projetos padronizados para contratação, por meio de Sistema de Registro de Preços, de obras de construção de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), identificou-se restrição à competitividade na licitação RDC Presencial SRP 01/2014. Além disso, considera-se necessário um detalhamento mais consistente da estratégia para atendimento das demandas dos municípios por obras de UBS, com vistas à mitigação das incertezas associadas à sua contratação pelo sistema de registro de preços.

265. Constatou-se que os orçamentos estimativos dos projetos-padrão para as Unidades de Pronto Atendimento, a serem licitadas pelo Ministério da Saúde, apresentaram sobrepreço para os três portes de UPAs analisadas. Da mesma forma, alguns itens pontuais dos orçamentos das UBS se mostraram acima dos referenciais de mercado e merecem ser revistos. Dadas as estimativas de quantidade de obras o sobrepreço total nas UPAs pode chegar a R$ 70.283.700,05, enquanto nas UBS a correção dos desvios pode gerar a economia de mais de R$ 115 milhões em recursos federais.

266. Quanto à obra de Adequação de capacidade da BR-135/MA, constatou-se que o Edital RDC Eletrônico 51/2014-00 não trazia os parâmetros mínimos de aceitabilidade das obras a serem executadas e que, no projeto executivo do Lote 2, foram utilizadas injustificadamente taxas de crescimento anual de tráfego de 7,8% para automóveis, 6,3% para ônibus e 6,4% para caminhões, enquanto as taxas de crescimento de tráfego utilizadas nos projetos dos lotes contíguos da rodovia são de 3% para todos os tipos de veículos.

267. Ressalta-se que o Dnit, após os questionamentos realizados pelo TCU acerca das impropriedades observadas nos orçamentos dos projetos executivos, decidiu suspender a realização do certame. Dessa forma, consideram-se como principais benefícios da atuação desse Tribunal o aprimoramento da sistemática de aprovação de projetos do DNIT, a melhoria nos controles internos da autarquia e o total de benefícios quantificáveis decorrentes desta auditoria é de R$ 32.001.527,72.

268. A consolidação das fiscalizações na Área de Educação (FNDE) foi tratada no TC 001.073/2014-1. Entre os benefícios estimados podem ser mencionadas as propostas de melhoria da assistência técnica promovida pelo FNDE, por meio da visão sistêmica da implantação da infraestrutura física da educação básica fornecida por este trabalho. Outro benefício relevante diz respeito à identificação de possíveis causas de paralisação e atrasos de obras, o que permite a formulação de estratégias que visem combater a ocorrência desses problemas.

269. Ademais, caso as obras paralisadas que foram incluídas na amostra venham a ser finalizadas ou, em último caso, que sejam ressarcidos os recursos federais apontados neste relatório, o total de benefícios quantificáveis é de R$ 19.838.886,58. Esse valor foi calculado com base no somatório das medições irregulares realizadas nas obras paralisadas e que, em boa parte dos casos, importaram em adiantamento de pagamentos, incluindo as obras localizadas nos estados da Bahia e de São Paulo, cujos relatórios individuais apontaram achado específico de superfaturamento.

270. Já o TC 031.725/2013-9 tratou da fiscalização de Construção da Barragem Castelo/PI, Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a detecção de potenciais danos ao erário, de modo que o total dos benefícios quantificáveis é de R$ 18.916.771,14. Ademais, constituem benefícios desta auditoria a melhoria de atuação do Instituto de Desenvolvimento do Piauí (Idepi) e a expectativa do controle.

271. Por fim, em relação à Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), pode-se mencionar que foram detectados fatos causadores de danos ao erário com o total de benefícios quantificáveis desta auditoria em R$ 13.979.369,75. A Unila informou que o Consórcio construtor ingressou com ação judicial com vistas à rescisão contratual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

VIII.2. Benefícios potenciais

272. Conforme mencionado, benefício potencial corresponde a deliberação de mérito do Tribunal, e cujo cumprimento não tenha sido verificado. Atualmente, **os benefícios potenciais atingem o montante de R$ 36,7 milhões**. Devido ao estágio inicial dos processos, poucos são os casos em que o TCU já se manifestou quanto ao mérito das irregularidades.

Tabela 29 - Benefícios Potenciais - Fiscobras 2014

Processo	Obra	Benefício (R$)
011.588/2014-4	Ramal do Agreste (PE)	27.256.637,09 (AC 2.547/2014-TCU-P)
002.824/2014-0	Obras de pavimentação de trecho rodoviário na BR-156 (AP)	6.244.232,32 (AC 1.749/2014-TCU-P)
007.432/2013-5	Reforma e ampliação do TPS-1 do Aeroporto de Manaus (AM)	3.075.656,38 (AC 1.979/2013-TCU-P)
010.872/2014-0	Obras de Arte Especiais de Transposição à Linha Férrea - no município de Rolândia - EF-369 (PR)	168.307,50 (AC 1.631/2014-TCU-P)
	Total:	**36.744.833,29**

Fonte: TCU

273. Quanto às obras do Ramal do Agreste, pode-se mencionar, entre os benefícios desta fiscalização, a detecção de potenciais danos ao erário, em virtude de quantitativos superestimados na planilha orçamentária, ainda em tempo de serem minimizados ou mesmo eximidos, de modo que o total dos benefícios quantificáveis é de R$ 27.256.637,09. Assim, constituem benefícios desta fiscalização as melhorias procedimentais nas licitações, contratações e fiscalizações de contratos em geral, no âmbito da SIH/MI.

274. Em relação às obras de pavimentação de trecho rodoviário na BR-156/AP, destaca-se entre os benefícios desta fiscalização a melhoria da gestão e do desempenho por parte do DNIT na contratação de obras públicas, em especial, por meio do Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Além disso, vale mencionar que as correções referentes aos apontamentos efetuados por este Tribunal antes da publicação do edital trarão benefícios reais e materialmente relevantes no montante de R$ 6.244.232,32 devido à redução no orçamento-base da licitação.

275. O empreendimento 'Reforma e ampliação do TPS-1 do Aeroporto de Manaus (AM)' foi tratado no TC 007.432/2013-5. Os benefícios gerados decorreram da identificação de duplicidade de pagamento para o serviço de impermeabilização (R$ 810.529,68), bem como de pagamentos indevidos para os serviços de guindastes - diferenças de especificação entre os equipamentos orçados (e pagos) e os equipamentos utilizados (R$ 2.265.126,70), e que totalizaram R$ 3.075.656,38.

VIII.3. Benefícios efetivos

276. Os **benefícios já considerados efetivos somam R$ 270,1 milhões**, conforme Tabela 30. Importante destacar que esses valores não percorreram pelo estágio de "benefício potencial", visto que os gestores adotaram as medidas corretivas em decorrência dos apontamentos iniciais das unidades técnicas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

Tabela 30 - Benefícios Efetivos - Fiscobras 2014

Processo	Obra	Efetivo (R$)
033.725/2013-6	Ampliação da estação de tratamento de esgoto (ETE) - Alegria (RJ)	163.586.957,12
014.599/2011-2	Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia na Rodovia BR-153/TO, ligando as cidades de Xambioá/TO a São Geraldo do Araguaia/PA	77.445.114,20
029.394/2013-9	Construção da 2ª Ponte sobre o Rio Guaíba - BRs 116/290 (RS)	21.597.102,93
003.714/2013-6	Obras de melhoria no Complexo Esportivo Canarinho	6.540.962,67
030.163/2013-7	Obras no TECA Aero Salgado Filho (RS)	992.600,17
	Total:	**270.162.737,09**

Fonte: TCU

277. Em relação à obra "Ampliação da estação de tratamento de esgoto (ETE) - Alegria (RJ)", cujo benefício excedeu R$ 163 milhões, o TCU analisou o edital elaborado pela Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro (Seobras/RJ) para contratação das obras de complementação dessa ETE para elaboração do projeto executivo e para execução das obras de implantação do Coletor Tronco Manguinhos, de Saneamento da Maré e do Coletor Tronco Timbó Faria. Tendo em vista os indícios de sobrepreço e de restrição à competitividade detectados, o TCU determinou cautelarmente a suspensão daquele certame.

278. Assim, a correção das irregularidades detectadas no orçamento-base da referida licitação, as quais já foram implementadas pela Seobras/RJ e resultou em benefícios quantificáveis de R$ 163.586.957,12 em função da redução do valor previsto para o empreendimento na nova planilha orçamentária. Além disso, cabe também citar as correções efetuadas no novo edital acerca das cláusulas editalícias apontadas no achado de restrição à competitividade, o que propiciará aumento da competitividade do certame.

279. Já os benefícios efetivos em relação às obras de Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia, na BR-153/TO são decorrentes da identificação de sobrepreço no orçamento do projeto do Contrato TT-385/2011-99 no montante de R$ 77.445.114,20 cuja medida saneadora foi a rescisão contratual.

280. Os benefícios efetivos referentes a obra "Construção da 2ª Ponte sobre o Rio Guaíba - BRs 116/290 (RS)" são resultantes da redução, promovida pelo Dnit, do valor referencial da obra, após tomar ciência das irregularidades apontadas pelo TCU, concernentes às correções promovidas nos quantitativos dos serviços de estacas escavadas e escoramento com madeira que ocasionou um benefício de R$ 21.597.102,93.

281. Por fim, quanto ao empreendimento 'Obras de melhoria no Complexo Esportivo Canarinho', são benefícios no valor de R$ 6.540.962,67 decorrentes de sobrepreço apontado no Contrato 03/2012, o qual foi corrigido por meio do 3º termo aditivo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

IX. Conclusão

282. O TCU, em sua missão de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública, busca evoluir na sistemática de fiscalização de obras visando aperfeiçoar o modelo fiscalizatório na área de infraestrutura, haja vista a magnitude, a relevância e a materialidade dos empreendimentos envolvidos, a fim de contribuir com o desenvolvimento da infraestrutura no Brasil, assegurando a regularidade, a legalidade, a eficiência e a economicidade dos recursos públicos empregados.

283. Esse aprimoramento tem fornecido resultados significativos no exercício do controle externo. Resultados esses alavancados, nos últimos dois anos, a partir de planejamento integrado coordenado pela Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra) frente a suas onze unidades técnicas vinculadas: SecobInfraurbana, SecobEnergia, SecobRodovia, SecobHidroferrovia, SefidEnergia, SefidTransporte, SecexEstataisRJ, Secex-ES, Secex-MG, Secex-RJ e Secex-SP.

284. Nesse sentido, além do Fiscobras, foram criados os Relatórios Sistêmicos de Fiscalização (Fisc) por temas da área de infraestrutura. A implementação dos Fiscs pretende: (a) fortalecer a estrutura de especialização das unidades técnicas vinculadas à Coinfra; (b) estruturar um instrumento sistemático de comunicação com o Congresso Nacional e com o gestor das políticas públicas de infraestrutura; e (c) organizar o diálogo interno e contribuir para a macroavaliação governamental.

285. Os produtos gerados podem alavancar a efetividade, eficácia e eficiência do controle externo e ampliar o controle social, dando maior transparência e visibilidade das ações do TCU em benefício da sociedade.

286. Em atendimento às determinações da LDO 2014, encontram-se, portanto, finalizados os trabalhos do Fiscobras 2014 desenvolvidos em cumprimento aos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 3.143/2013-TCU-Plenário, de 20/11/2013, e ao disposto no art. 100, inciso II da Lei 12.919/2013.

287. Por fim, o Tribunal de Contas da União manterá, após o envio das informações ao Congresso Nacional, relatório público em seu Portal na Internet (www.tcu.gov.br) com informações atualizadas sobre as obras com irregularidade grave. Essas informações poderão ser acessadas por opção disponibilizada no portal (Fiscalização e Controle → Áreas de Fiscalização → Obras Públicas).

288. Para efeito de apresentação ao Congresso Nacional, será encaminhado material contendo Relatório, Votos e Acórdão proferidos, bem como mídia digital com o seguinte conteúdo:

[I] 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 (IG-P) detectados em fiscalizações anteriores a 2014;

c) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P) detectados em fiscalizações de 2014;

d) relação das obras e serviços com indícios de irregularidade grave com indicação de retenção preventiva de valores (IG-R);

[II] Relatórios das fiscalizações de obras realizadas no âmbito do Fiscobras 2014, juntamente com os respectivos Votos e Acórdão proferidos, contendo os dados previstos no §2º do art. 101 da Lei 12.919/2013 (LDO/2014).

X. Proposta de encaminhamento

289. Ante todo o exposto, submetemos os presentes autos à consideração superior, propondo encaminhá-los ao Exmo. Ministro Relator para:

I. autorizar a remessa à Presidência do Congresso Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes em mídia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

digital, consoante o §289 desta instrução, atualizadas até a Sessão Plenária de 29/10/2014, bem como do Acórdão a ser proferido, acompanhado do Relatório e dos Votos que o fundamentarem, em cumprimento ao art. 100, inciso II, da Lei 12.919, de 24/12/2013 (LDO/2014);

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

III. restituir os autos à SecobInfraurbana para que as auditorias a respeito dos Temas constantes na Tabela 1 deste relatório, sejam consolidadas e encaminhadas a este relator até o dia 31 de março de 2015."

2. O relatório consolidador contou com a anuência do dirigente da SecobInfraurbana, unidade responsável pela sua elaboração, bem como dos dirigentes das demais secretarias de obras participantes do Fiscobras e do Coordenador-Geral de Infraestrutura (peça 36- p. 61).

3. Com o intuito de facilitar o conhecimento das 102 fiscalizações que integram a presente etapa do Fiscobras, apresento o quadro a seguir antes de concluir o presente relatório.

RELAÇÃO DAS FISCALIZAÇÕES DO FISCOBRAS 2014

1	Adequação de capacidade da BR-135/MA, km 50,8 ao km 127,1
2	Implantação da Univ. Federal da Integração Latino-Americana
3	(PAC) Construção das tubovias do Comperj
4	Construção da Barragem Castelo, no estado do Piauí
5	Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI
6	Construção do Complexo Materno - Teresina/PI
7	Implantação da Usina Termelétrica Mauá 3 em Manaus (AM)
8	(PAC) Construção de Contorno Ferroviário -Camaçari - BA
9	(PAC) Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO
10	Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário no Município de Jaru/RO
11	Obras do Terminal Fluvial de Barcelos/AM
12	(PAC) Construção da Ferrovia Norte-Sul - Ouro Verde de Goiás - São Simão - no Estado de Goiás
13	(PAC) Ferrovia Norte-Sul - Ouroeste - Estrela D´Oeste/SP - Lote 5
14	(PAC) Trens Urbanos de Salvador: Lapa - Pirajá
15	Av. Marginal Leste - Controle Enchentes Rio Poty - Teresina
16	Construção de UBS e UPAs em Luziânia e Valparaíso de Goiás
17	Construção de UBS e UPAs no Estado da Bahia
18	Construção de UBS e UPAs no Estado da Paraíba
19	Construção de UBS e UPAs no Estado de Roraima
20	Construção de UBS e UPAs no Estado de Santa Catarina
21	Construção de UBS e UPAs no Estado de São Paulo
22	Construção de UBS e UPAs no Estado do Amapá
23	Construção de UBS e UPAs no Estado do Espírito Santo
24	Construção de UBS e UPAs no Estado do Mato Grosso
25	Construção de UBS e UPAs no Estado do Piauí

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

26	Edital e projetos-padrão para execução de UBS e UPAs
27	Obras de Dragagem de Manutenção do Porto de Santos/SP PND II
28	(PAC) Adutora do Agreste - Lote 1
29	(PAC) Construção Barragem Oiticica / RN
30	(PAC) Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)
31	(PAC) Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea com 112,5 km no Estado da Paraíba
32	(PAC) Implantação da Adutora Pajeú (2ª etapa)
33	(PAC) Implantação do Cinturão das Águas do Ceará - Lote 5
34	(PAC) Ramal do Agreste/PE
35	(PAC) Ramal do Entremontes
36	Implantação de Escolas para Educação Básica - Goiás
37	Implantação de Escolas para Educação Básica - Bahia
38	Implantação de Escolas para Educação Básica - Espírito Santo
39	Implantação de Escolas para Educação Básica - Mato Grosso
40	Implantação de Escolas para Educação Básica - Paraíba
41	Implantação de Escolas para Educação Básica - Piauí
42	Implantação de Escolas para Educação Básica - Roraima
43	Implantação de Escolas para Educação Básica - Santa Catarina
44	Implantação de Escolas para Educação Básica - São Paulo
45	(PAC) Construção e Recuperação de Obras de Infraestrutura Hídrica - Construção da Adutora Pirapama - no Estado de Pernambuco
46	(PAC) Ferrovia Norte-Sul - TO
47	BR-316/AL - Divisa PE/AL - Entr. BR-423/AL (Carié)
48	(PAC) Construção de Trecho Rodov. BR-163/PA (km 676,31 e 788,98)
49	(PAC) Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Oeste-Norte/ BR-163/PA - Divisa MT/PA - Santarém
50	(PAC) Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Oeste-Norte/ BR-163/PA - Divisa MT/PA - Santarém
51	(PAC) Derrocamento da hidrovia do Rio Tocantins, no Estado do Pará
52	Construção da 2ª Ponte sobre o Rio Guaíba - BRs 116/290/RS
53	Obras de duplicação da BR-381/MG - Lote 3.1
54	Obras no TECA Aero Salgado Filho/RS
55	Adequação de Capacidade BR-101/PE - Contorno de Recife
56	BR-101/PE - Obras de implantação do Anel Viário de Recife
57	Obras de melhoria no Complexo Esportivo Canarinho
58	(PAC) Construção de Ponte sobre o Rio Araguaia na Rodovia BR-153/TO, ligando as cidades de Xambioá/TO a São Geraldo do Araguaia/PA
59	Ampliação da ETE Alegria
60	Construção do Trecho Rodoviário - Castanheira - Colniza - BR-174/MT
61	Controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçu/Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense - RJ
62	Obras de Linhas de Transmissão e subestações dos Parques Olímpicos, RJ
63	(Olimpíadas) Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos de 2016
64	(PAC) Canal do Sertão - Alagoas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

65	(PAC) Trens Urbanos de Fortaleza - Implantação Trecho Sul
66	(PAC) Usina Termonuclear de Angra III - RJ
67	Obras de pavimentação de trecho rodoviário na BR-156/AP
68	Aeroporto de São Gonçalo do Amarante - RN
69	Construção da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia - PE
70	Construção de Contorno Ferroviário - no Município de Divinópolis - EF-262
71	(COPA) Ampliação de pátios e taxis do aeroporto de Porto Alegre/RS
72	(Copa) Obras do Porto de Manaus / Copa 2014.
73	(COPA) Reforma do TPS e acesso viário do aeroporto de Salvador/BA
74	(COPA) Reforma e ampliação de TPS e sistema viário Aeroporto Curitiba/PR
75	Execução das obras do Terminal de Passageiros do Porto de Salvador
76	Obras Complementares do Contorno Ferroviário - Barretos - SP
77	Obras de Arte Especiais de Transposição à Linha Férrea - no município de Rolândia - EF-369
78	Obras de Crema 1ª etapa na BR-040/MG, km 225,0 a 321,0
79	Obras de Crema 1ª etapa na BR-110/BA, km 0,0 a 171,40
80	Obras de Crema 1ª etapa na BR-163/MS, km 364,2 a 466,3
81	Obras de Crema 1ª etapa na BR-222/MA, km 249,2 a 406,2
82	Obras de Crema 1ª etapa na BR-230/CE, km 0,0 a 115,24
83	Obras de Crema 1ª etapa na BR-364/AC, km 124,8 a 179,40
84	Obras de Crema 1ª etapa na BR-482/ES, km 76,9 a 137,0
85	Obras de Crema 2ª etapa na BR-116/PE, km 0,0 a 91,0
86	Obras de Crema 2ª etapa na BR-226/TO, km 1,71 a 71,3
87	Obras de Crema 2ª etapa na BR-476/PR, km 197 a 277
88	Obras de Esgotamento Sanitário em Pilar/AL
89	Obras para alinhamento do cais do Porto de Santos/SP
90	(PAC) BR-448/RS - Implantação e Pavimentação
91	(PAC) Construção de Contorno Ferroviário - Município de São Francisco do Sul - SC
92	(PAC) Construção de Contorno Ferroviário - São Felix - BA
93	(PAC) Construção do Contorno e Pátio Ferroviário de Tutóia - no Município de Araraquara
94	(PAC) (COPA) Obras do Terminal do Porto de Natal/RN
95	(PAC) (COPA) Reforma, adequação e ampliação do Terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional de Confins/Tancredo Neves
96	(PAC) (COPA) Reforma e Adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional do Galeão - RJ
97	(PAC) (COPA) Reforma e ampliação do aeroporto de Cuiabá/MT
98	(PAC) (COPA) Reforma e ampliação do TPS e adequação do sistema viário do aeroporto de Fortaleza/CE
99	(PAC) (COPA) Reforma e ampliação do TPS-1 do Aeroporto de Manaus/AM
100	(PAC) Terminal de Passageiros do Porto de Fortaleza/CE
101	Obras de construção do novo aeroporto de Florianópolis
102	(PAC) Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité - Barreiras - No Estado da Bahia

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117501.

VOTO

Cuidam os autos de consolidação das fiscalizações realizadas pelo TCU no âmbito do plano anual de fiscalização de obras- Fiscobras 2014.

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.

3. 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 quinze anos, são visíveis os resultados advindos das fiscalizações realizadas nas obras públicas.

4. Desde a implantação do modelo, foi evitado o desperdício de bilhões de reais, decorrentes, dentre outros fatores, do saneamento de irregularidades relacionadas a sobrepreço em contratos, pagamentos indevidos de serviços, aditivos contratuais injustificados e superfaturamento provocado por jogos de planilha.

5. Ressalto que o modelo se caracterizou pela forma integrada de atuação do controle. Ao TCU, cabe informar o Congresso Nacional acerca da existência de indícios de irregularidades graves, definidos na forma da LDO, que recomendem a paralisação da execução física, financeira e orçamentária do contrato em que se identificou o problema. O Congresso, por sua vez, deve levar em consideração tais informações ao apreciar a votação da Lei Orçamentária Anual do ano subsequente, ocasião em que delibera pela inclusão ou não da obra no denominado quadro bloqueio da LOA.

6. Dentro dessa ótica, gestores e empresas contratadas se viram estimulados a buscar soluções para sanear as irregularidades apontadas ou buscar esclarecê-las com a maior celeridade possível. Situação distinta da vivida antes do advento do modelo, quando os responsáveis preferiam protelar a decisão da Corte de Contas até que o contrato fosse completamente executado e o prejuízo integralmente materializado.

7. 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.

8. Cito, entre outras, as seguintes inovações introduzidas pelas LDO no arcabouço jurídico referente às contratações de obras públicas:

a) definição de sistemas referenciais de preços para contratação de obras públicas (Sicro, Sinapi, etc);

b) dispositivo voltado à manutenção do equilíbrio econômico financeiro dos contratos (coibir jogos de planilhas);

c) realização de audiências públicas pelo Congresso Nacional para analisar os casos em que o TCU identifica indícios de irregularidades graves que recomendam a paralisação da obra (IG-P).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

9. No que se refere à atuação do TCU, esta Corte de Contas 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 os anseios da sociedade. Nesse sentido, considero pertinente resgatar alguns marcos da fiscalização de obras no Tribunal.

10. Em 1998, o Tribunal implantou o Sistema de Fiscalização de Obras Públicas – Fiscobras, nome que hoje identifica o conjunto de procedimentos adotados por esta casa para a fiscalização de obras.

11. Em 2000, foi criada a Secob, primeira secretaria do TCU especializada em fiscalização de obras. Atualmente, existem quatro secretarias especializadas nesse tipo de fiscalização, a saber: Secob Energia; Secob Hidroferrovias; Secob Infraestrutura Urbana; e Secob Rodovias.

12. Em 2009, os métodos de seleção das obras foram aprimorados com a realização de pesquisa de editais de obras públicas disponibilizados no Portal de Compras do Governo Federal (ComprasNet).

13. A partir de 2010, embora com escopo voltado ao cumprimento da LDO, já se incluíram no Fiscobras a realização de Fiscalizações de Orientação Centralizada (FOC) em obras de construção de agências do INSS e em obras nas áreas de saneamento e habitação, de forma a verificar recorrências em áreas semelhantes de investimentos.

14. Em 2011, o TCU passou a incluir no escopo do Fiscobras a realização de fiscalizações temáticas, normalmente, em ações de governo suportadas por programas de trabalho que envolvem ações genéricas (tipo "guarda-chuva") e contemplam, via de regra, empreendimentos de pequeno e médio porte com características semelhantes. Como exemplo de trabalhos temáticos, citam-se as fiscalizações realizadas na construção de creches do ProInfância e nas obras do Programa Luz para Todos. Com essa linha de atuação, o Tribunal espera obter uma visão global da gestão desses programas ao consolidar os resultados das diversas fiscalizações. Ademais, caso sejam identificadas falhas sistêmicas na condução dos programas, os benefícios decorrentes da correção das falhas podem ter seus efeitos multiplicados.

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

16. Em 2013, o escopo do Fiscobras passou a incorporar a necessidade de se obter uma visão sistêmica do setor de infraestrutura no âmbito do Governo Federal. Com isso, o planejamento das fiscalizações passou a contemplar quatro grandes classes de investimentos, assim divididos: a) Auditorias em cumprimento a LDO; b) Auditorias de Qualidade; c) Acompanhamento de Concessões; e d) Avaliação de Governança.

17. Finalmente, no âmbito do Fiscobras 2014, buscou-se aprofundar o modelo de visão integrada dos investimentos federais, por meio de fiscalizações orientadas por temas, compostos por uma ou mais fiscalizações na área de obras. Com isso, objetiva-se concentrar os exames de auditoria a partir de uma perspectiva macro dos objetivos estratégicos estabelecidos no Plano Plurianual da União- PPA. Nessa abordagem, a partir de um planejamento integrado, os escopos das auditorias passam a considerar a realização da obra dentro do contexto do alcance das políticas públicas a que se destina, possibilitando uma visão mais ampla dos resultados perseguidos por aquele grupo de investimentos.

18. A partir desse cenário, a Coordenação de Infraestrutura (Coinfra) propôs a seleção dos 21 temas a seguir relacionados, os quais foram aprovados por meio do Acórdão 3.143/2013 e complementado pelo Acórdão 762/2014, ambos do Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

Tabela 1 - Temas do Fiscobras 2014

	Tema
1.	Obras de Infraestrutura da Saúde
2.	Obras de Infraestrutura da Educação
3.	Obras de Infraestrutura do Esporte
4.	Empreendimentos da Aviação Regional
5.	Empreendimentos da Rede Infraero
6.	Auditoria de Qualidade de Obras Públicas Rodoviárias
7.	Auditoria em Contratos de Supervisão de Obras Firmados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
8.	Gestão nas Obras da Refinaria do Comperj
9.	Integração dos Segmentos de Geração e Transmissão de Energia Elétrica
10.	Apagões Regionais no Sistema de Energia Elétrica
11.	Avaliação da Política Tarifária no Setor de Distribuição de Energia Elétrica
12.	Gestão das Obras de Saneamento
13.	Programa Minha Casa Minha Vida
14.	Corredores Logísticos: Corredor Logístico da BR-163
15.	Corredores Logísticos: Corredor Logístico do Centro-Oeste
16.	Corredores Logísticos: Corredor Logístico do Rio Madeira
17.	Análise Integrada Ferrovia-Porto
18.	Acompanhamento da Execução dos Contratos de Ferrovias Concedidas
19.	Contornos Ferroviários
20.	Subsistemas Hídricos do Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF)
21.	Obras de Infraestrutura dos Jogos Olímpicos de 2016

Fonte: TCU

19. Em paralelo, também foi incluída no Fiscobras 2014 a realização de "Fiscalizações Individuais". Tais fiscalizações não se relacionam necessariamente com os temas previamente selecionados, no entanto, a sua inclusão no plano de fiscalização se justifica por razões de materialidade, relevância e risco.

20. Percebo, portanto, ao examinar o conjunto de ações que integram o Fiscobras, clara distinção dos seus objetivos de forma a ser plenamente possível enquadrar cada uma das fiscalizações realizadas dentro de um dos seguintes produtos: (1) fornecimento de informações ao Congresso sobre contratos específicos (atendimento a LDO); e (2) abordagem de questões sistêmicas e estruturantes da área de infraestrutura do governo federal (temas).

21. Nessa oportunidade, trago à apreciação deste Plenário tão somente a consolidação das fiscalizações que se enquadram no primeiro produto mencionado, qual seja o cumprimento aos comandos da lei orçamentária (art. 100, inciso II, da LDO/2014). A consolidação dos dados alusivos aos temas e às fiscalizações individuais não classificadas como auditorias de obras será efetuada no segundo trimestre de 2015.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

22. Aproveito o ensejo para propor a meus pares que essa sistemática seja incorporada ao rito anual do Fiscobras, mediante a divisão do plano de fiscalização nessas duas vertentes (produtos) a serem apreciadas pelo Plenário em momentos distintos.

23. Ante o exposto, e após prestados os esclarecimentos necessários à compreensão da dinâmica do Fiscobras 2014, passo a apresentar a consolidação das fiscalizações referentes ao atendimento da LDO, na forma apresentada no relatório da Secob Infraestrutura Urbana.

II

24. Foram realizadas 102 fiscalizações em obras públicas para atendimento às determinações da LDO (relacionadas no Relatório que antecede o Voto), as quais englobaram 389 empreendimentos auditados *in loco*.

25. As obras foram selecionadas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 101 da LDO 2014, cujos comandos determinam que o TCU considere os seguintes fatores na seleção das obras: relevância dos gastos; projetos de grande vulto; regionalização do gasto; histórico de irregularidades pendentes e reincidência de irregularidades; e obras contidas no Anexo VI da LOA 2014 (quadro bloqueio).

26. Todos os mencionados fatores foram devidamente observados na seleção das obras, conforme demonstrado com detalhes no Relatório que antecede o presente Voto. Destaco, a título de exemplo, o atendimento ao critério de regionalização dos gastos (distribuição geográfica), na medida em que foram fiscalizados empreendimentos em 26 das 27 unidades federativas.

27. Em relação à abrangência da amostra, saliento que, embora tenham sido constituídos 102 processos de fiscalização, o número de obras auditadas *in loco* supera substancialmente esse valor (389 obras), uma vez que, em alguns processos de fiscalização, são examinados diversos contratos de obras. Por exemplo, nas onze auditorias referentes a obras de infraestrutura da saúde, foram fiscalizados 154 empreendimentos, incluindo Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e Unidades Básicas de Saúde (UBS).

28. Da mesma forma, as auditorias em obras de infraestrutura da educação possuem um total de nove fiscalizações cadastradas, porém, foram vistoriadas 153 obras *in loco*. Dessa forma, observo que o número de obras efetivamente auditadas no Fiscobras 2014 é superior à quantidade de processos de fiscalizações.

29. No que diz respeito à materialidade dos recursos fiscalizados, as auditorias abarcaram um total de R$ 12,38 bilhões das dotações orçamentárias de 2014. Por seu turno, quando se considera o montante dos objetos fiscalizados (editais, contratos e contratos de repasse), o volume de recursos fiscalizados (VRF) no Fiscobras 2014 chega a R$ 27,1 bilhões.

30. Ao se analisar as áreas de despesa em que a ação governamental é realizada, as funções "Transporte" e "Educação" se destacam, tanto pela quantidade de fiscalizações, como pelos valores de dotação orçamentária reservados.

31. Na função "Transporte", foi realizado o maior quantitativo de fiscalizações (52), o que corresponde a mais da metade das fiscalizações (51%). Já as fiscalizações realizadas em programas de trabalho referentes à função "Educação" apresentam o maior valor orçamentário, com cerca de R$ 5,2 bilhões.

32. Ainda em termos de quantitativos de fiscalizações, o Fiscobras 2014 alcançou mais de 15 relevantes programas de governo, tendo como destaque o transporte rodoviário, em cujas ações foram realizadas 15 auditorias.

III

33. A consolidação dos dados relativos aos indícios de irregularidades detectados pelo TCU

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

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, na medida em que os dados consolidados revelam, em grande medida, a realidade da situação das obras custeadas com recursos federais.

34. Em respeito à clareza, primeiramente, apresento os conceitos referentes aos tipos de irregularidades tratados no Fiscobras, ressaltando que, à exceção do tipo OI (Outras irregularidades/impropriedades), os demais tipos de irregularidades estão definidos na LDO 2014 (Lei 12.919/2013):

a) **IG-P - 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. 98, §1º, inciso IV, da Lei 12.919/2013 - LDO/2014);

b) **pIG-P** - Proposta de classificação como indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação: achado classificado preliminarmente como IG-P pela unidade técnica, mas que ainda carece de atendimento ao requisito previsto no § 9º do art. 98 da Lei 12.919/2013 - LDO/2014, qual seja, confirmação da classificação por meio de decisão monocrática ou colegiada do TCU;

c) **IG-R** - Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores: aquele que, embora atenda à conceituação de IG-P, permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para a 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;

d) **IG-C** - Indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade: aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação de IG-P ou IG-R (art. 98, §1º, inciso VI, da Lei 12.919/2013 - LDO/2014);

e) **OI** - Outras irregularidades/impropriedades: indício considerado de gravidade intermediária ou formal e que enseja determinação de medidas corretivas.

35. Em termos práticos, a indicação pelo TCU da existência de indícios de irregularidades do tipo IG-P ou pIG-P, 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, inclui esses instrumentos no denominado quadro bloqueio da LOA, usualmente representado por um anexo específico da lei orçamentária.

36. No âmbito do Fiscobras 2013, o TCU detectou a existência de indícios de irregularidade do tipo IG-P nos sete contratos abaixo relacionados:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

Tabela 2- Obras com indicação de IG-P (recomendação de paralisação) no Fiscobras 2013

UF	Obra	Órgão/ Entidade	Irregularidade com IG-P
AL	Obras de Esgotamento Sanitário em Pilar/AL	Funasa	Sobrepreço e divergência entre a execução da obra e o projeto previsto pelo convênio
BA	Construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste - Caetité - Barreiras - no Estado da Bahia	Valec	Projeto deficiente
PI	Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI	Ministério do Esporte	Ausência de estudo de viabilidade
PI	Av. Marginal Leste - Controle Enchentes Rio Poty - Teresina	Ministério do Meio Ambiente	Sobrepreço
RS	BR-448/RS - Implantação e Pavimentação	Dnit	Superfaturamento
TO	Ponte sobre o Rio Araguaia na Rodovia BR-153/TO, Xambioá/TO a São Geraldo do Araguaia/PA	Dnit	Sobrepreço e projeto deficiente
TO	Ferrovia Norte- Sul - TO	Valec	Sobrepreço

37. Por sua vez, o Congresso Nacional após realizar reuniões técnicas e audiências públicas previstas no art. 102 da Lei 12.919/2013 (LDO 2014), voltadas a examinar a situação dessas irregularidades, decidiu incluir dois contratos de obras no Anexo VI da Lei 12.952/2014 (Quadro Bloqueio da LOA 2014):

a) Obras de implantação da Av. Marginal Leste, em Teresina/PI; e

b) Obras de Esgotamento Sanitário em Pilar/AL.

38. Atualmente, apenas duas obras, das sete inicialmente indicadas, permanecem classificadas como IG-P pelo TCU:

a) Construção da Vila Olímpica de Parnaíba/PI e Implantação; e

b) Pavimentação da Rodovia BR-448/RS.

39. Esclareço que três obras foram reclassificadas em virtude de providências adotadas pelos gestores para correção das falhas e duas em função do término do contrato. Importante ainda registrar que nenhuma irregularidade classificada como IG-P no Fiscobras 2013 foi descaracterizada em análise posterior pelo TCU, o que evidencia a qualidade e a consistência das auditorias efetuadas.

IV

40. No âmbito do Fiscobras 2014, foram detectados indícios de irregularidades do tipo IG-P em quatro obras, sendo que em duas os achados de auditoria já haviam sido apontados em exercícios anteriores (item 38), contudo, necessitam ser novamente informados ao Congresso por ainda não terem sido saneados. O quadro a seguir relaciona as quatro obras com a indicação de IG-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

Tabela 3- Obras com indicação de IG-P (recomendação de paralisação) **no Fiscobras 2014**

UF	Obra	Observação
RJ	Controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçu/Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense – RJ	IG-P "nova"
PI	Construção do Complexo Materno - Teresina/PI	IG-P "nova"
PI	Construção da Vila Olímpica - Parnaíba/PI	IG-P de "exercício anteriores"
RS	BR-448/RS - Implantação e Pavimentação	IG-P de "exercício anteriores"

Fonte: TCU

41. Saliento que a redução no número de indicações de IG-P em relação a 2013 (de sete para quatro obras) acompanha tendência observada ao longo dos últimos anos, motivada principalmente pela atuação do TCU em fases preliminares da implantação do empreendimento, anterior à contratação dos serviços. Reforço que, nessas condições, o gestor costuma adotar providências mais céleres para sanear os problemas identificados, muitas vezes no curso da própria auditoria, evitando a classificação da obra como IG-P.

42. Outros cinco empreendimentos, a seguir relacionados, contêm indícios de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IG-R), ou seja, as retenções de pagamentos ou garantias oferecidas mostraram-se suficientes para resguardar o erário até a decisão de mérito do TCU.

43. Todas essas irregularidades graves classificadas como IG-R foram identificadas em anos anteriores, mas 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.

Tabela 4- Obras com indicação de IG-R (recomendação de retenção de valores) **em 2014**

UF	Obra
AL	Canal do Sertão – Alagoas
AM	Obras do Terminal Fluvial de Barcelos/AM
CE	Trens Urbanos de Fortaleza - Implantação Trecho Sul
GO	Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO
PE	Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife/PE

Fonte: TCU

44. A Secob Infraurbana ainda levantou a representatividade dos indícios de irregularidade identificados nos empreendimentos auditados, conforme tabela a seguir. Anoto que, em cerca de 57% das fiscalizações, foram detectados indícios de irregularidades graves, com predominância das irregularidades do tipo IG-C, observadas em 48% das auditorias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

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

Indício	Quantidade	% de quantidade
Irregularidade grave	**58**	**57%**
IG-P	4	4%
IG-R	5	5%
IG-C	49	48%
Outras impropriedades	**39**	**38%**
OI	39	38%
Sem ressalva	**5**	**5%**
SR	5	5%
Total	**102**	**100%**

Fonte: TCU

45. Outro aspecto relevante a ser considerado, refere-se à preponderância de fiscalizações em obras com baixo grau de execução física. De acordo com o gráfico a seguir, cerca de 27% das fiscalizações foram realizadas antes de as obras serem iniciadas. Observo ainda que a maioria dos trabalhos do Fiscobras (61%, ou 62 auditorias) foi desenvolvido antes que os empreendimentos atingissem percentual de execução física superior a 50%.

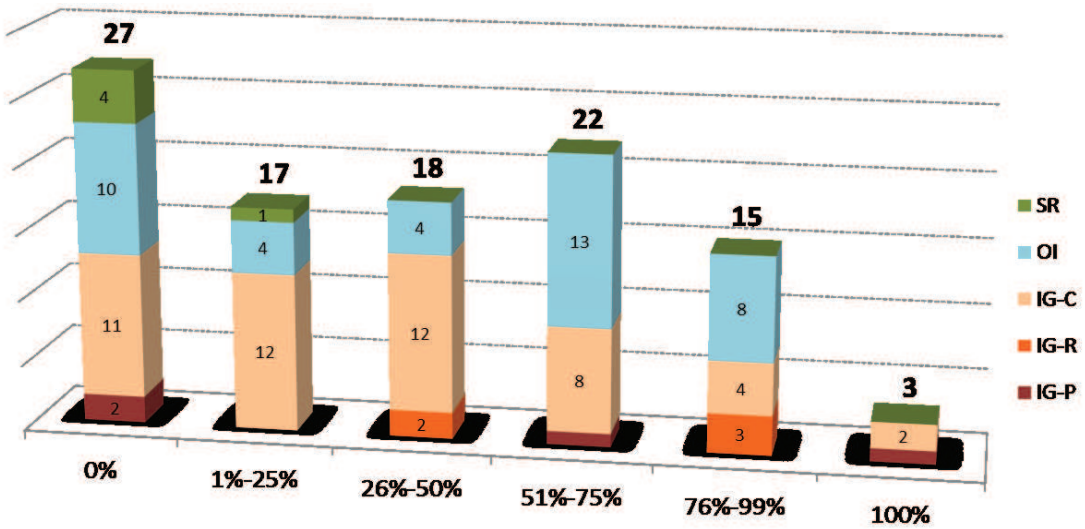

Gráfico 1- Incidência dos indícios de irregularidade por percentual executado da obra

46. Os dados do gráfico demonstram que esta Corte de Contas vem atuando de forma preventiva ao priorizar ações de controle na fase inicial de execução dos empreendimentos, ou até mesmo antes de serem iniciados, como ocorre com a fiscalização em editais e projetos.

47. Essa sistemática confere maior tempestividade e efetividade às ações de controle, uma vez que as irregularidades detectadas na maior parte das vezes não se traduziram em danos. Ou seja, há condições de serem saneados os problemas sem maiores transtornos à execução do contrato. Além do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

que, como já comentei anteriormente, quando o Tribunal detecta os problemas antes da assinatura dos contratos, há maior facilidade de os gestores adotarem as medidas saneadoras recomendadas pelo TCU.

V

48. Conforme indicado no relatório da Secob Infraurbana, foram registrados 840 achados de auditoria no conjunto das 102 fiscalizações de obras. Do total de achados, 637 referem-se às auditorias realizadas nas áreas de saúde e educação e 203 nas demais auditorias.

49. Cabe esclarecer que as fiscalizações nas áreas da saúde e educação apresentam características e objetivos similares, o que explica a maior concentração de achados nessas duas áreas (75% dos achados), em que pese representarem cerca de 20% das fiscalizações realizadas.

50. Justamente em virtude das características semelhantes das obras fiscalizadas nas áreas de saúde e educação (uso de projetos padrão, contratações de menor valor, etc), a Secob Infraurbana teve o cuidado de consolidar em separado os achados de auditoria detectados nessas áreas dos achados de auditoria identificados nas demais áreas fiscalizadas, e assim minimizar o efeito de possíveis distorções na consolidação dos dados.

51. Dessa forma, adentrando no exame dos dados consolidados elaborados pela unidade técnica, verifico que, em relação às fiscalizações nas áreas de saúde e educação, o achado de auditoria mais recorrente foi a existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços, com 153 achados detectados em 17 fiscalizações, conforme tabela a seguir que reúne os cinco achados de auditoria mais recorrentes nessas áreas.

Tabela 06 – Lista dos cinco achados de auditoria mais recorrentes em 2014 (apenas as temáticas de saúde e educação)

Achado de auditoria	Quantidade de Achados	Quantidade de fiscalizações	% sobre fiscalizações (*)
Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.	158	22	21,57%
Fiscalização deficiente ou omissa.	158	20	19,61%
Inobservância dos requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.	88	17	16,67%
Execução de serviços com qualidade deficiente.	85	17	16,67%
Ausência de ART do projeto básico/executivo.	49	5	4,90%

Fonte: TCU. (*) Percentual calculado sobre o total de fiscalizações (102).

52. Saliento que os dados consolidados das auditorias nas áreas de educação e saúde serão objeto de tratamento mais aprofundado em processos específicos, nos quais o Tribunal poderá expedir as determinações e recomendações necessárias para sanear irregularidades e aprimorar a gestão desses programas de trabalho.

53. Por sua vez, nas demais áreas de fiscalização, o achado mais frequente foi a existência de projeto deficiente ou desatualizado, com 22 achados detectados em 12 fiscalizações, conforme tabela seguinte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

Tabela 07 – Lista dos cinco achados de auditoria mais recorrentes em 2014 (excluídas as temáticas de saúde e educação)

Achado de auditoria	Quantidade de Achados	Quantidade de fiscalizações	% sobre fiscalizações (*)
Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado.	22	12	11,8%
Existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento.	16	7	6,9%
Fiscalização deficiente ou omissa.	12	5	4,9%
Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.	9	5	4,9%
Gestão temerária de empreendimento.	9	4	3,9%

Fonte: TCU. (*) Percentual calculado sobre o total de fiscalizações (102).

54. Saliento que, mesmo após diversos anos de existência do Fiscobras e a insistente atuação desta Corte de Contas na tentativa de suprimir essa prática, o achado projeto básico deficiente ou desatualizado permanece como a irregularidade mais recorrente, o que lança a necessidade de a administração pública buscar meios efetivos para melhoria deste procedimento, essencial à boa gestão de obras públicas.

VI

55. O relatório consolidador da Secob também reserva tópico destinado a apresentar alguns trabalhos de destaque dessa etapa do Fiscobras 2014. Sem desmerecer a importância dos demais trabalhos que compõem o Fiscobras, incorporo a este Voto breve síntese de alguns trabalhos cujos resultados obtidos ou relevância das obras merecem realce especial.

56. Esclareço que o desdobramento das falhas e dos indícios de irregularidades a seguir comentados são acompanhados e apurados em processos específicos, no âmbito dos quais o TCU determina, quando for o caso, a adoção de medidas corretivas cabíveis. Por essa razão, nesse momento, não serão necessariamente abordados os encaminhamentos relativos aos achados mencionados.

Energia- Setor de Petróleo (Rnest)

57. As obras de implantação da Refinaria Abreu e Lima, ou Refinaria do Nordeste (Rnest), vêm sendo auditadas pelo Tribunal desde sua fase inicial, em 2008. No Fiscobras 2014, a Secob Energia realizou nova fiscalização com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na execução do contrato de terraplenagem e avaliar se existem conexões entre falhas ocorridas nesse ajuste e as deficiências identificadas no projeto básico do contrato das Tubovias.

58. Nos termos do relatório consolidador do Fiscobras 2014:

> "93. Nesta auditoria, constataram-se deficiências nos estudos preliminares, em especial nas investigações geotécnicas, realizadas para subsidiar o projeto adotado na licitação das obras de terraplenagem da Rnest, uma vez que não detectaram satisfatoriamente a existência de solos expansivos na área de implantação do empreendimento. Identificou-se que orientações e normas técnicas da própria Petrobras não foram seguidos na constituição do projeto de terraplenagem, resultando em graves falhas de engenharia na execução das obras e aumento nos custos em, pelo menos, R$ 79 milhões.
>
> 94. Apurou-se, também, que o projeto adotado na licitação das Tubovias, iniciada posteriormente às obras de terraplenagem, não considerou as informações geotécnicas e demais dados técnicos obtidos nessa etapa anterior. Como consequência, falhas no projeto das Tubovias implicaram a necessidade de aditivos contratuais da ordem de R$ 689,8 milhões, além de terem provocado atrasos na conclusão das obras e na partida da Refinaria em cerca de 13 meses.
>
> 95. Verificou-se, ainda, que essas importantes informações geotécnicas acerca da expansibilidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

> dos solos da Rnest não foram divulgadas aos licitantes das obras das Tubovias, embora elas fossem de pleno conhecimento de algumas construtoras que executaram as obras de terraplenagem e que, nesse segundo momento, também tinham interesse em participar do certame licitatório das Tubovias. Com isso, aventou-se a possibilidade de que algumas empresas, especialmente as que participaram da execução das obras de terraplenagem, possuíam informações privilegiadas em relação aos demais concorrentes da licitação das Tubovias e, por tal motivo, podem ter sido indevidamente favorecidas, ainda que de maneira não intencional."

59. A Secob Energia ainda realizou auditoria com o objetivo de avaliar a adequação dos critérios de reajuste empregados pela Petrobras nos contratos de construção e ampliação de suas refinarias. A amostra selecionada contemplou o exame de 52 contratos dos empreendimentos Rnest, Comperj, Repar, Replan e Premium I.

60. O resultado das análises revelou indícios de que os pesos adotados na fórmula de reajustes de quatro contratos da Rnest não estariam retratando adequadamente a variação dos custos de produção no período, razão pela qual estaria ocorrendo desequilíbrio econômico financeiro nos contratos em desfavor da Petrobras.

61. Esse desequilíbrio econômico financeiro foi estimado em aproximadamente R$ 368 milhões, dos quais cerca de R$ 243 milhões já teriam sido indevidamente pagos.

Saneamento (ETE Alegria)

62. Dentre as ações realizadas na área de saneamento, destaca-se a auditoria nas obras de ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto Alegria (ETE Alegria), localizada no município do Rio de Janeiro. O escopo da auditoria abrangeu a contratação da elaboração do projeto executivo e execução das obras de implantação do Coletor Tronco Manguinhos, de Saneamento da Maré e do Coletor Tronco Faria-Timbó. O montante dos recursos federais a serem destinados para as obras é da ordem de R$ 418 milhões.

63. O Tribunal já havia atuado na fase licitatória do empreendimento, em 2013, ocasião na qual a unidade técnica responsável identificou indícios de sobrepreço e de restrição à competitividade que resultaram em determinação cautelar do TCU para suspensão do edital de Concorrência Nacional 044/2013 da Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro (Seobras/RJ).

64. No Fiscobras 2014, foi aprofundado o exame dos indícios de sobrepreço, bem como de aspectos relacionados ao projeto de engenharia. Em junho de 2014, a Seobras/RJ optou por revogar o edital para republicá-lo com as medidas corretivas indicadas pelo TCU.

65. Na sequência da auditoria, a Secob examinou o novo edital publicado pela Seobras/RJ (Concorrência Nacional 23/2014), concluindo pela correção das falhas no orçamento-base da licitação, o que resultou numa redução do valor previsto para a contratação de R$ 163.586.957,12 (Acórdão 2525/2014 - Plenário).

66. Além do benefício obtido pela redução do valor orçado da obra, os indícios de restrição à competitividade também foram saneados pela Seobras/RJ. Com essa medida, espera-se obter considerável aumento da competitividade do certame.

Hídricas- Irrigação (Ramal do Agreste/PE)

67. No ano de 2014, o TCU realizou fiscalizações na interligação dos subsistemas do Projeto de Integração do Rio São Francisco- Pisf com as bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional.

68. Dentre os trabalhos desenvolvidos, destaco a auditoria conduzida pela Secob Hidro no edital de licitação RDC Presencial 1/2014 da Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, cujo objeto é a execução das obras do Trecho VII - Ramal do Agreste, do Pisf.

69. Os principais achados de fiscalização referem-se à existência de quantitativos inadequados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

dos serviços de "Momento de Transporte de Água para Terraplanagem" e "Aterro Compactado" que podem causar acréscimos indevidos de até R$ 27.256.637,09 na contratação das obras.

70. Outro aspecto relevante levantado na auditoria diz respeito à incompatibilidade identificada entre os cronogramas das obras do Ramal do Agreste e da Adutora do Agreste, obra que depende da primeira para pleno funcionamento. Enquanto o Ramal do Agreste ainda nem começou e tem previsão de término em outubro de 2017, as obras da Adutora estão em andamento e a sua primeira etapa está prevista para ser concluída em julho de 2015.

Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos de 2016

71. O Tribunal também fiscalizou (Secob Infraurbana) a implantação da infraestrutura dos jogos olímpicos, mais especificamente as quatro obras das estruturas esportivas construídas com recursos da União, no bairro da Barra da Tijuca: Velódromo, Centro de Tênis, Centro de Handebol e Centro de Esportes Aquáticos. O montante de recursos federais previstos para essas quatro obras é da ordem de R$ 700 milhões.

72. As principais constatações da equipe de auditoria foram: (1) existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento; (2) projeto básico deficiente; (3) quantitativos inadequados na planilha orçamentária; e (4) restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação.

73. Em relação aos atrasos observados, as obras do Centro de Tênis apresentavam no momento da fiscalização avanço físico abaixo do previsto, mesmo após duas modificações do cronograma original. Além disso, o atual cronograma físico concentra 60% dos serviços em 30% do tempo, representando um risco de não cumprimento dos prazos planejados. Os termos aditivos contratuais que alteraram o cronograma físico-financeiro da obra foram justificados, dentre outros motivos, por conta de greve dos trabalhadores.

74. O Tribunal também avaliou o planejamento das obras de suprimento de energia elétrica para o Parque Olímpico da Barra e para o Complexo Esportivo Deodoro, concluindo pela existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega desses empreendimentos e, consequentemente, prejudicar a realização de eventos testes para os jogos.

Rodovias (BR-163/PA)

75. A auditoria realizada pela Secob Rodovias nas obras de implantação e pavimentação da Rodovia BR-163 teve por objetivo acompanhar as fases seguintes à contratação integrada das obras no segmento entre o km 676,31 e o km 788,98 (trecho entre a divisa de Mato Grosso/Pará), decorrentes do Edital de Licitação 489/2012 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes-DNIT.

76. A equipe de fiscalização constatou que o projeto básico, contemplado na contratação integrada, apresentava soluções técnicas diversas daquelas previstas em anteprojeto, sem a devida fundamentação, as quais poderiam frustrar as vantagens originalmente almejadas pela Administração no que se refere às melhorias e à otimização de soluções pretendidas pelo DNIT, quando da elaboração do anteprojeto.

77. Identificou-se, também, deficiências na atuação do DNIT, no que diz respeito à adoção de providências a serem tomadas pela Autarquia para que a obra possa ser iniciada e concluída, tempestivamente, dentro do prazo previsto no Edital de Licitação 489/2012.

78. Destaco a importância do achado, na medida em que este trecho de rodovia se apresenta como importante alternativa para a exportação de produtos agropecuários produzidos na região central do País e, consequentemente, para reduzir tempo e custos de transporte.

VII

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

79. 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.

80. Nesse aspecto, a LDO estabelece que o Tribunal também informe ao Congresso Nacional acerca da existência de indícios de irregularidades graves que recomendem a paralisação de obras (IG-P), quando detectados em outras ações de fiscalização.

81. Nesse contexto, a Secob Infraurbana levantou no sistema de controle processual do Tribunal a constituição de 438 processos relativos a fiscalização de obras, além das 102 auditorias já tratadas no presente relatório, conforme indicado na tabela a seguir. Ressalto que não foram detectados novos indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação nesses processos.

Tabela 08 – Outros processos de fiscalização

Tipo	Total
Denúncia	35
Representação	214
Tomadas de Contas Especial	65
Outros Processos de fiscalização	124
Total geral	**438**

Fonte: TCU

VIII

82. O total de benefícios financeiros apurados no Fiscobras 2014 alcançou o montante aproximado de R$ 970 milhões. Esses valores representam o somatório de benefícios considerados em três fases distintas de apuração:

Tabela 09 - Resumo Benefícios Financeiros - Fiscobras 2014

Estágio dos Benefícios	Valor (R$)
Proposta de Benefício Potencial (Estimativa)	662.599.206,78
Benefício Potencial (Mérito julgado)	36.744.833,29
Benefício Efetivo (Economizado ou recuperado)	270.162.737,09
Total	**969.506.777,16**

Fonte: TCU

83. A proposta de benefício 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.

84. Dentre as propostas de benefícios potenciais que integram o Fiscobras 2014, destaco o valor de cerca de R$ 185 milhões referente a indício de sobrepreço detectado nas planilhas orçamentárias dos projetos-padrão de UPAs. A unidade técnica também identificou alguns itens pontuais dos orçamentos das UBS que se apresentaram acima dos referenciais de mercado e, portanto, devem, a princípio, ser revistos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

85. Caso, o Tribunal se posicione no mérito pela inadequação desse valor (R$ 185 milhões) e, consequentemente, pela necessidade de haver reduções nos valores das planilhas orçamentárias, essa proposta de benefício se converterá em benefício potencial.

86. Portanto, o benefício potencial decorre da deliberação do colegiado do TCU que confirma o valor do benefício, mas ainda depende do seu cumprimento para torna-lo efetivo. Como exemplo, menciono os benefícios obtidos nas obras do Ramal do Agreste/PE, mediante a detecção de potenciais danos ao erário de R$ 27.256.637,09, decorrentes de quantitativos superestimados na planilha orçamentária, ainda em tempo de serem minimizados ou mesmo eximidos.

87. Por fim, os benefícios efetivos se consumam com o cumprimento de deliberações do Tribunal, como o exemplo de uma glosa de pagamento de valor indevido determinada por acórdão, ou ainda em função de medidas adotadas pelos gestores no curso de processos de fiscalização que afastam a irregularidade e geram o benefício ao erário. Logo, nesse caso, o benefício ocorreu por força da atuação do TCU, mas sem a necessidade de uma deliberação expressa do corpo de Ministros.

88. Como exemplo de benefício efetivo, cito a obra de "Ampliação da estação de tratamento de esgoto (ETE) - Alegria (RJ)", cujo benefício da ordem de R$ 163 milhões se consumou após a Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro reduzir o valor do orçamento base do edital e afastar os indícios de sobrepreço apontados pelo Tribunal.

IX

89. Os dados consolidados pela Secob e apresentados ao longo deste Voto revelam a importância e a qualidade dos trabalhos realizados pelo Tribunal na área de obras públicas. Não me refiro apenas aos benefícios financeiros obtidos, mas também a outras medidas adotadas pelo TCU que irão contribuir para a melhoria dos procedimentos de gestão da administração pública, a exemplo de correções de cláusulas de editais e falhas na aprovação de projetos.

90. A propósito, o modelo tem se mostrado um relevante indutor de melhorias na gestão de obras, a julgar pela recorrente diminuição dos indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P). Nesse aspecto, considero que atuação preventiva do TCU (antes da contratação dos serviços- fase de editais ou projetos) também tem sido determinante para o atual quadro de IG-P.

91. Por outro lado, alerto que a qualidade da gestão das obras não pode ser avaliada apenas 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, o que prejudica a eficiência na aplicação dos recursos públicos e muitas vezes o próprio alcance da política pública.

92. Dessa forma, na busca de acompanhar a evolução do modelo de fiscalização de obras e poder contribuir efetivamente com a consecução dos objetivos das políticas públicas, o TCU passou a diversificar sua atuação e direcionar parte de sua força de trabalho para fiscalizar aspectos voltados à governança, ou a temas, por meio dos quais será possível traçar diagnósticos importantes e buscar soluções sistêmicas cujos efeitos não se restringirão a apenas um contrato, mas alcançarão inúmeros procedimentos e contratações. Essas ações também integram o ciclo do Fiscobras 2014 e serão trazidas ao Plenário no segundo trimestre de 2015.

93. Neste momento, portanto, o Tribunal cumpre etapa importantíssima da fiscalização de obras ao encaminhar ao Congresso ao Nacional, no prazo estabelecido pela LDO, um produto de alta qualidade e tão valioso à nação.

94. Por essa razão e dever de justiça, antes de encerrar meu Voto, quero parabenizar o Coordenador-Geral de Infraestrutura e todos os servidores e corpo de dirigentes das quatro secretarias de obras incumbidas da realização do Fiscobras 2014, pela reconhecida dedicação e alta capacidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.

técnica apresentada, com destaque para o Serviço de Informações (Siob) da Secob Infraestrutura Urbana, a quem coube o árduo trabalho de consolidação das auditorias.

Ante o exposto, acolho integralmente a proposta de encaminhamento formulada pela Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra) 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 5 de novembro de 2014.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 52117502.