

Aviso nº 1286-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 29 de setembro de 2009.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia das informações constantes dos Anexos 1 a 6 e a íntegra dos Relatórios Sintéticos de Levantamento de Auditoria, em meio digital, atualizados com os Acórdãos proferidos até a Sessão Plenária de 23/9/2009, bem como cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 027.609/2008-3, pelo Plenário desta Corte na Sessão Extraordinária de 29/9/2009, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, em cumprimento ao art. 96 da Lei nº 12.017/2009, de 12/8/2009 (LDO/2010).

Atenciosamente,


UBIRATAN AGUIAR
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador ALMEIDA LIMA
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do
Congresso Nacional
Praça dos Três Poderes, Anexo II, Ala C, Sala 8 - Térreo
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 2252/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.609/2008-3
2. Grupo II – Classe VII – Relatório de Levantamento (Consolidação Fiscobras 2009)
3. Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
4. Órgão: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da consolidação dos Levantamentos de Auditoria realizados por este Tribunal em 2009 com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais em obras públicas e prestar informações ao Congresso Nacional, visando a subsidiar a aprovação e o acompanhamento da Lei Orçamentária Anual de 2010, nos termos fixados pelo art. 96 da Lei 12.017/09, de 12/8/2009 (LDO/2010).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária Pública do Plenário, com fulcro no inciso art. 244 do Regimento Interno, em:

9.1. autorizar a remessa, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, das informações constantes dos Anexos 1 a 6 e a íntegra dos Relatórios Sintéticos de Levantamentos de Auditoria, em meio digital, atualizados com os Acórdãos proferidos até a Sessão Plenária de 23/9/2009, bem como deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, em cumprimento ao art. 96 da Lei 12.017/2009, de 12/8/2009 (LDO/2010);

9.2. encaminhar cópia dos Anexos 1 a 6, acompanhados desta deliberação, bem como dos respectivos Relatório e Voto, aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, da Comissão de Serviços de Infra-Estrutura do Senado Federal e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e ao Procurador-Geral da República;

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob) que autue processo visando a iniciar os estudos para seleção das fiscalizações de obras a serem realizadas em 2010, encaminhando o referido processo para sorteio de relator ainda neste exercício;

9.4. determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação (Setec) que promova os necessários ajustes e aperfeiçoamentos no Sistema Fiscalis Execução de Obras, para contemplar o encaminhamento de novas informações ao Congresso Nacional previstas na LDO/2010, colocando o sistema em plena operação até 22/2/2010;

9.5. regulamentar o rito processual a ser observado pelo Tribunal nas fiscalizações de obras realizadas a partir do exercício de 2010, de acordo com o estabelecido a seguir:

9.5.1. considerar, para efeito de fiscalização de obras públicas, os seguintes conceitos para classificação dos indícios de irregularidade identificados:

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

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

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

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

9.5.2. firmar o entendimento de que o momento da constatação dos indícios de irregularidade grave, para contagem do prazo de 15 (quinze) dias fixado no art. 98 da Lei 12.017/2009, corresponde à data do despacho do relator;

9.5.3. fixar o prazo de 20 (vinte) dias, a contar da data de conclusão do relatório de auditoria, consoante definido na respectiva portaria de fiscalização, para que as unidades técnico-executivas encaminhem os processos com indícios de IG-P, IG-R ou IG-C aos gabinetes de relatores, e de 20 (vinte) dias para que esses processos retornem às unidades técnico-executivas com os despachos dos Ministros-Relatores;

9.5.4. autorizar a Presidência do Tribunal, findo o prazo de 40 (quarenta) dias estabelecido no item supra, ainda que o relator não se tenha manifestado sobre a matéria, a comunicar, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, à Comissão Mista Permanente prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, que os “Relatórios Sintéticos de Levantamento de Auditoria”, que se enquadram na situação tratada no art. 98 da Lei 12.017/2009, estão disponibilizados no sistema Fiscalis, medida a ser acompanhada do envio de cópia dos mencionados relatórios aos Ministros de Estado da área correspondente ou presidentes de tribunais superiores, à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e aos presidentes das comissões interessadas do Congresso Nacional;

9.5.5. fixar prazo improrrogável de 5 (cinco) dias úteis para a manifestação prévia mencionada no inciso VII do § 3º do art. 96 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), a respeito dos indícios de IG-P, IG-R e IG-C apontados no relatório preliminar de auditoria, e de 5 (cinco) dias para a correspondente avaliação preliminar pela equipe de fiscalização;

9.5.6. considerar prioritária, conforme determinado pelo § 2º do art. 98 da Lei 12.017/2009, a apreciação de processos de obras públicas com indícios de IG-P ou IG-R, devendo os respectivos acórdãos, assim como as instruções das unidades técnicas de exame das razões de justificativa ou alegações de defesa oferecidas pelos responsáveis, conterem manifestação expressa a respeito do saneamento dos indícios inicialmente apontados e da conveniência ou não do bloqueio preventivo ou da retenção parcial de pagamentos relativos a contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço e, ainda, especificarem as medidas necessárias ao saneamento dos indícios inicialmente apontados, assinando prazos aos responsáveis com respeito à operacionalização dessas medidas;

9.5.7. fixar os seguintes referenciais para contagem dos prazos definidos pela Lei 12.017/2009 (LDO/2010):

9.5.7.1. prazo de quatro meses mencionado no § 2º do art. 98: data do encaminhamento previsto no subitem 9.5.4 retro; e

9.5.7.2. prazo de três meses mencionado no § 4º do art. 98: data de entrega da manifestação do órgão ou entidade responsável quanto ao cumprimento das medidas corretivas em atendimento à deliberação do TCU a respeito;

9.5.8. considerar que as atividades para o atendimento do prazo de 4 (quatro) meses mencionado no § 2º do art. 98 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010) sejam concluídas internamente no âmbito do Tribunal da seguinte forma:

9.5.8.1. 80 (oitenta) dias para a Secex responsável pelo processo, incluindo-se o prazo para oitiva dos responsáveis; e

9.5.8.2. 40 (quarenta) dias para o Gabinete do Ministro-Relator do processo;

9.5.9. considerar que as atividades para o atendimento do prazo de 3 (três) meses, mencionado no § 4º do art. 98 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), sejam concluídas internamente no âmbito do Tribunal da seguinte forma:

9.5.9.1. 60 (sessenta) dias para a Secex responsável pelo processo; e

9.5.9.2. 30 (trinta) dias para o Gabinete do Ministro-Relator do processo;

9.5.10. considerar que, em caso de recurso, valem os prazos estabelecidos nos subitens 9.5.9.1 retro para a Serur e 9.5.9.2 retro para o Gabinete do Ministro-Relator do processo;

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

9.5.12. determinar às Secexs responsáveis que observem com rigor os prazos dos processos sob sua coordenação relativos a empreendimento em que foram apontados indícios de IG-P ou IG-R e, caso vencidos, a fim de se viabilizar o atendimento ao disposto no § 5º do art. 98 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), encaminhem à Secob, com cópia ao Ministro-Relator, nas datas de seu vencimento, as justificativas do atraso;

9.5.13. determinar à Secob que adote as seguintes medidas em relação ao acompanhamento das obras fiscalizadas por este Tribunal que estejam submetidas a bloqueio preventivo da execução ou a retenção parcial de pagamentos em razão de indícios de irregularidade grave:

9.5.13.1. autuar um processo de monitoramento para cada obra com recomendação vigente de bloqueio preventivo ou de retenção de valores, estabelecendo como relator, nos termos do art. 14 da Resolução 175/2005, aquele responsável pela deliberação mais antiga que apontou indício de IG-P ou IG-R, inclusive nos casos em que houver mais de um processo tratando de achados desses tipos na mesma obra;

9.5.13.2. utilizar os processos de monitoramento referidos exclusivamente para o acompanhamento das ações relativas ao bloqueio e desbloqueio da obra e à retenção e sustação da retenção de valores;

9.5.13.3. somente encerrar ou apensar os processos de monitoramento em tela após a manifestação deste Tribunal favorável ao prosseguimento da obra ou ao cancelamento da determinação de retenção de valores;

9.5.14. determinar à Segecex que oriente as unidades técnicas para que:

9.5.14.1. em fiscalizações de obras públicas nas quais tenha sido apontado indício de irregularidade grave, caso a manifestação mencionada no inciso VII do § 3º do art. 96 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010) não atenda ao prazo estipulado no 9.5.5 retro, seja a documentação devolvida ao remetente, informando-lhe que a devolução visa a evitar o descumprimento do prazo determinado pelo caput do art. 96 da mesma lei e que, se for o caso, o gestor poderá exercer seu direito de defesa nas etapas processuais posteriores, conforme previsto na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e no Regimento Interno do TCU;

9.5.14.2. comuniquem aos Gabinetes dos Relatores a conclusão dos relatórios de fiscalização de obras que envolvam indícios de IG-P ou IG-R, tão logo sejam concluídos, de modo a permitir a apreciação da respectiva proposta de encaminhamento pelo Relator antes do prazo estabelecido no subitem 9.5.3 retro;

9.5.14.3. providenciem junto à Adplan ou à Secob o registro no sistema Fiscalis Execução de Obras dos procedimentos fiscalizatórios envolvendo auditorias ou inspeções em obras públicas surgidas em outras ações de fiscalização da Unidade Técnica.

9.6. determinar à Segecex para, que, em conjunto com a Secob, estude medidas visando ao aprimoramento das questões de auditoria relacionadas à análise da viabilidade técnica e econômica dos empreendimentos a serem fiscalizados pelo TCU, especialmente aqueles auditados na fase de projeto;

9.7. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 39/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/9/2009 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2252-39/09-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

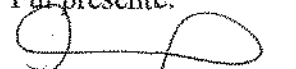


UBIRATAN AGUIAR
Presidente



AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:



PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC-027.609/2008-3 (com 1 anexo)
Natureza: Relatório de Levantamento (Consolidação)
Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: FISCOBRAS 2009 – CONSOLIDAÇÃO DOS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS INTEGRANTES DO ORÇAMENTO DA UNIÃO REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2009. ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL, A OUTRAS COMISSÕES DO SENADO E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, AOS PRESIDENTES DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL, A MINISTROS DE ESTADO E AO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a bem-lançada instrução dos AUFCS Osvaldo Gomes de Holanda Júnior e Claiton Custódio da Silva, da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob):

“Introdução

Trata-se da consolidação dos Levantamentos de Auditoria realizados por este Tribunal em 2009 com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais em obras públicas e prestar informações ao Congresso Nacional, visando a subsidiar a aprovação e o acompanhamento da Lei Orçamentária Anual de 2010, nos termos fixados pelo art. 96 da Lei 12.017/09, de 12/8/2009 (LDO/2010):

‘Art. 96. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, até 30 (trinta) dias após o encaminhamento da Proposta Orçamentária de 2010, informações recentes sobre a execução física das obras e serviços que tenham sido objeto de fiscalização nas quais foram identificados indícios de irregularidades graves, inclusive na forma de banco de dados.’

Obras fiscalizadas *in loco*

2 Neste exercício foram realizados 219 Levantamentos de Auditoria *in loco* em obras públicas. Destes, 211 correspondem à relação de obras aprovada no item 9.1 do Acórdão 345/2009-TCU-Plenário, enquanto oito foram adicionados em decorrência da seleção de editais determinada nos itens 9.2.1 e 9.2.2, cujas fiscalizações foram previamente autorizadas pelo item 9.3, todos do mesmo acórdão. Tais itens são reproduzidos abaixo:

‘9.1. autorizar a realização de 211 fiscalizações *in loco*, relacionadas no Anexo IV do Relatório, cujos relatórios de auditoria deverão ser concluídos até 31/07/2009;

9.2. determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob que:

9.2.1. selecione, com base em acompanhamento via ComprasNet, Siasg e Siafi, no decorrer do primeiro semestre do exercício de 2009, editais de obras públicas para fiscalização *in loco*, já excluídos aqueles referentes às fiscalizações ora autorizadas;

9.2.2. apresente relação dos editais selecionados à Segecex, para que esta defina as fiscalizações in loco que deverão ser realizadas no período março-julho/2009;

(...)

9.3. autorizar a Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex, desde já, a realizar as fiscalizações nos editais definidos na forma do subitem item 9.2.2 retro, à luz do Plano de Fiscalizações do Tribunal para 2009;’

Os critérios de seleção das obras fiscalizadas *in loco* respeitaram a imposição estabelecida no §1º do art. 96 da LDO/2010, transcrito a seguir, pois foram definidos com base em dispositivo idêntico da LDO/2009 (§2º do art. 97 da Lei 11.768/08), vigente à época da seleção. Os detalhamentos dos procedimentos de escolha das obras encontram-se às fls. 10-37 (relação inicial de 211 obras) e fls. 77-83 (seleção adicional de editais).

‘§ 1º A seleção das obras e serviços a serem fiscalizados deve considerar, entre outros fatores, o valor empenhado no exercício de 2008 e o fixado para 2009, os projetos de grande vulto, a regionalização do gasto, o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores, a reincidência de irregularidades cometidas e as obras contidas no Anexo VI da Lei Orçamentária de 2009, que não foram objeto de deliberação do Tribunal de Contas da União pela regularidade durante os 12 (doze) meses anteriores à data da publicação desta Lei.’

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

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

Critério de seleção	Quant. fiscalizações	Dotação orçamentária
Quadro-bloqueio sem dotação na LOA 2009	29	–
Quadro-bloqueio com dotação na LOA 2009	26	7.798.960.564,00
Fiscalização determinada pelo Plenário do TCU	4	727.150.516,00
Seleção especial Petrobras	7	12.213.591.100,00
Seleção especial Secob	18	2.207.656.400,00
Obras do PAC com alta materialidade	37	6.319.446.827,00
Materialidade por função de governo que executa muitas obras	25	1.168.037.802,00
Materialidade por função de governo que executa poucas obras	6	151.872.320,00
Obras de alta materialidade não fiscalizadas em 2008	4	870.909.360,00
Obras específicas de alta materialidade	1	265.859.539,00
Seleção inicial de editais	13	1.399.057.417,00
Fiscalizações eletivas	41	1.596.424.847,00
Seleção adicional de editais	8	761.838.263,00
Total geral	219	35.480.804.955,00

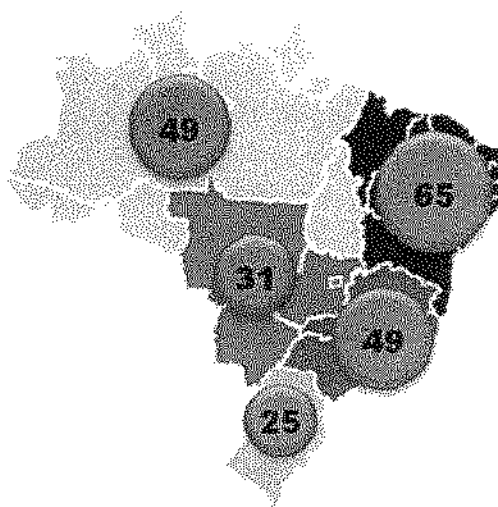
Abrangência das obras fiscalizadas

A seguir apresenta-se a distribuição das fiscalizações realizadas em função de diversos parâmetros.

Inicialmente, observa-se que os levantamentos de auditoria contemplaram todos os estados do Brasil e o Distrito Federal (abela 2). Atende-se, desse modo, ao critério de regionalização das auditorias.

Tabela 2 – Distribuição geográfica das fiscalizações *in loco*.

Região / UF	Quantidade de fiscalizações	Dotação orçamentária
Norte	49	3.726.566.376,00
AC	6	461.439.424,00
AM	6	423.319.875,00
AP	5	137.853.960,00
PA	7	690.235.049,00
RO	8	408.311.000,00
RR	7	153.562.511,00
TO	10	1.451.844.557,00
Nordeste	65	8.361.100.087,00
AL	4	105.240.000,00
BA	13	857.460.217,00
CE	8	477.535.098,00
MA	7	379.515.800,00
PB	5	143.192.746,00
PE	11	5.937.503.558,00
PI	6	263.340.000,00
RN	7	129.412.825,00
SE	4	67.899.843,00
Centro-Oeste	31	2.564.158.557,00
DF	13	1.583.402.394,00
GO	7	468.159.161,00
MS	8	385.454.302,00
MT	3	127.142.700,00
Sudeste	49	15.648.532.054,00
ES	9	410.299.809,00
MG	12	954.908.085,00
RJ	19	11.192.886.377,00
SP	9	3.090.437.783,00
Sul	25	5.180.447.881,00
PR	8	2.779.650.929,00
RS	12	1.567.114.366,00
SC	5	833.682.586,00
Total geral	219	35.480.804.955,00


Figura 1 – Distribuição da quantidade de fiscalizações *in loco* por região geográfica.

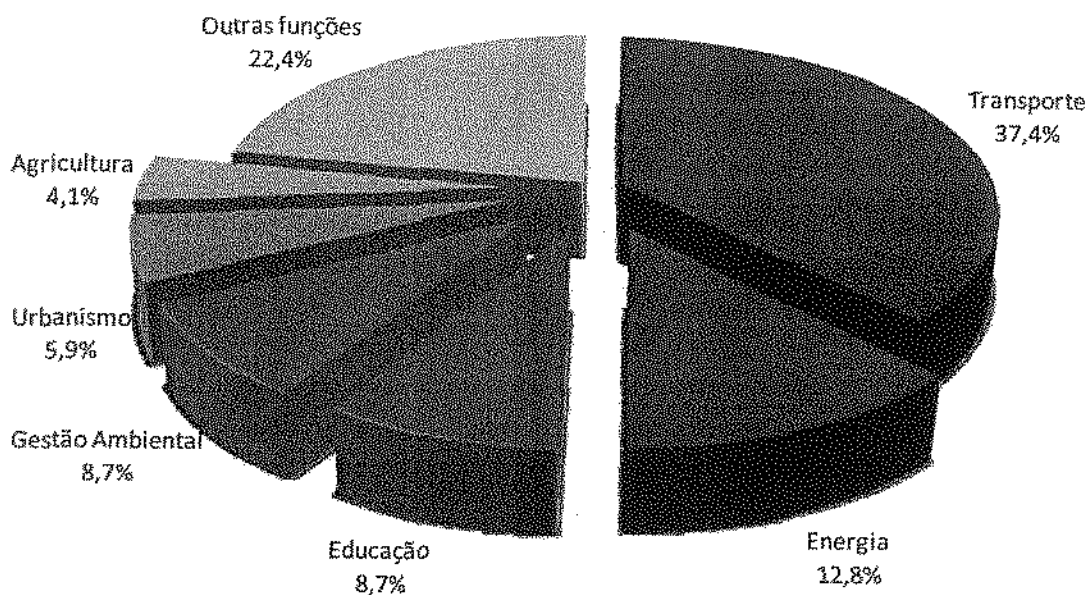
Pela primeira vez adotou-se critério de seleção com base nas funções de governo, o qual propiciou maior diversificação nos objetos fiscalizados. Como consequência, foram alcançados empreendimentos de menor porte, inclusive distribuídos por funções orçamentárias com quantidade pequena de obras. Tais funções, que podem ser entendidas na Tabela 3 como aquelas a partir da sétima posição em quantidade de obras, obtiveram um aumento em torno de 10% na sua participação relativa em número de fiscalizações.

No geral, observou-se uma distribuição por função de governo mais abrangente que a verificada no ano passado. Durante o Fiscobras 2008, as funções Transporte, Energia e Gestão Ambiental responderam por 81% das fiscalizações *in loco*. Neste ano de 2009, a concentração nessas mesmas funções caiu para 58,9%.

Outro detalhe digno de nota é o aparecimento da função Educação em posição de destaque na Tabela 3, com 8,7% das obras auditadas. No ano de 2008, a quantidade de fiscalizações referentes a essa função foi insignificante em relação ao total de levantamentos de auditoria executados.

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

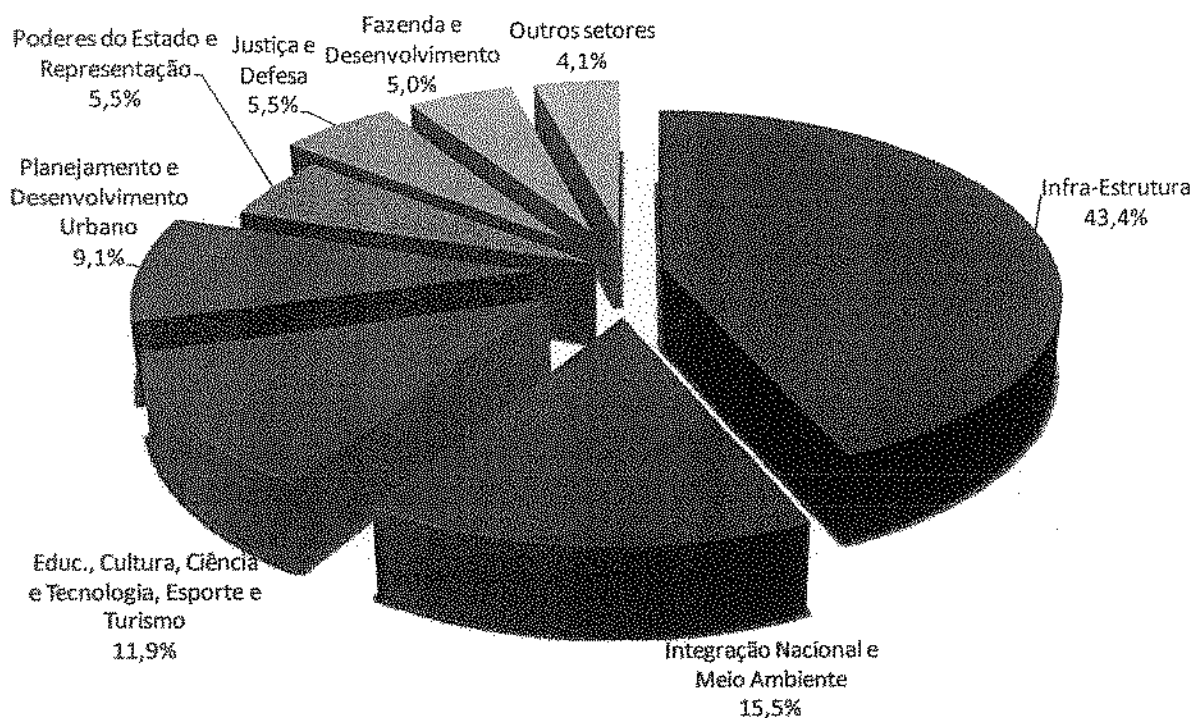
Função de Governo	Quant. fiscalizações	% Quant.	Dotação orçamentária	% Dotação
Transporte	82	37,4%	5.882.179.760,00	16,58%
Energia	28	12,8%	23.223.047.539,00	65,45%
Gestão Ambiental	19	8,7%	1.848.684.414,00	5,21%
Educação	19	8,7%	1.283.361.826,00	3,62%
Urbanismo	13	5,9%	659.346.000,00	1,86%
Agricultura	9	4,1%	176.311.830,00	0,50%
Comércio e Serviços	8	3,7%	170.600.000,00	0,48%
Ciência e Tecnologia	5	2,3%	158.988.114,00	0,45%
Saneamento	5	2,3%	130.699.424,00	0,37%
Desporto e Lazer	4	1,8%	83.837.700,00	0,24%
Saúde	4	1,8%	209.634.621,00	0,59%
Defesa Nacional	4	1,8%	398.405.108,00	1,12%
Indústria	3	1,4%	112.500.000,00	0,32%
Segurança Pública	3	1,4%	199.606.380,00	0,56%
Previdência Social	3	1,4%	66.872.320,00	0,19%
Administração	3	1,4%	275.719.976,00	0,78%
Habitação	2	0,9%	51.591.394,00	0,15%
Comunicações	1	0,5%	3.971.000,00	0,01%
Judiciária	1	0,5%	19.750.000,00	0,06%
Relações Exteriores	1	0,5%	70.000.000,00	0,20%
Legislativa	1	0,5%	148.462.500,00	0,42%
Organização Agrária	1	0,5%	307.235.049,00	0,87%
Total geral	219	100,0%	35.480.804.955,00	100,00%


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

Quando considerado o setor de governo em que atua a instituição responsável por cada obra, a distribuição das fiscalizações *in loco* apresenta-se conforme a tabela abaixo. De acordo com o esperado, observa-se uma ênfase no setor de infra-estrutura, que concentrou 43,4% dos levantamentos de auditoria e 78,5% da dotação orçamentária fiscalizada.

Tabela 4 – Distribuição das fiscalizações *in loco* por setor de governo.

Sector de Governo	Quant. fiscalizações	% Quant.	Dotação orçamentária	% Dotação
Infra-Estrutura	95	43,4%	27.858.125.361,00	78,52%
Integração Nacional e Meio Ambiente	34	15,5%	2.314.602.624,00	6,52%
Educ., Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo	26	11,9%	1.436.187.640,00	4,05%
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	20	9,1%	841.636.818,00	2,37%
Poderes do Estado e Representação	12	5,5%	1.397.203.394,00	3,94%
Justiça e Defesa	12	5,5%	751.207.128,00	2,12%
Fazenda e Desenvolvimento	11	5,0%	283.100.000,00	0,80%
Trabalho, Previdência e Assistência Social	4	1,8%	81.872.320,00	0,23%
Saúde	4	1,8%	209.634.621,00	0,59%
Agricultura e Desenvolvimento Agrário	1	0,5%	307.235.049,00	0,87%
Total geral	219	100,0%	35.480.804.955,00	100,00%


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

Observando, na Tabela 5, a abrangência de tipos das obras fiscalizadas *in loco*, verifica-se que cerca de 42,0% do esforço do TCU foi aplicado em obras da área de transportes. Embora elevado, este percentual é expressivamente menor que o relatado em 2008 (Relatório do Acórdão 2140/2008-TCU-Plenário), de 51,6%, o que demonstra menor concentração relativa a esse tipo de obra. Também em comparação com o Fiscobras 2008, percebe-se incremento substancial na participação das edificações (de 7,8% para 19,6%) e, ao contrário, diminuição da quantidade relativa de obras da área de energia (de 19,0% para 12,3%).

Com relação à dotação orçamentária, observa-se em 2009 grande concentração na área de energia (63,7%). Isso se explica pela influência das obras da Petrobras, classificadas na Tabela 5 como 'Obras especiais', que respondem por quase 54% de toda a dotação fiscalizada.

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

Tipo de Obra	Quant. fiscalizações	% Quant.	Dotação orçamentária	% Dotação
--------------	----------------------	----------	----------------------	-----------

Tipo de Obra	Quant. fiscalizações	% Quant.	Dotação orçamentária	% Dotação
Transportes	92	42,0%	6.462.861.760,00	18,22%
Aeroporto	8	3,7%	352.802.020,00	0,99%
Dragagem e Derrocamento	2	0,9%	476.813.000,00	1,34%
Ferrovia, Metropolitano e Trem Urbano	11	5,0%	2.186.982.000,00	6,16%
Hidrovia	1	0,5%	101.000.000,00	0,28%
Pontes e Viadutos	2	0,9%	40.000.000,00	0,11%
Porto	6	2,7%	421.457.918,00	1,19%
Rodovia – Conservação	9	4,1%	418.171.898,00	1,18%
Rodovia – Construção ou Implantação	28	12,8%	1.442.140.000,00	4,06%
Rodovia – Duplicação	14	6,4%	806.719.946,00	2,27%
Rodovia – Manutenção	1	0,5%	4.151.600,00	0,01%
Rodovia – Restauração ou Recuperação	10	4,6%	212.623.378,00	0,60%
Edificações	43	19,6%	3.172.332.467,00	8,94%
Edificação – Edifícios Administrativos	12	5,5%	876.450.746,00	2,47%
Edificação – Escolas	18	8,2%	1.265.798.220,00	3,57%
Edificação – Hospitais	4	1,8%	182.493.227,00	0,51%
Edificação – Outros Edifícios	9	4,1%	847.590.274,00	2,39%
Obras hídricas	29	13,2%	2.066.194.546,00	5,82%
Adutora	8	3,7%	190.671.278,00	0,54%
Barragem/Açude	5	2,3%	47.074.904,00	0,13%
Canal	5	2,3%	1.400.804.135,00	3,95%
Infra-Estrutura Hídrica	1	0,5%	90.290.352,00	0,25%
Irrigação	10	4,6%	337.353.877,00	0,95%
Infra-estrutura urbana	28	12,8%	1.195.494.992,00	3,37%
Estação de Tratamento de Esgoto	2	0,9%	75.404.424,00	0,21%
Infra-Estrutura Urbana	26	11,9%	1.120.090.568,00	3,16%
Energia	27	12,3%	22.583.921.190,00	63,65%
Linha de Transmissão de Energia	4	1,8%	623.506.917,00	1,76%
Obras Especiais	10	4,6%	19.073.995.569,00	53,76%
Subestações Elétricas	1	0,5%	151.564.519,00	0,43%
Usina Termelétrica	5	2,3%	1.562.811.156,00	4,40%
Usina Hidrelétrica	6	2,7%	1.143.054.915,00	3,22%
Usina Nuclear	1	0,5%	28.988.114,00	0,08%
Total geral	219	100,0%	35.480.804.955,00	100,00%

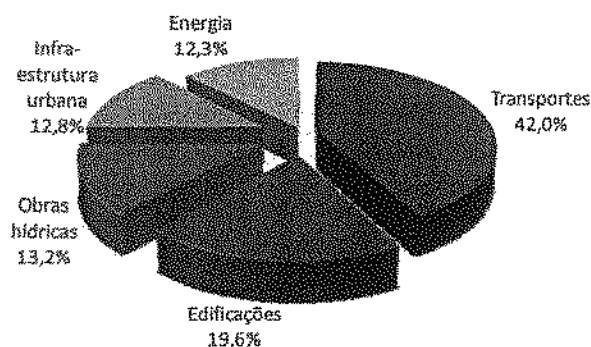


Figura 4 – Distribuição da quantidade de fiscalizações *in loco* por tipo de obra.

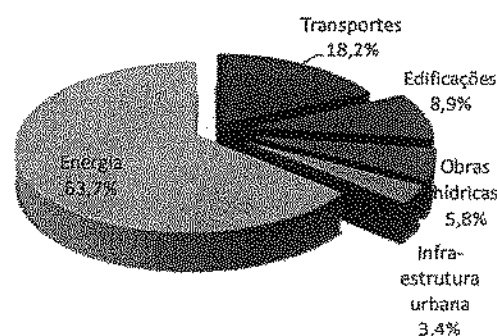


Figura 5 – Distribuição da dotação orçamentária fiscalizada *in loco* por tipo de obra.

Obras do PAC

Dentre os 219 levantamentos de auditoria realizados, 99¹ referiam-se a obras incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. Elas se distribuíram por sete funções de governo, conforme se visualiza na tabela seguinte. Enquanto em quantidade de fiscalizações as obras do PAC representaram 45,2% do total, a dotação orçamentária envolvida atingiu 70,5% do montante global fiscalizado.

Tabela 6 – Distribuição das fiscalizações *in loco* em obras do PAC por função de governo.

Função de Governo	Quant. fiscalizações	% Quant.	Dotação orçamentária	% Dotação
Transporte	57	57,6%	5.248.543.713,00	20,98%
Energia	17	17,2%	17.360.455.191,00	69,41%
Gestão Ambiental	11	11,1%	1.808.249.510,00	7,23%
Agricultura	7	7,1%	176.311.830,00	0,70%
Urbanismo	5	5,1%	335.112.000,00	1,34%
Saneamento	1	1,0%	30.699.424,00	0,12%
Habitação	1	1,0%	51.591.394,00	0,21%
Total geral	99	100,0%	25.010.963.062,00	100,00%

Segundo o relatório do 7º Balanço do PAC², em abril/2009 ‘o Comitê Gestor do PAC monitorava 2.446 ações, sem contar as de Habitação e Saneamento, que são executadas por estados e municípios e acompanhadas pelo Governo Federal em separado’. A partir desses dados, pode-se concluir que os levantamentos de auditoria realizados em 2009 pelo TCU atingiram cerca de 3,9% do total de obras do PAC. No gráfico seguinte ilustra-se a representatividade da quantidade de obras fiscalizadas em relação àquele total.

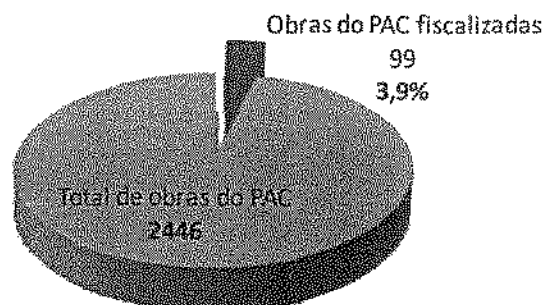


Figura 6 – Obras do PAC: quantidade total x fiscalizada.

Esforço de fiscalização

Para a execução dos levantamentos de auditoria do Fiscobras 2009, contou-se com a participação de 33 Unidades Técnicas do TCU. Estiveram envolvidas a totalidade das unidades regionais e seis Secretarias de Controle Externo da sede, além da secretaria especializada em obras (Secob), que atuou no monitoramento dos trabalhos e como executora de fiscalizações. Foram 219 fiscalizações *in loco*, no período de 5 meses, demandando um total de 11.413 HDF (homem x dia x fiscalização).

Tabela 7 – Distribuição das fiscalizações *in loco* por Secex coordenadora.

Secex	Quant. fiscalizações	Dotação orçamentária
Secex/1	2	3.552.160.256,00
Secex/2	1	73.600.000,00
Secex/3	5	670.387.084,00

¹ Inicialmente a seleção de obras indicava a presença de 87 obras do PAC (fl. 12v). Porém, durante a execução das fiscalizações verificou-se que outras obras também se enquadravam nessa classificação.

² <http://www.brasil.gov.br/pac/balancos/>, Parte 1, p. 1; Parte 4a, p. 128. Acesso em 24/8/2009.

Secex	Quant. fiscalizações	Dotação orçamentária
Secex/4	3	1.179.576.680,00
Secex/5	2	85.000.000,00
Secex/6	2	289.522.830,00
Secex/AC	6	461.439.424,00
Secex/AL	4	105.240.000,00
Secex/AM	5	271.755.356,00
Secex/AP	5	137.853.960,00
Secex/BA	11	435.146.170,00
Secex/CE	5	201.560.181,00
Secex/ES	9	410.299.809,00
Secex/GO	7	468.159.161,00
Secex/MA	7	379.515.800,00
Secex/MG	13	1.216.180.085,00
Secex/MS	8	385.454.302,00
Secex/MT	3	127.142.700,00
Secex/PA	5	458.235.049,00
Secex/PB	5	143.192.746,00
Secex/PE	7	448.686.950,00
Secex/PI	6	263.340.000,00
Secex/PR	8	2.779.650.929,00
Secex/RJ	13	6.890.445.021,00
Secex/RN	6	105.412.825,00
Secex/RO	8	408.311.000,00
Secex/RR	7	153.562.511,00
Secex/RS	10	1.433.541.001,00
Secex/SC	5	833.682.586,00
Secex/SE	4	67.899.843,00
Secex/SP	7	2.846.637.783,00
Secex/TO	7	55.844.557,00
SECOB	23	8.142.368.356,00
Total geral	219	35.480.804.955,00

A fim de determinar o total de fiscalizações de obras empreendidas pelo TCU nos últimos 12 meses, deve-se somar, ao número de levantamentos de auditoria do Fiscobras 2009, a quantidade de processos também de fiscalização de obras públicas autuados em função de denúncia, de representação e de outras fiscalizações não pertencentes ao Fiscobras. Conforme detalhado noutro capítulo deste relatório consolidado, foram encontrados 191 processos com essas características.

Portanto, o TCU realizou ao todo 410 fiscalizações de obras nos últimos 12 meses. A situação dos processos autuados com esse objetivo está resumida na tabela abaixo.

Tabela 7 – Processos de fiscalização de obras autuados no TCU nos últimos 12 meses.

Tipo	Em apuração	Encerrado	Total
Fiscobras 2009	219		219
Denúncia	22	4	26
Representação	119	35	154
Outras fiscalizações	11		11
Total	371	39	410

Nos gráficos seguintes apresentam-se dados históricos das fiscalizações de obras realizadas anualmente pelo TCU. Os valores referem-se aos levantamentos de auditoria *in loco* e ilustram a evolução ao longo de treze anos.

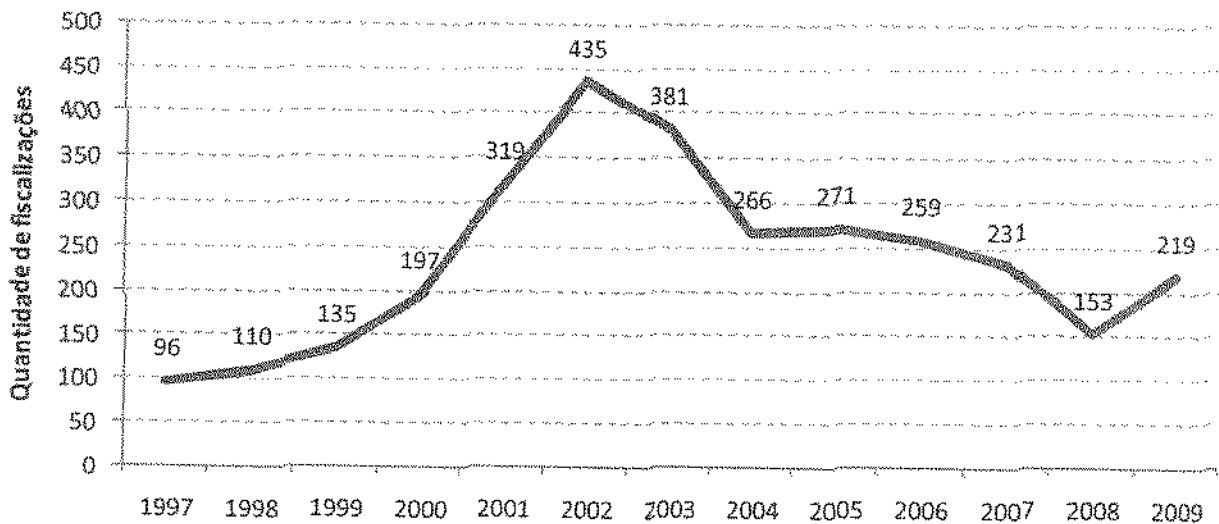


Figura 7 – Quantidade de levantamentos de auditoria *in loco* a cada ciclo anual do Fiscobras.

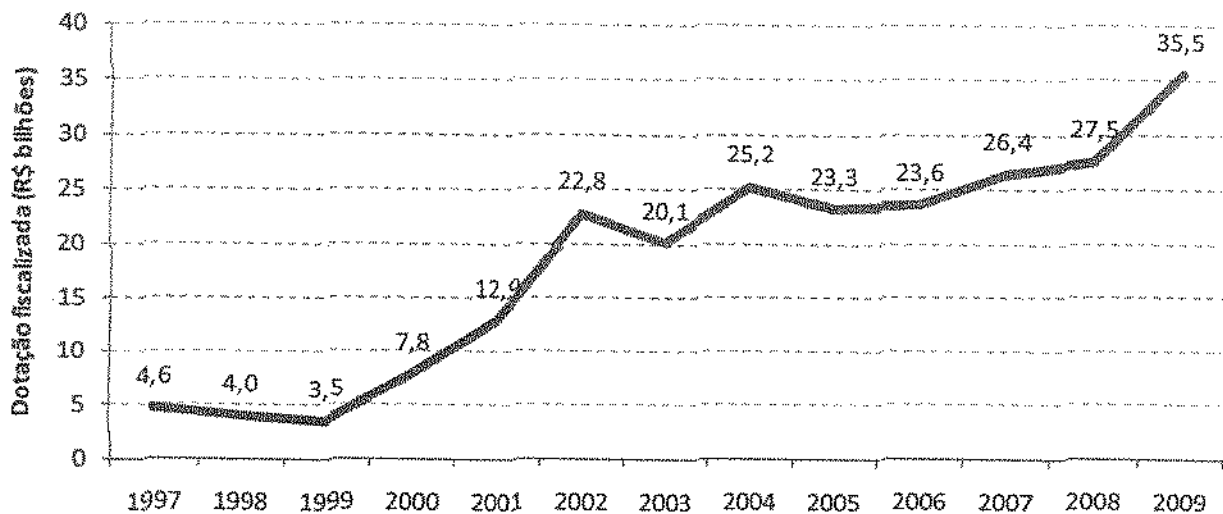


Figura 8 – Dotação orçamentária fiscalizada (valores na data-base de jan/2009, corrigidos pelo IPCA).

Verifica-se que a quantidade de fiscalizações de obras realizadas *in loco* experimentou incremento significativo de 1997 até 2002, ano no qual esse montante atingiu seu máximo. A partir daí, observa-se tendência de estabilização em patamar mais baixo, porém superior ao dos primeiros anos.

Por sua vez, o volume de recursos fiscalizados anualmente tem apresentado trajetória fortemente ascendente, mesmo considerando todo o período abrangido no gráfico da Figura 8. Esse comportamento pode ser indicativo de uma crescente capacidade de investimento do Governo Federal, mas decorre também do aprimoramento dos critérios de seleção adotados.

Analisando ambos os gráficos em conjunto, pode-se inferir que a melhoria dos critérios de seleção, acompanhada de investimento na qualidade dos trabalhos de auditoria, possui maior capacidade de alavancar a eficiência do Tribunal na área de obras públicas que o aumento simples da quantidade de fiscalizações anuais. Esse diagnóstico sinaliza a necessidade de se avaliar, para os próximos anos, a conveniência de se privilegiar a qualidade da seleção e da execução dos trabalhos, em detrimento de sua quantidade.

Incremento da fiscalização de aspectos ambientais

Com o intuito de aprimorar as fiscalizações de obras empreendidas pelo TCU, neste exercício o Plenário determinou que os aspectos ambientais relativos a obras fossem analisados em maior profundidade (item 9.5³ do Acórdão 345/2009-TCU-Plenário). A proposta, contida no Voto do Ministro-Relator, consistia das seguintes ações:

a) Elaboração de itens a serem acrescidos à análise ambiental já realizada em cada obra, de forma a aprofundar a avaliação da conformidade do seu licenciamento ambiental;

b) Avaliação dos procedimentos de licenciamento ambiental em algumas obras selecionadas, visando a verificar a ocorrência de falhas/irregularidades nas condições críticas para a garantia da sustentabilidade dos recursos ambientais afetados;

c) Análise do histórico das principais questões ambientais já constatadas nas fiscalizações dos fiscobras dos anos anteriores de forma a permitir uma visualização de tendência e amplitude das questões ambientais relacionadas às mais importantes obras financiadas com recursos federais.'

As devidas orientações foram repassadas a todas as equipes de fiscalização, conforme descrito às fls. 64-65, ficando a 8ª Secex responsável pela consolidação dos resultados, uma vez que essa Unidade Técnica trata das fiscalizações relativas a meio ambiente no TCU.

De forma a operacionalizar o determinado pelo Acórdão, a 8ª Secex executou duas fiscalizações, uma para tratar das ações estipuladas nos itens *a* e *c* supra, outra para abordar a questão apontada no item *b*, TCs 017.834/2009-1 e 009.362/2009-4 respectivamente.

Em atendimento ao item *a* do Voto, foram acrescidos ao roteiro das fiscalizações de obras alguns itens relativos ao licenciamento ambiental dessas obras. Esse acréscimo compreendeu alguns tópicos relacionados às exigências e condicionantes do licenciamento ambiental e respectivo EIA/RIMA, de forma a permitir uma melhor avaliação da observância à legislação ambiental nas fiscalizações realizadas.

Como resultado, além das questões que já vinham sendo analisadas nos anos anteriores, nas auditorias executadas em 2009 foram verificados tópicos relativos à publicidade do requerimento da licença ambiental pelo empreendedor e o correto atendimento das condicionantes necessárias para a expedição do devido licenciamento. A análise do resultado foi tratada conjuntamente com aquela relativa ao item *c*, permitindo uma visão da evolução dos achados ambientais das auditorias de obras do TCU no período de 2004 a 2009.

Em relação à questão tratada no item *b*, que avalia os procedimentos de licenciamento ambiental em algumas obras selecionadas, visando a verificar a ocorrência de falhas/irregularidades nas condições críticas para a garantia da sustentabilidade dos recursos ambientais afetados, houve a opção de se fazer uma avaliação mais ampla, verificando a atual adequação do processo de licenciamento para o alcance de seu principal objetivo, minorar o impacto ambiental dos empreendimentos e observar a sua sustentabilidade.

O licenciamento ambiental é um processo lento, caro e complexo, cujos custos envolvidos para obtenção das licenças podem chegar a até 20% do custo geral do empreendimento⁴. Contudo, o licenciamento tem um caráter preventivo e corretivo em relação aos danos ambientais, cujo benefício é o de garantir a preservação do patrimônio ambiental nacional

³ 9.5. determinar à 4ª Secex que, em conjunto com a Secob, realize ações e estudos com o objetivo de incrementar a análise de questões de meio ambiente no âmbito das auditorias do fiscobras, em conformidade com as linhas sugeridas no voto precedente.

⁴ De acordo com estudo realizado pelo Banco Mundial, os custos diretos e indiretos do licenciamento ambiental para a construção de uma usina hidrelétrica podem chegar a 20% do orçamento total da obra. Ver site: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACBRAZILINPOR/Resources/Brazil_licenciamento_SintesePortugueseMarch2008.pdf>.

Na auditoria realizada, no entanto, verificou-se que o Ibama, entidade federal responsável pelo licenciamento de grande parte das obras fiscalizadas, não avalia e não acompanha sistematicamente os impactos ambientais das obras licenciadas, o que induz à carência de parâmetros, padrões e critérios de avaliação do processo de licenciamento. Essa ausência de padronização pode ocasionar a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) de má qualidade, uma maior discricionariedade nas decisões dos analistas ambientais e a liberação de licenças sem o cumprimento das condicionantes exigidas.

A ausência de padrões para a análise e expedição de um licenciamento ambiental, além de constatada *in loco* pela equipe de auditoria, é amplamente reconhecida pelo próprio corpo técnico da entidade, conforme apontado nas entrevistas e questionários que serviram de base para o gráfico apresentado a seguir. A despeito de apontar essa ausência, o corpo técnico do Ibama avalia que seria muito importante a adoção de parâmetros.

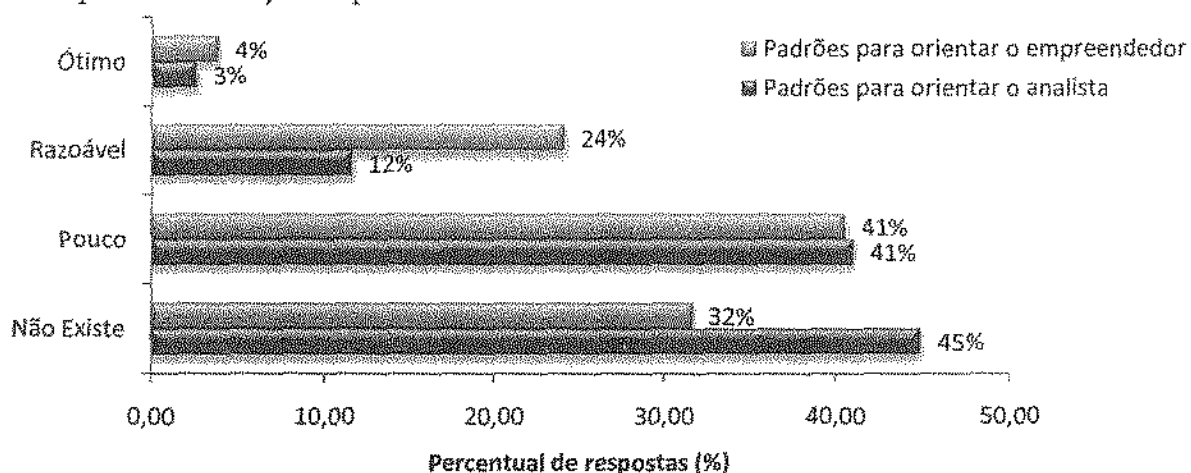


Figura 9 – Percepção do corpo técnico do Ibama quanto à disponibilidade de orientações técnicas relativas ao licenciamento ambiental federal.

O acompanhamento pelo Ibama dos impactos ambientais nas obras por ele licenciadas tem uma prioridade muito menor, no processo de licenciamento, do que aquela reservada ao procedimentos inerentes ao processo. Isso indica uma preocupação maior com os aspectos procedimentais em detrimento de seu resultado finalístico. Percebe-se que grande esforço é dedicado à preparação do EIA e à incorporação, no projeto, de um extenso programa de mitigação de impactos. Contudo, uma vez aprovado o projeto, pouco se faz para verificar se ele foi realmente implantado de acordo com o prescrito e se as medidas mitigadoras atingiram seus objetivos de redução do dano ambiental.

Quanto à análise do histórico das principais questões ambientais identificadas nas fiscalizações de obras pelo TCU, de forma a permitir uma visualização de tendência e amplitude das questões ambientais relacionadas às mais importantes obras financiadas com recursos federais, a figura a seguir ilustra a evolução da frequência de obras fiscalizadas com indícios de irregularidades ambientais.

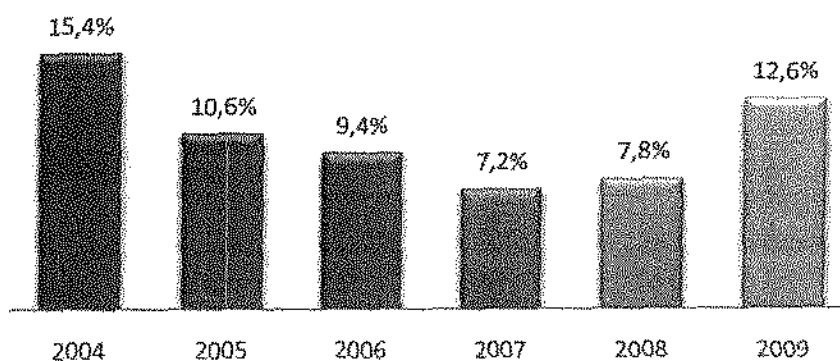


Figura 10 – Frequência de obras fiscalizadas com achados ambientais.

Em relação a essa frequência, importa apontar que os valores calculados não permitem concluir por uma tendência de maior observação à legislação ambiental, embora sinalizem uma diminuição na ocorrência de achados ambientais. Vale ressaltar que a amostra de obras fiscalizadas não é feita aleatoriamente, o que impede uma análise estatística. Além disso, o ano de 2009 teve um critério diferenciado, conforme já visto, com acréscimo das questões ambientais a serem avaliadas, o que não permite comparação com anos anteriores. Tais considerações permitem inferir que existem indícios de melhoria no tratamento ambiental pelas obras federais, mas tal conclusão só poderá ser comprovada com o resultado dos próximos anos.

Mesmo com indícios de melhora, a despeito da atuação do TCU e da maior exigência da sociedade para a observação dos aspectos ambientais, no período de 2004 a 2009 foi constatada a existência de uma proporção significativa de empreendimentos financiados com recursos públicos federais que desrespeitam a legislação ambiental. Os achados ambientais apontados são, em sua grande parte, referentes à falta de licenciamento ou a licenciamento indevido, conforme ilustrado no gráfico abaixo.

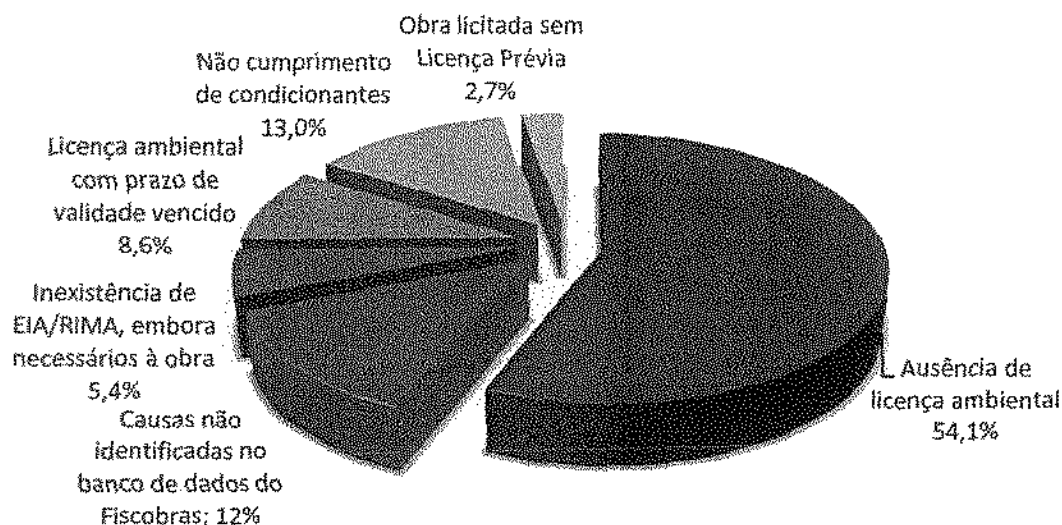


Figura 11 – Tipos de achados ambientais mais frequentes no Fiscobras.

Tais achados ambientais, que são apresentados com mais detalhes no Anexo 6 deste relatório, demonstram a importância do tratamento da questão ambiental no âmbito das fiscalizações de obras realizadas anualmente pelo TCU. No seu papel institucional de órgão de controle externo, cabe ao Tribunal assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, apontando os riscos de danos irremediáveis ao patrimônio ambiental nacional.

Resultados consolidados das fiscalizações *in loco*

A seguir, detalham-se os resultados obtidos nos 219 levantamentos de auditoria em obras públicas executados *in loco* em 2009, cuja soma de dotações orçamentárias atinge cerca de R\$ 35,5 bilhões. As quantidades estão atualizadas até 23/9/2009 e consideram eventuais deliberações proferidas até essa data. Para fins de comparação com os resultados do Fiscobras 2008, consultou-se o Relatório referente ao Acórdão 2140/2008-TCU-Plenário.

Classificação dos indícios de irregularidade

Realizados os trabalhos, cada achado registrado nos relatórios de fiscalização foi classificado, de acordo com a gravidade do indício de irregularidade identificado, nas classes definidas a seguir. Caso a fiscalização não tenha resultado em qualquer achado, ela recebe a classificação **SR – Sem ressalva**.

IG-P – Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação: aquele que atende à conceituação contida no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.017, de 12/8/2009 (LDO/2010) e recomenda o bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira da obra ou parte dela, ensejando também audiência ou citação dos responsáveis ou adoção de medida cautelar suspensiva do ato ou do procedimento impugnado;

IG-R – Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores: aquele que, embora atenda à conceituação contida no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.017, de 12/8/2009 (LDO/2010), permite a determinação de retenção de valores suficientes para prevenir o possível dano ao erário como condição para a continuidade das execuções física, orçamentária e financeira, enquadrando-se no art. 94, § 2º, da LDO/2010;

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

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

As definições acima, apresentadas aqui com adaptações em função da recente LDO/2010, advêm do Acórdão 307/2006-TCU-Plenário, com exceção da IG-R. Esta classificação foi introduzida no TCU em 2008 e indica que o achado de auditoria encaixa-se na definição de indício de irregularidade grave estabelecida na LDO/2010, mas propicia que se ofereça ao gestor uma opção para resguardar o erário enquanto se permite, excepcionalmente, o prosseguimento das execuções física, orçamentária e financeira. Adotando essa medida, o TCU procura evitar que a interrupção do fluxo orçamentário e financeiro atrase o ritmo das obras até que seja tomada uma decisão de mérito.

Resumo dos indícios apontados nos levantamentos de auditoria

Na Tabela 8 sumariza-se a incidência de indícios de irregularidade nas obras auditadas. Para elaborar esse resumo, cada levantamento de auditoria foi caracterizado com a classificação do achado de maior gravidade registrado no respectivo relatório de fiscalização.

Tabela 8 – Distribuição das fiscalizações *in loco* em função do indício de maior gravidade.

Indício de maior gravidade	Quant. fiscalizações	% Quant.
Irregularidade grave conforme LDO	63	29%
IG-P	41	19%
IG-R	22	10%
Demais irregularidades	121	55%
IG-C	86	39%
OI	35	16%
Sem ressalva	35	16%
SR	35	16%
Total geral	219	100%

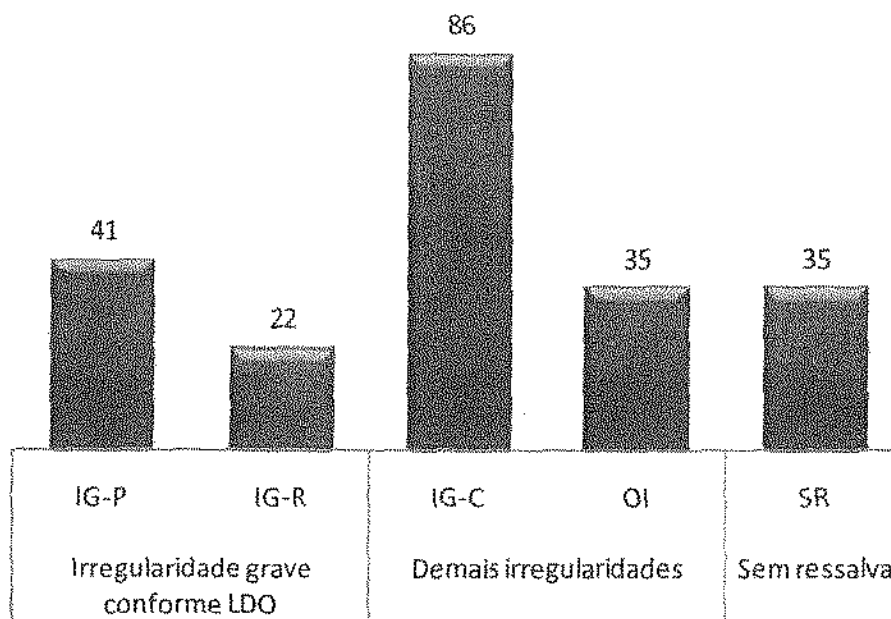


Figura 12 – Distribuição das fiscalizações *in loco* em função do indicio de maior gravidade.

Como se constata, foram apontados indícios de irregularidade grave em 63 levantamentos de auditoria, correspondentes a 29% do total. Dentre essas fiscalizações, entretanto, apenas um grupo de 41 obras (19% do total) recebeu recomendação de bloqueio preventivo da execução de contrato, convênio ou instrumento congêneres, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra (IG-P). Nas outras 22 fiscalizações (10%), indicou-se que a retenção de parte dos pagamentos (IG-R) seria suficiente para resguardar o erário até a decisão de mérito do Tribunal, tornando dispensável o bloqueio dos recursos.

Merece destaque a observação de que os quantitativos citados no parágrafo anterior comportam os indícios de irregularidade grave apontados em exercícios anteriores e ainda não saneados. Caso se considerem apenas os novos achados de auditoria identificados em 2009, a quantidade total de fiscalizações com indícios de irregularidade grave cai para 27, sendo 18 classificadas como IG-P e 9, IG-R.

Continuando a resumir a distribuição de indícios de irregularidade dentre os levantamentos de auditoria do Fiscobras 2009, observa-se que em 121 fiscalizações registraram-se indícios de irregularidade que não recomendam paralisação, distribuídas entre 86 caracterizadas com IG-C e 35, com OI. Outro grupo, composto por 35 auditorias, não registrou qualquer achado. A maioria das fiscalizações deste grupo consiste das obras não iniciadas que sequer possuíam projeto básico.

Comparando com os resultados do Fiscobras 2008, verificou-se expressiva queda do percentual de obras com IG-P, de 31% no ano passado para 19% neste exercício. A adoção da IG-R, ao contrário, subiu de 8% para 10%. No somatório, foram apontados indícios de irregularidade grave (conforme definição da LDO) em 39% das fiscalizações em 2008, percentual que sofreu significativa redução para 29% em 2009.

A distribuição dos indícios em função da gravidade mostrou-se diferente ao se confrontarem os resultados das fiscalizações em obras do PAC com os demais. Os dados encontram-se na tabela abaixo e a distribuição está ilustrada na Figura 13.

Tabela 9 – Distribuição das fiscalizações *in loco* em obras do PAC em função do indicio de maior gravidade.

Indicío de maior gravidade	Obras do PAC	Demais obras	Total geral
Irregularidade grave conforme LDO	30	33	63
IG-P	13	28	41
IG-R	17	5	22

Demais irregularidades	63	58	121
IG-C	49	37	86
OI	14	21	35
Sem ressalva	6	29	35
SR	6	29	35
Total geral	99	120	219

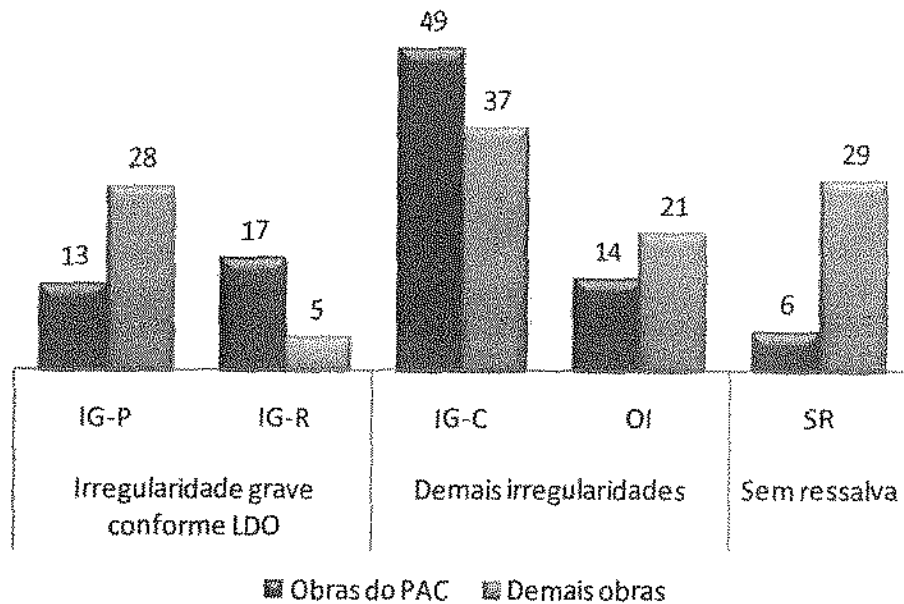


Figura 13
Distribuição das fiscalizações *in loco* em obras do PAC em função do índice de maior gravidade.

Observa-se que a diferença consiste basicamente no tratamento dado aos indícios de irregularidade grave. Pelos valores apresentados, pode-se deduzir que se optou preferencialmente pela indicação de retenção quando identificados indícios de irregularidade grave em obras do PAC, evitando-se a recomendação de bloqueio preventivo da execução da obra ou parte dela.

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

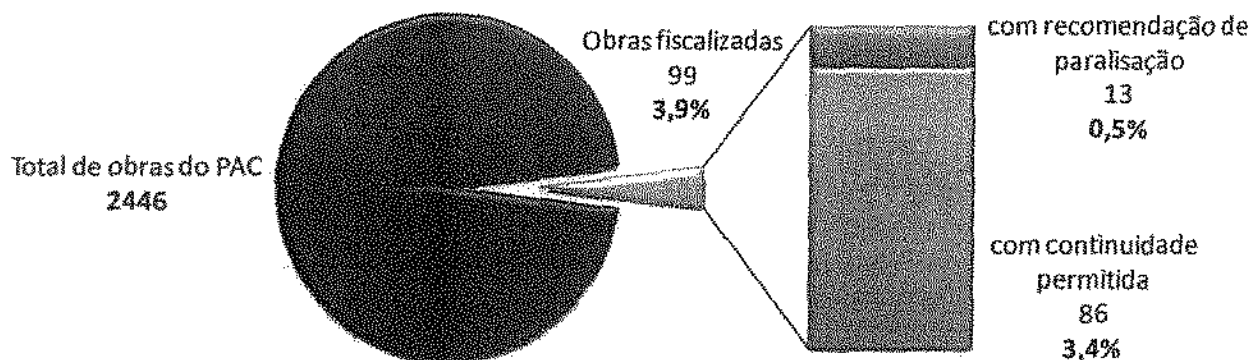


Figura 14 – Proporção das recomendações de paralisação relativas a obras do PAC.

Incidência de indícios de irregularidade por setor de governo

Avaliando-se o comportamento por setor de governo, percebeu-se uma grande incidência percentual de indícios de irregularidade grave no setor de 'Integração Nacional e Meio Ambiente'. Dentre as 34 fiscalizações, 11 (32%) apresentaram IG-P e 4 (12%), IG-R. Isso é consequência

principalmente de pendências ainda não solucionadas relativas a 13 obras desse setor atualmente pertencentes ao Anexo VI da LOA/2009.

Outros setores que também apresentaram alta incidência de irregularidade grave foram 'Infra-Estrutura' e 'Planejamento e Desenvolvimento Urbano'.

O setor de 'Infra-Estrutura' possui 29 (31%) de suas 95 obras auditadas com indícios de irregularidade grave, sendo 20 IG-P e 9 IG-R. Grande parte dessas obras já se encontrava bloqueada na LOA/2009, embora apenas 14 delas estivessem com recomendação de paralisação feita pelo TCU.

No setor de 'Planejamento e Desenvolvimento Urbano' destacam-se obras de saneamento e de metrô como responsáveis pela alta incidência de irregularidade grave. No grupo de 20 obras fiscalizadas neste setor, 3 apresentaram IG-P e outras 4, IG-R.

Já o setor de 'Poderes do Estado e Representação' foi influenciado pela inclusão da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República nessa classificação. Na verdade, as fiscalizações com IG-R referem-se a obras portuárias, que seriam mais adequadamente identificadas como de 'Infra-Estrutura'. Salienta-se que a classificação dos órgãos por setor de governo foi consultada na Lei Orçamentária Anual.

A distribuição dos indícios de irregularidade por setor de governo encontra-se na Tabela 10 e pode ser visualizada graficamente na Figura 15.

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

Setor de Governo	Quant. fiscalizações	IG-P	IG-R	IG-C	OI	SR	Obras bloqueadas na LOA/2009
Infra-Estrutura	95	20	9	43	13	10	25
Integração Nacional e Meio Ambiente	34	11	4	13	3	3	13
Educ., Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo	26	2		10	7	7	2
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	20	3	4	5	3	5	3
Poderes do Estado e Representação	12	1	2	6	1	2	1
Justiça e Defesa	12	2	1	4	2	3	4
Fazenda e Desenvolvimento	11	1	2	2	4	2	3
Trabalho, Previdência e Assistência Social	4				2	2	
Saúde	4	1		2		1	1
Agricultura e Desenvolvimento Agrário	1			1			
Total geral	219	41	22	86	35	35	52

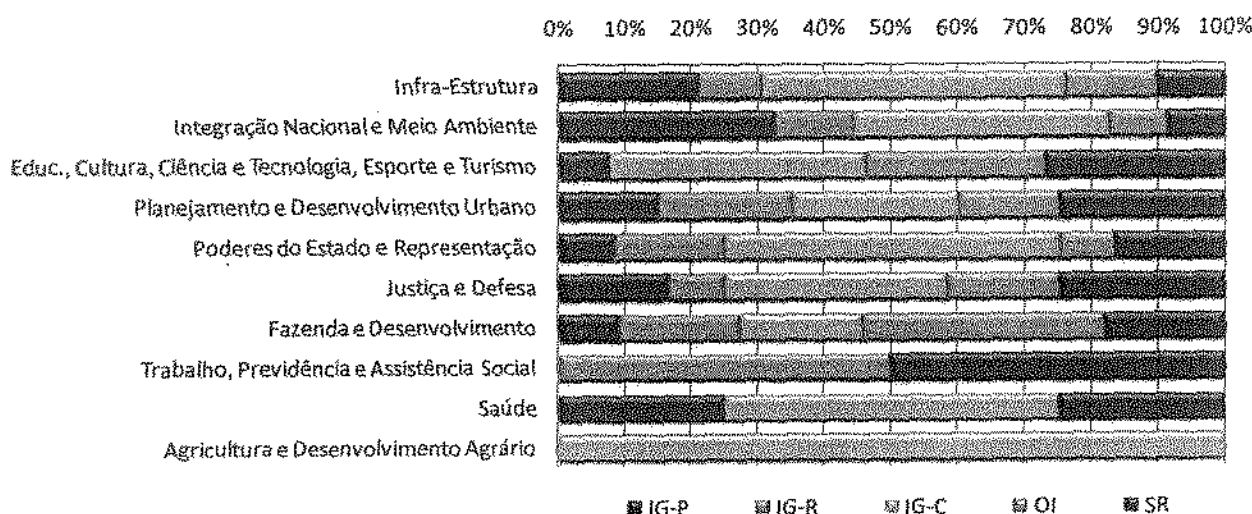


Figura 15 – Distribuição percentual das fiscalizações *in loco* por gravidade de indício e por setor de governo.

Incidência de indícios de irregularidade por unidade orçamentária

Os 63 levantamentos de auditoria com registro de indício de irregularidade grave distribuíram-se por 20 unidades orçamentárias (UO) responsáveis por obras fiscalizadas. Esta quantidade representa 33% do total de 60 UOs submetidas à fiscalização. Na tabela seguinte apresenta-se a relação daquelas com as mais significativas incidências de indícios de irregularidade grave.

Tabela 11
Unidades orçamentárias responsáveis por obras com indícios de irregularidade grave.

Unidade orçamentária	Quant. fiscalizações	IG-P	IG-R	% IG
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS	5	4		80%
Companhia de Des. os Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF	5	1	2	60%
Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU	4		2	50%
Ministério das Cidades	13	3	2	38%
Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero	8	2	1	38%
Ministério da Educação	6	2		33%
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT	62	14	6	32%
Ministério da Integração Nacional	22	4	2	27%
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras	8	2		25%
Secretaria Espec. Porto/PR	8		2	25%
Ministério do Turismo	7		1	14%

Dentre as onze unidades orçamentárias listadas na Tabela 11, seis já haviam se destacado neste quesito no Fiscobras 2008: DNOCS, Codevasf, Infraero, DNIT, Ministério da Integração Nacional e Petrobras.

As duas primeiras tiveram elevação expressiva da proporção de obras com indícios de irregularidade grave. Essa proporção passou de 40% em 2008 para 80% em 2009 com relação às obras fiscalizadas do DNOCS, e de 25% para 60% em relação à Codevasf. Por outro lado, Infraero, DNIT e Ministério da Integração Nacional reduziram esse valor: de 56% para 38%, de 43% para 32% e de 47% para 27%, respectivamente. O percentual da Petrobras praticamente não variou, apresentando ligeiro aumento de 23% em 2008 para 25% em 2009.

Surgiram em 2009 como unidades orçamentárias com alta incidência de indícios de irregularidade grave, a CBTU (50% de 4 obras), os Ministérios das Cidades (38% de 13 obras) e da Educação (33% de 6 obras) e a Secretaria Especial de Portos (25% dentre 8 obras fiscalizadas). O Ministério do Turismo apareceu com 14% de obras com achados graves.

A partir dos números apresentados, verificou-se que o Ministério da Integração Nacional foi o órgão que obteve a mais expressiva redução da incidência de indícios de irregularidade grave em comparação com os resultados do ano passado. Apesar de 27% das obras fiscalizadas em 2009 possuírem indícios de irregularidade grave, essa porcentagem mostrou-se bastante inferior à encontrada em 2008, de 47%.

A persistência de um percentual ainda elevado é influenciada pela permanência de empreendimentos no quadro-bloqueio da Lei Orçamentária Anual. Neste ano, dentre os seis levantamentos de auditoria com indícios de irregularidade grave, cinco versaram sobre obras bloqueadas, com pendências ainda não resolvidas.

Uma situação análoga foi observada com relação ao DNIT, que foi a unidade orçamentária que mais apresentou indícios de irregularidade grave em números absolutos, atingindo 20 das 62 fiscalizações realizadas em suas obras. Dessas 20 obras, 14 já constavam do quadro-bloqueio da LOA/2009.

Por outro lado, há que se ponderar que essa autarquia foi também a mais fiscalizada em 2009, como ocorre geralmente a cada ciclo Fiscobras. Considerando esse fato, torna-se mais significativa para análise a incidência percentual de indícios de irregularidade grave no total

auditado, que, conforme mencionado anteriormente, passou de 43% em 2008 para 32% no corrente ano. Observou-se, portanto, uma grande redução da quantidade relativa de obras do DNIT com indícios de irregularidade grave.

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

O aprimoramento do seu desempenho pode ser atribuído à adoção, por essa autarquia, de medidas corretivas determinadas pelo TCU. Ilustram essas providências a padronização dos seus editais de licitação e a publicação da Instrução Normativa 001/2007 pelo Ministério dos Transportes, a qual uniformizou procedimentos e rotinas a serem observados pelo DNIT na instrução de processos licitatórios.

Um dos aspectos mencionados na análise acima foi que os valores apresentados na Tabela 11 carregam indícios de irregularidade grave apontados em anos anteriores e ainda não saneados. Com o intuito de observar melhor o desempenho das unidades orçamentárias especificamente em 2009, elaborou-se a Tabela 12, em que foram descartados os levantamentos de auditoria realizados em obras pertencentes ao quadro-bloqueio da LOA/2009. Nesta tabela, estão relacionadas apenas as unidades orçamentárias com significativa incidência de indícios de irregularidade grave.

Tabela 12

Unidades orçamentárias responsáveis por obras com indícios de irregularidade grave, excluídas as obras bloqueadas na LOA/2009.

Unidade orçamentária	Quant. fiscalizações*	IG-P	IG-R	%IG
Companhia de Des. dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF	5	1	1	40,0%
Ministério das Cidades	12	2	2	33,3%
Ministério da Educação	5	1		20,0%
Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras	6	1		16,7%
Ministério do Turismo	6		1	16,7%
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT	43	3	2	11,6%
Ministério da Integração Nacional	15		1	6,7%

* Excluídas as fiscalizações de obras que constam do Anexo VI da LOA/2009.

Comparando as duas tabelas, observa-se que o DNIT e o Ministério da Integração Nacional reduzem significativamente a incidência percentual de indícios de irregularidade grave quando expurgadas da amostra as fiscalizações de obras que constam do Anexo VI da LOA/2009. Já com relação às demais unidades orçamentárias listadas na Tabela 12, a pequena diferença dos respectivos percentuais nas duas tabelas decorre simplesmente da diminuição da amostra.

Incidência de indícios de irregularidade por unidade federativa

Na tabela seguinte apresenta-se a classificação do índice de maior gravidade registrado nos relatórios das fiscalizações em campo realizadas em cada unidade federativa. Ilustra-se a distribuição percentual na Figura 16, na qual estão agregados os dados regionais.

Tabela 13 – Incidência dos indícios de irregularidade por UF.

Região / UF	Quant. fiscalizações	IG-P	IG-R	IG-C	OI	SR
Norte	49	7	8	16	6	12
AC	6		3	1	1	1
AM	6	3		2		1
AP	5			1	1	3
PA	7			5		2
RO	8	1		3	1	3

Região / UF	Quant. fiscalizações	IG-P	IG-R	IG-C	OI	SR
RR	7	1	2		3	1
TO	10	2	3	4		1
Nordeste	65	14	9	25	8	9
AL	4	1	2			1
BA	13	3	3	3	1	3
CE	8		1	5		2
MA	7	2	1	3		1
PB	5			3	2	
PE	11	2	1	5	1	2
PI	6	4	1	1		
RN	7	2		3	2	
SE	4			2	2	
Centro-Oeste	31	3	2	16	4	6
DF	13	1	1	7	2	2
GO	7		1	4		2
MS	8	1		3	2	2
MT	3	1		2		
Sudeste	49	14	1	19	12	3
ES	9	6			2	1
MG	12	4		5	3	
RJ	19	2	1	9	6	1
SP	9	2		5	1	1
Sul	25	3	2	10	5	5
PR	8	3		2		3
RS	12		1	5	5	1
SC	5		1	3		1
Total geral	219	41	22	86	35	35

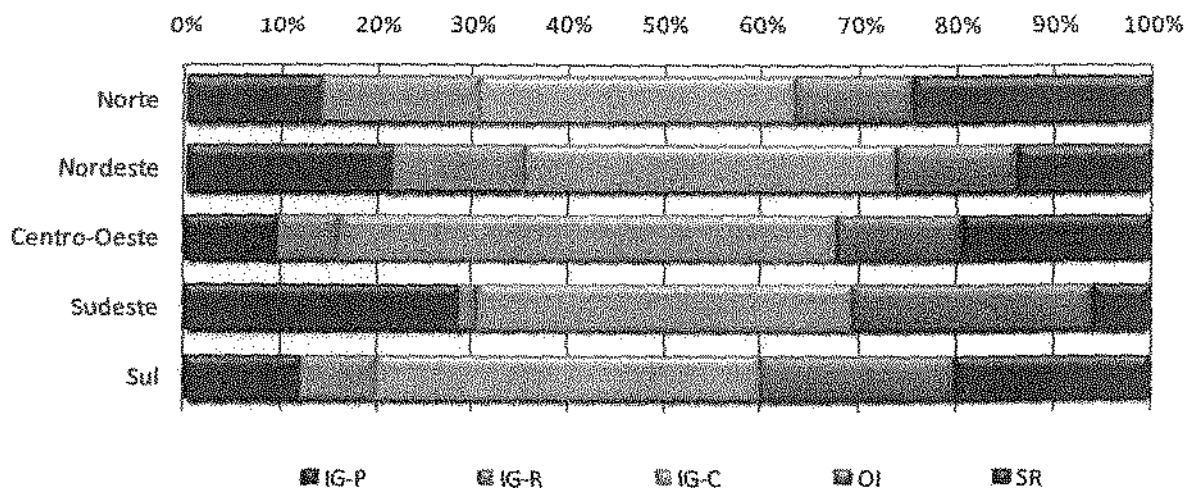


Figura 16 – Incidência dos indícios de irregularidade por região geográfica.

Achados de auditoria identificados

No conjunto das 219 fiscalizações de obras foram registrados 2.118 achados de auditoria, distribuídos nas áreas de ocorrência listadas na tabela seguinte. Percebe-se, a partir dos dados apresentados, uma grande incidência de indícios de irregularidade relacionados aos pontos centrais da Lei 8.666/93 (o procedimento licitatório e a formalização do contrato) e ao orçamento da obra (planilha orçamentária e sobrepreço/superfaturamento).

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

Área de ocorrência	Quant. achados	% Quant.
Processo licitatório	346	16,3%
Planilha orçamentária	308	14,5%
Sobrepço/Superfaturamento	287	13,6%
Formalização do contrato	281	13,3%
Fiscalização da obra	185	8,7%
Projeto básico ou executivo	146	6,9%
Dotação orçamentária	119	5,6%
Descumprimento/Obstrução	99	4,7%
Execução da obra	99	4,7%
Formalização e execução de convênio	96	4,5%
Meio ambiente	89	4,2%
Viabilidade técnica, econômica e ambiental	32	1,5%
Desapropriação	21	1,0%
Providência para desbloquear obra	9	0,4%
Recebimento da obra	1	0,0%
Total geral	2118	100,0%

Desagrupando os achados, pode-se observar quais foram mais recorrentes. A Tabela 15 apresenta uma relação daqueles mais registrados nos relatórios de fiscalização. Estão listados 24 achados, responsáveis por cerca de 56% da incidência de indícios de irregularidade nas obras fiscalizadas.

Tabela 15 – Achados de auditoria mais recorrentes em 2009.

Achado de auditoria	Incidência
1 Sobrepço/superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.	138
2 Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.	87
3 Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.	80
4 Projeto básico deficiente ou desatualizado.	71
5 Ausência de cadastramento de contrato no SIASG.	64
6 Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.	62
7 O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.	60
8 Descumprimento de determinação exarada pelo TCU.	55
9 Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.	50
10 Sobrepço/superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado.	46
11 Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU.	44
12 Clausulas contratuais em desacordo com os preceitos da Lei 8.666/93.	40
13 Sobrepço/superfaturamento decorrente de itens considerados em duplicidade.	38
14 Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.	38
15 Impropriedades na execução do convênio	38
16 Inclusão de parcela referente ao IRPJ e CSLL na composição do BDI ou na planilha de custo direto.	36
17 Itens instalação/manutenção de canteiros e mobilização/desmobilização não se encontram detalhados no custo direto da obra.	35
18 Julgamento ou classificação das propostas em desacordo com os critérios do edital ou da legislação.	35
19 Quantitativos inadequados na planilha orçamentária.	34
20 Obra licitada sem Licença Prévia.	31
21 Critério de reajuste inexistente ou inadequado.	30
22 Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável.	29
23 Impropriedades na execução orçamentária.	29
24 Projeto executivo deficiente ou desatualizado.	28
Total desta tabela	1198

Chama a atenção a alta incidência do achado 'Obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU', posicionado em décimo primeiro lugar na Tabela 15. Verificou-se que ele foi apontado principalmente nas fiscalizações realizadas na Petrobras ou em suas subsidiárias, atingindo cinco do total de 10 obras.

Filtrando agora a lista geral de achados apontados em busca daqueles classificados como irregularidade grave, obteve-se a relação dos que mais ensejaram recomendação de bloqueio preventivo da execução ou retenção de parte dos pagamentos. Na Tabela 16 apresentam-se os sete achados que respondem por 58% do total de irregularidades graves apontadas.

Tabela 16 – Achados mais recorrentes como indicio de irregularidade grave.

	ACHADO	IG-P	IG-R	Total
1	Sobrepço/superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado.	40	20	60
2	Projeto básico deficiente ou desatualizado.	30		30
3	Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.	22		22
4	Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.	21		21
5	Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável.	20		20
6	Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.	13	4	17
	Total desta tabela	146	24	170

Verifica-se que os indícios de irregularidade grave decorreram principalmente de problemas no orçamento da obra, deficiência de projeto básico ou restrição à competitividade. Essa característica tem sido observada desde 2007, pelo menos. A retenção parcial dos pagamentos foi indicada fundamentalmente nos casos de superfaturamento e de sobrepreço, como seria esperado.

Benefícios das fiscalizações

O somatório das estimativas de benefícios potenciais resultantes da fiscalização de obras por esta Corte em 2009 atingiu cerca de R\$ 1,3 bilhão. Note-se que, embora este valor seja bastante inferior ao estimado em 2008 (R\$ 2,8 bilhões), ele está coerente com o patamar observado historicamente no Fiscobras, que se situa em torno de R\$ 1,0 bilhão. Na tabela seguinte apresentam-se as origens dos maiores benefícios estimados nos levantamentos de auditoria deste exercício. A maioria deles foi estimada com base na proposta da unidade técnica e carece ainda de apreciação pelo Tribunal.

Tabela 17 – Benefícios estimados nas fiscalizações *in loco* do Fiscobras 2009.

Obra fiscalizada	Benefício estimado (R\$ milhão)
(PAC) Construção do Rodoanel – trecho sul – SP	270,6
(PAC) BR-101/PE – Adequação Trecho Divisa PB/PE – Divisa PE/AL	202,1
(PAC) Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)	121,6
(PAC) Ferrovia Norte-Sul – TO	118,0
(PAC) Dragagem e Adequação em Portos Marítimos	104,3
(PAC) BR-101/RN – Adequação Trecho Natal – Divisa RN/PB	42,0
(PAC) BR-364/AC- Construção Sena Madureira – Cruzeiro do Sul	38,7
(PAC) BR-101/RJ – Adequação Santa Cruz – Itacurussá – Mangaratiba	29,7
Construção da Vila Olímpica dos Jogos Mundiais Militares – RJ	23,5
Demais obras	332,6
Total	1.283,1

Por sua vez, o benefício potencial, apreciado pelo Tribunal somente neste ano, supera R\$ 1,1 bilhão. Na tabela seguinte podem ser consultados os principais valores decorrentes da atuação do TCU na fiscalização de obras, com base nas deliberações proferidas em 2009 até a data deste relatório. Neste caso, não há restrição quando ao ano de realização da fiscalização, nem à sua caracterização como Fiscobras, mas à data da deliberação que validou o benefício potencial.

Os benefícios da Tabela 18 referem-se a indícios de irregularidade recentemente saneados ou cujas medidas corretivas foram determinadas e estão sendo providenciadas pelos responsáveis. Ou seja, parte desse benefício potencial já se encontra efetivado.

Tabela 18
Benefícios potenciais das fiscalizações de obras após apreciação pelo TCU em 2009.

Obra fiscalizada	Benefício potencial (R\$ milhão)	Decisão
(PAC) Construção do Rodoanel – trecho sul – SP	311,8	TAC MPF-SP 018/2009*
(PAC) Manutenção de Trechos Rodoviários na BR-285/RS	208,0	AC-0377/09-P
(PAC) BR-101/PE – Adequação Trecho Divisa PB/PE – Divisa PE/AL	202,1	AC-1570/09-P
(PAC) Usina Termoeletrônica de Angra III – RJ	120,1	AC-1624/09-P
(PAC) Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)	94,6	AC-0642/09-P
(PAC) Construção da Adutora Pirapama – no Estado de Pernambuco	93,3	AC-0157/09-P
(PAC) BR-101/RN – Adequação Trecho Natal – Divisa RN/PB	42,0	AC-1452/09-P
Construção da Vila Olímpica dos Jogos Mundiais Militares – RJ	23,5	AC-2013/09-P
(PAC) Recuperação do Porto de Cabedelo / PB	14,7	AC-2146/09-P
(PAC) Implantação do Perímetro de Irrigação Rio Balsamo – AL	13,9	AC-1330/09-P
Construção da Adutora de Santa Cruz – RN	10,7	AC-0685/09-P
Total	1.134,7	

* Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado em 23/9/2009 junto ao Ministério Público Federal/SP por DNIT, DERSA e consórcios contratados para a execução da obra, em que se ajustou a redução do valor total contratado, com base nos apontamentos da fiscalização do TCU.

Levantamento de processos

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

Com vistas ao cumprimento do §2º do art. 96 da LDO/2010, reproduzido abaixo, agregam-se informações sobre indícios de irregularidades graves em obras públicas constantes de outros processos autuados no TCU, ora em andamento.

‘§ 2º O Tribunal de Contas da União deverá, adicionalmente, enviar informações sobre outras obras nas quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos 12 (doze) meses, contados da publicação desta Lei, com o grau de detalhamento definido no § 3º deste artigo.’

Dentro do prazo de 12 meses fixado na LDO/2010, consta, no sistema Processus, que foram autuados 191 processos relativos a fiscalização de obras além dos 219 levantamentos de auditoria do Fiscobras 2009. Em função da sua origem, eles estão classificados conforme indicado na tabela abaixo. Percebe-se que a participação social, na forma de denúncia ou representação, exerce influência considerável na atuação do TCU em fiscalização de obras públicas.

Tabela 19
Processos de fiscalização de obras autuados nos últimos 12 meses
(exceto Fiscobras).

Tipo do processo	Em apuração	Encerrados	Total
Denúncia	22	4	26
Representação	119	35	154
Outras fiscalizações	11		11
Total	152	39	191

Para o cadastramento das informações exigidas na LDO/2010, pesquisou-se, dentre os processos de fiscalização de obras não pertencentes ao Fiscobras 2009, os relativos a

empreendimentos em andamento com valor superior a R\$ 2 milhões, apresentando indícios de irregularidade grave, cujos processos estejam em apuração. Os seguintes processos e obras atenderam aos parâmetros citados. Os três primeiros estão classificados como IG-P e o último, como IG-R.

TC 027.459/2008-4:(PAC) BR-319/RO – Construção de Ponte sobre o Rio Madeira em Porto Velho

TC 000.670/2009-1: Reforma e construção no campus de Ciências Agrárias da UFPel/RS

TC 020.385/2009-5:(PAC) Sistema de Esgotamento Sanitário – Teresina/PI

TC 000.933/2008-6: Projeto Habitacional Vila da Barca/PA

Compõem o Anexo 5 desta consolidação os relatórios de levantamento de processos, detalhando as informações disponíveis.

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

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

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

Mudanças estabelecidas na LDO/2010

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 (Lei 12.017/09) foi promulgada em 12/8/2009 e trouxe mudanças significativas relacionadas à fiscalização pelo Poder Legislativo e às obras e serviços com indícios de irregularidades graves.

Elaboração e alteração do quadro-bloqueio

Numa das principais alterações, o Congresso Nacional avocou a si maior controle sobre o anexo da Lei Orçamentária Anual que contém a relação de 'subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves', conhecido como 'quadro-bloqueio'.

Nos dispositivos que tratam especificamente desse anexo, suprimiu-se a menção de que ele seria elaborado e alterado com base nas informações fornecidas pelo Tribunal de Contas da União. Com relação às alterações do quadro-bloqueio após publicação da LOA, essa fundamentação foi expressamente substituída por deliberações da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO, embora se exija noutro dispositivo (art. 95, §2º) que o TCU informe conclusivamente quanto aos indícios de irregularidade grave que não se confirmaram ou que foram saneados.

Inovou-se também o texto da LDO/2010 com a possibilidade de a CMO realizar audiências públicas como subsídio para as deliberações acerca de inclusão ou exclusão de subtítulos no quadro-bloqueio. Nas audiências, que contariam com representantes dos órgãos e entidades envolvidos, também poderiam ser avaliados os prejuízos potenciais da paralisação para a sociedade.

Definição de indício de irregularidade grave

A definição de indício de irregularidade grave sofreu alterações sutis. Primeiro, estabeleceu-se que a potencialidade de ocasionar prejuízo ao erário ou a terceiros passa a ser característica intrínseca de qualquer indício de irregularidade grave. Depois, as duas condições restantes elencadas nas alíneas deixaram de ter caráter exemplificativo. Por fim, definiu-se que a relevância da materialidade deve ser avaliada em função do valor total contratado.

Outra alteração, porém sem a propriedade de modificar o entendimento, consistiu na substituição do termo ‘suspensão cautelar’ por ‘bloqueio preventivo’. A nova redação da definição pode ser visualizada no excerto abaixo.

‘Art. 94. § 1º Para os efeitos desta Lei, entendem-se por:

(...)

IV – indícios de irregularidades graves, os atos e fatos que, sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, tendo potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e enquadrando-se em pelo menos uma das condições seguintes, recomendem o bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço:

a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou

b) configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a Administração Pública.’

No âmbito do TCU, o indício de irregularidade grave conforme definido na LDO está caracterizado como IG-P (indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação). Firmou-se esse conceito, juntamente com os relativos às classificações IG-C e OI, no item 9.1 do Acórdão 307/2006-TCU-Plenário, nos seguintes termos:

9.1. considerar, para efeito de fiscalização de obras públicas, Indícios de Irregularidades Graves aqueles que geram audiência ou citação dos responsáveis, sendo subdivididos em:

9.1.1. Indícios de Irregularidades Graves – categoria P – IG-P aqueles que atendam à conceituação contida no art. 102, § 1º, inciso IV, da Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005 – LDO/2006 (recomendem a suspensão cautelar das execuções orçamentária, física e financeira do contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço, conforme vem constando dos quadros anexos às leis orçamentárias anuais), tendo por indicativo os tipos de indícios relacionados no Anexo I do Manual Fiscobras 2005, aprovado pela Portaria Segecex nº 5, de 28 de março de 2005;

9.1.2. Indícios de Irregularidades Graves – categoria C – IG-C aqueles que, embora gerem citação ou audiência do responsável, não recomendem a suspensão cautelar das execuções orçamentária, física e financeira do contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço, tendo por indicativo os tipos de indícios relacionados no Anexo I do Manual Fiscobras 2005, aprovado pela Portaria Segecex nº 5/2005; e

9.1.3. Indícios de Outras Irregularidades, aqueles considerados de gravidade intermediária e/ou formal e que ensejem determinação de medidas corretivas, tendo por indicativo os tipos de indícios relacionados no Anexo II do Manual Fiscobras 2005, aprovado pela Portaria Segecex nº 5/2005;

Tendo em vista o ajuste no conceito de IG-P apresentado na LDO/2010 e o desuso da tipificação de indícios no Manual Fiscobras como consequência da implementação do sistema Fiscalis Execução para elaboração dos relatórios de fiscalização do Tribunal, considera-se oportuno revisar as definições das classes de irregularidade para efeito de fiscalização de obras. Propõe-se substituir a remissão feita à LDO/2006 no conceito de IG-P, passando a referenciar o art. 94, § 1º da Lei 12.017/09 (LDO/2010), e suprimir a menção ao Manual Fiscobras.

A propósito, convém registrar também o conceito de indício de ‘irregularidade grave com retenção parcial de valores’ (IG-R), que caracteriza prática que passou a ser adotada pelo TCU principalmente a partir de 2008. Aplica-se às situações em que, em princípio, seria recomendável o bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira da obra ou parte dela, porém considera-se indicado permitir a continuidade dessas execuções, desde que sejam retidos valores suficientes para prevenir o possível dano ao erário.

Caso a retenção não seja efetuada pelo responsável, a condição para o prosseguimento da execução da obra (ou parte dela) não está satisfeita e a classificação do achado deve ser alterada

para IG-P ('irregularidade grave com recomendação de paralisação'), impondo-se outras condições para a retomada dos trabalhos.

Possibilidade de apresentação de garantia para evitar bloqueio

Outra inovação da LDO/2010 é a faculdade de se apresentar garantia com o objetivo de evitar o bloqueio da execução da obra, desde que ela seja suficiente para reparar integralmente os prejuízos potenciais ao erário. Neste aspecto, pode-se inferir que as medidas de retenção de valores determinadas pelo TCU em alternativa à recomendação de paralisação (IG-R) tenham característica da garantia mencionada no texto legal. Reforçam essa tese as decisões já tomadas pelo TCU de aceitar a prestação de seguro garantia em substituição à retenção de parte dos pagamentos.

Reproduz-se abaixo o dispositivo inserido na LDO/2010 (art. 94, §2º):

'§ 2º Não constarão do Anexo a que se refere o § 2º do art. 9º desta Lei e não estarão sujeitos a bloqueio da execução os casos para os quais tenham sido apresentadas garantias suficientes à cobertura integral dos prejuízos potenciais ao erário, nos termos da legislação pertinente.'

Informações prestadas pelo TCU

Com relação às informações a serem prestadas pelo TCU sobre as fiscalizações de obras, novas exigências foram introduzidas na LDO/2010.

i. Conteúdo das informações

Uma delas refere-se à obrigatoriedade de especificação dos contratos, convênios ou editais relativos às etapas, parcelas ou subtrechos nos quais foram identificados indícios de irregularidade grave. Suprimiu-se o entendimento de que, ausentes tais dados, o bloqueio recairia sobre todo o subtítulo.

Além disso, exigiu-se que, nas informações decorrentes de fiscalizações de obras e serviços nos quais foram identificados indícios de irregularidade grave, constassem também a 'estimativa do valor potencial do prejuízo ao erário', o 'conteúdo das eventuais alegações de defesa apresentadas e sua apreciação' e 'as eventuais garantias de que trata o §2º do art. 94, identificando o tipo e o valor'.

Para proporcionar o atendimento a essa exigência, convém dotar o sistema Fiscalis Execução Obras, utilizado para elaboração dos relatórios de fiscalização, de meios adequados para registrar as novas informações citadas acima e as medidas corretivas para saneamento das irregularidades, exigidas noutro dispositivo da mesma lei.

ii. Datas de envio das informações

As Leis de Diretrizes Orçamentárias têm determinado diversos momentos em que o TCU deve fornecer informações sobre fiscalizações de obras.

Até 1º de agosto de cada ano, o TCU deve enviar relação de obras com IG-P para a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Neste exercício, a LDO suprimiu a CMO da lista de órgãos a receberem tais dados. As informações deste ano já foram enviadas à SOF por meio do Ofício 67/2009-Secob.

Até 30 dias após o encaminhamento da Proposta Orçamentária do próximo exercício, o que normalmente define a data limite de 30 de setembro para o TCU, deve-se enviar à CMO 'informações recentes sobre a execução física das obras e serviços que tenham sido objeto de fiscalização nas quais foram identificados indícios de irregularidades graves, inclusive na forma de banco de dados'. Ressalta-se que é justamente esta a finalidade deste Relatório Consolidado.

Na LDO/2010, alterou-se este comando para restringir a exigência apenas às fiscalizações nas quais foram identificados indícios de irregularidade grave. Portanto, este relatório traz em anexo impresso os relatórios resumidos das obras com IG-P. Adicionalmente, outro anexo impresso contém as obras com IG-R, entendidas como aquelas em que se apontou indício de irregularidade grave, mas optou-se por determinar retenção de parte dos pagamentos com o objetivo de minimizar o potencial dano ao erário e evitar a recomendação de paralisação. Não obstante, os relatórios sintéticos de todas as obras fiscalizadas, sem exceção, constam do banco de dados disponibilizado em meio magnético.

Em 30 de novembro, o TCU deve enviar relatório de atualização das informações prestadas em setembro, disponibilizando-o na *internet* até a aprovação da LOA seguinte. Este comando não sofreu mudança na LDO/2010.

Em dispositivo inovador, a LDO/2010 estabeleceu nova necessidade de prestação de informações pelo TCU: **até 15 de maio de 2010**, deverá ser enviado à CMO *'relatório contendo as medidas saneadoras adotadas e as pendências que ainda impedem a continuidade da execução dos subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves que se encontram bloqueados preventivamente'*.

Nesse quesito, cumpre informar que, em recente decisão (Acórdão 1884/2009-TCU-Plenário, de 19/8/2009) proferida em sessão de caráter reservado, o Tribunal determinou a incorporação, aos relatórios trimestrais de atividades da instituição, de informações sobre as obras inseridas no quadro-bloqueio da LOA ou com retenção de valores. Os dados a serem divulgados contemplam a *'descrição resumida das irregularidades que motivam a paralisação'* e *'as medidas saneadoras necessárias à continuidade do empreendimento'*.

Entende-se, portanto, que o atendimento à nova exigência de informações definida na LDO/2010 ocorrerá automaticamente com a implementação da recente determinação do Plenário do TCU.

Além das datas pré-definidas para prestação de informações, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem estabelecido que novos indícios de irregularidade sejam comunicado ao Congresso Nacional no prazo de **15 dias após sua constatação**. Isso tem sido feito rotineiramente por meio da emissão de Avisos, procedimento que não precisa ser modificado. Cópias dos Avisos enviados neste exercício podem ser encontradas no Anexo 1 deste processo.

Apreciação pelo TCU de processos com indícios de irregularidade grave

A LDO/2010, a exemplo do que vem sendo determinado pelas últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias, continuou impondo ao Tribunal a apreciação prioritária dos processos com indícios de irregularidades graves. A esse respeito e fundamentado na LDO/2006, a primeira lei a estabelecer prazos para deliberação do TCU, esta Corte prolatou o Acórdão 307/2006-TCU-Plenário, no qual foram detalhados os procedimentos a serem cumpridos para o atendimento à lei.

Entretanto, em mudança aplicável ao próximo exercício, a LDO/2010 reduziu de seis para quatro meses o prazo concedido ao TCU para decidir, *'de forma expressa, se as irregularidades inicialmente apontadas foram confirmadas e se o empreendimento questionado poderá ter continuidade sem risco de prejuízos significativos ao erário'*. Impôs-se, assim, uma redução significativa do tempo disponível para a deliberação do Tribunal.

Essa alteração demanda a adaptação do rito processual estabelecido no Acórdão 307/2006-TCU-Plenário, que disciplinou o cumprimento do prazo anterior, de seis meses, em seu item 9.7:

'9.7. considerar que as atividades para o atendimento do prazo de seis meses, mencionado no § 7º do art. 102 da LDO/2006, sejam concluídas internamente no âmbito do Tribunal da seguinte forma:

9.7.1. quatro meses para a Secex responsável pelo processo, incluindo-se o prazo para oitiva dos responsáveis; e

9.7.2. dois meses para o Gabinete do Ministro-Relator do processo;' (Grifos acrescidos)

Tendo em vista o prazo reduzido em 1/3 do original, considera-se justo e necessário reduzir na mesma proporção o tempo distribuído a cada unidade envolvida. Com esse objetivo, propõe-se a substituição dos valores contidos nos itens reproduzidos acima, de forma a estabelecer que o **prazo de quatro meses (120 dias)** imposto na LDO/2010 distribui-se na proporção de **80 dias** para a Secex responsável pelo processo e **40 dias** para o Gabinete do Ministro-Relator. Ressalta-se que esta alteração de prazos será válida para o exercício de 2010.

Rito processual das fiscalizações de obras

Conforme mencionado anteriormente neste relatório, o Acórdão 307/2006-TCU-Plenário regulamentou o rito processual aplicado pelo Tribunal nas fiscalizações de obras públicas. Além da

conceituação das classes de indícios de irregularidade, foram fixados entendimentos e procedimentos para que sejam atendidos os prazos e demais exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Essa deliberação do Plenário baseou-se na Lei 11.178/2005 (LDO/2006) e na prática do TCU à época. Portanto, torna-se necessário atualizar seu conteúdo, de forma a contemplar as inovações trazidas pela LDO/2010 e a evolução da metodologia de fiscalização de obras. Nesta ocasião, cabe também considerar o recente Acórdão 1884/2009-TCU-Plenário, de 19/8/2009, que estabeleceu rito específico para o monitoramento dos processos relativos a obras submetidas a bloqueio preventivo de execução ou a retenção parcial de pagamentos.

Ao final deste relatório apresentam-se as sugestões para atualização do rito processual, incorporando as propostas apresentadas em tópicos anteriores e outras alterações de menor porte.

Conclusão

Encontram-se, portanto, finalizados os trabalhos desenvolvidos em cumprimento ao Acórdão 345/2009-TCU-Plenário e ao disposto na Lei 12.017/09, de 12/8/2009 (LDO/2010). As informações detalhadas relativas à fiscalização de obras pelo TCU neste exercício estão organizadas em anexos deste Relatório Consolidado.

Para efeito de apresentação ao Congresso Nacional, os relatórios foram divididos em seis anexos com o seguinte conteúdo:

Anexo 1 – Dados básicos dos programas de trabalho: Dados básicos sobre os levantamentos de auditoria de que tratam os Anexos 2 a 4, contemplando a unidade federativa, o número e a descrição do programa de trabalho, o número do respectivo processo autuado em 2009 e informação quanto à inclusão da obra no Anexo VI da LOA/2009;

Anexo 2 – Empreendimentos com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação: Relatórios Resumidos dos levantamentos de auditoria nos quais foram apontados indícios de irregularidade grave que atendem ao disposto no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.017/2009 (LDO/2010) e recomendam o bloqueio preventivo da obra ou parte dela (IG-P);

Anexo 3 – Empreendimentos com indícios de irregularidade grave com retenção parcial de valores: Relatórios Resumidos dos levantamentos de auditoria nos quais foram apontados indícios de irregularidade grave que atendem ao disposto no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.017/2009 (LDO/2010) e recomendam a retenção parcial de pagamentos (IG-R);

Anexo 4 – Empreendimentos com indícios de irregularidade grave já saneados ou reclassificados: Relatórios Resumidos dos levantamentos de auditoria nos quais não há indícios de irregularidade grave que atendam ao disposto no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), porque os indícios inicialmente apontados não persistiram após apreciação do Ministro-Relator ou do Tribunal (foram saneados ou tiveram a classificação inicial alterada para IG-C ou OI por acórdão ou por despacho);

Anexo 5 – Outros processos de fiscalização de obras com indícios de irregularidade grave: Relatórios referentes ao Levantamento de Processos, em cumprimento ao §2º do art. 96 da LDO/2010;

Anexo 6 – Macroavaliação ambiental das obras públicas federais: Relatório consolidado relativo à fiscalização de aspectos ambientais.

Proposta de encaminhamento

Ante todo o exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo: autorizar a remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes dos Anexos 1 a 6 e a íntegra dos relatórios sintéticos de Levantamentos de Auditoria, em meio digital, atualizados com os acórdãos proferidos até a sessão plenária de 23/09/2009, bem como deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, em cumprimento ao art. 96 da Lei 12.017/09, de 12/8/2009 (LDO/2010);

autorizar a remessa de cópia dos Anexos 1 a 6, inclusive em meio digital, acompanhados desta deliberação, bem como dos respectivos Relatório e Voto, aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, da Comissão de Serviços de Infra-Estrutura do Senado Federal e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, ao Procurador-Geral da República e aos partícipes do subgrupo Fiscalização de Obras da Rede de Controle da Gestão Pública;

determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob – que autue processo visando a iniciar os estudos para selecionar as fiscalizações de obras a serem realizadas em 2010, encaminhando o referido processo para sorteio de relator ainda neste exercício;

determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação – Setec – que promova os necessários ajustes e aperfeiçoamentos no Sistema Fiscalis Execução – Obras, para contemplar o encaminhamento de novas informações ao Congresso Nacional previstas na LDO/2010, colocando o sistema em plena operação até 22/02/2010;

regulamentar o rito processual a ser observado pelo Tribunal nas fiscalizações de obras realizadas a partir do exercício de 2010, de acordo com o estabelecido a seguir:

considerar, para efeito de fiscalização de obras públicas, os seguintes conceitos para classificação dos indícios de irregularidade identificados:

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

b) **Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores – IG-R:** aquele que, embora atenda à conceituação contida no art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei 12.017, de 12/8/2009 (LDO/2010), permite a determinação de retenção de valores ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário como condição para a continuidade das execuções física, orçamentária e financeira, enquadrando-se no art. 94, § 2º, da LDO/2010;

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

d) **Indício de outras irregularidades – OI:** aquele considerado de gravidade intermediária ou formal e que enseja determinação de medidas corretivas;

firmar o entendimento de que o momento da constatação dos indícios de irregularidade grave, para contagem do prazo de 15 (quinze) dias fixado no art. 98 da Lei 12.017/2009, corresponde à data do despacho do relator;

fixar o prazo de 20 (vinte) dias, a contar da data de conclusão do relatório de auditoria, consoante definido na respectiva portaria de fiscalização, para que as unidades técnico-executivas encaminhem os processos com indícios de IG-P, IG-R ou IG-C aos gabinetes de relatores, e de 20 (vinte) dias para que esses processos retornem às unidades técnico-executivas com os despachos dos Ministros-relatores;

autorizar a Presidência do Tribunal, findo o prazo de 40 (quarenta) dias estabelecido no item supra, ainda que o relator não se tenha manifestado sobre a matéria, a comunicar, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, à Comissão Mista Permanente prevista no art. 166, § 1º, da Constituição Federal, que os ‘Relatórios Sintéticos de Levantamento de Auditoria’, que se enquadram na situação tratada no art. 98 da Lei 12.017/2009, estão disponibilizados no sistema Fiscalis, medida a ser acompanhada do envio de cópia dos mencionados relatórios aos Ministros de estado da área correspondente ou presidentes de tribunais superiores, ao Ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, aos presidentes das comissões interessadas do Congresso Nacional e aos partícipes do subgrupo Fiscalização de Obras da Rede de Controle da Gestão Pública;

fixar prazo improrrogável de 5 (cinco) dias úteis para a manifestação prévia mencionada no inciso VII do §3º do art. 96 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), a respeito dos indícios de IG-P, IG-

R e IG-C apontados no relatório preliminar de auditoria, e de 5 (cinco) dias para a correspondente avaliação preliminar pela equipe de fiscalização;

considerar prioritária, conforme determinado pelo §2º do art. 98 da Lei 12.017/2009, a apreciação de processos de obras públicas com indícios de IG-P ou IG-R, devendo os respectivos acórdãos, assim como as instruções das unidades técnicas de exame das razões de justificativa ou alegações de defesa oferecidas pelos responsáveis, conterem manifestação expressa a respeito do saneamento dos indícios inicialmente apontados e da conveniência ou não do bloqueio preventivo ou da retenção parcial de pagamentos relativos a contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço e, ainda, especificarem as medidas necessárias ao saneamento dos indícios inicialmente apontados, assinando prazos aos responsáveis com respeito à operacionalização dessas medidas;

fixar os seguintes referenciais para contagem dos prazos definidos pela Lei 12.017/2009 (LDO/2010):

a) prazo de quatro meses mencionado no §2º do art. 98: data do encaminhamento previsto no item 0 acima; e

b) prazo de três meses mencionado no §4º do art. 98: data de entrega da manifestação do órgão ou entidade responsável quanto ao cumprimento das medidas corretivas em atendimento à deliberação do TCU a respeito;

considerar que as atividades para o atendimento do prazo de quatro meses mencionado no §2º do art. 98 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010) sejam concluídas internamente no âmbito do Tribunal da seguinte forma:

a) 80 dias para a Secex responsável pelo processo, incluindo-se o prazo para oitiva dos responsáveis; e

b) 40 dias para o Gabinete do Ministro-Relator do processo;

considerar que as atividades para o atendimento do prazo de três meses, mencionado no §4º do art. 98 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), sejam concluídas internamente no âmbito do Tribunal da seguinte forma:

a) 60 dias para a Secex responsável pelo processo; e

b) 30 dias para o Gabinete do Ministro-Relator do processo;

considerar que, em caso de recurso, valem os prazos estabelecidos nos itens 0.a para a Serur e 0.b para o Gabinete do Ministro-Relator do processo;

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

determinar às Secexs responsáveis que observem com rigor os prazos dos processos sob sua coordenação relativos a empreendimento em que foram apontados indícios de IG-P ou IG-R e, caso vencidos, a fim de se viabilizar o atendimento ao disposto no §5º do art. 98 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), encaminhem à Secob, com cópia ao Ministro-Relator, nas datas de seu vencimento, as justificativas do atraso;

determinar à Secob que adote as seguintes medidas em relação ao acompanhamento das obras fiscalizadas por este Tribunal que estejam submetidas a bloqueio preventivo da execução ou a retenção parcial de pagamentos em razão de indícios de irregularidade grave:

a) autuar um processo de monitoramento para cada obra com recomendação vigente de bloqueio preventivo ou de retenção de valores, estabelecendo como relator, nos termos do art. 14 da Resolução 175/2005, aquele responsável pela deliberação mais antiga que apontou indício de IG-P ou IG-R, inclusive nos casos em que houver mais de um processo tratando de achados desses tipos na mesma obra;

b) utilizar os processos de monitoramento acima referidos exclusivamente para o acompanhamento das ações relativas ao bloqueio e desbloqueio da obra e à retenção e sustação da retenção de valores;

c) somente encerrar ou apensar os processos de monitoramento em tela após a manifestação deste Tribunal favorável ao prosseguimento da obra ou ao cancelamento da determinação de retenção de valores;

determinar à Segecex oriente as unidades técnicas para que:

a) em fiscalizações de obras públicas nas quais tenha sido apontado indício de irregularidade grave, caso a manifestação mencionada no inciso VII do §3º do art. 96 da Lei 12.017/2009 (LDO/2010) não atenda ao prazo estipulado no item 0 acima, seja a documentação devolvida ao remetente, informando-lhe que a devolução visa a evitar o descumprimento do prazo determinado pelo caput do art. 96 da mesma lei e que, se for o caso, o gestor poderá exercer seu direito de defesa nas etapas processuais posteriores, conforme previsto na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e no Regimento Interno do TCU;

b) comuniquem aos Gabinetes dos Relatores a conclusão dos relatórios de fiscalização de obras que envolvam indícios de IG-P ou IG-R, tão logo sejam concluídos, de modo a permitir a apreciação da respectiva proposta de encaminhamento pelo Relator antes do prazo estabelecido no item 0 acima;

c) providenciem junto à Adplan ou à Secob o registro no sistema Fiscalis Execução Obras dos procedimentos fiscalizatórios envolvendo auditorias ou inspeções em obras públicas surgidas em outras ações de fiscalização da Unidade Técnica;
arquivar o presente processo.”

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado relatório consolidado dos levantamentos de auditorias em obras públicas realizados no exercício de 2009, com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais e prestar informações ao Congresso Nacional, visando a subsidiar a aprovação e o acompanhamento da Lei Orçamentária Anual de 2010, nos termos fixados pelo art. 96 da Lei 12.017, de 12/8/2009-LDO/2010.

2. Cabe consignar, inicialmente, que foram realizadas, no primeiro semestre de 2009, 219 fiscalizações in loco em obras públicas. Das obras fiscalizadas, 211 correspondem à relação de obras aprovada no item 9.1 do Acórdão 345/2009-TCU-Plenário, enquanto 8 foram adicionadas em decorrência da seleção de editais de obras públicas realizada com base em acompanhamento pelos sistemas ComprasNet, Siasg e Siafi, no decorrer do primeiro semestre de 2009.

3. Os critérios estabelecidos para a seleção das obras fiscalizadas in loco respeitaram a imposição constante no §1º do art. 96 da LDO/2010 e surgiram a partir da análise de cenários elaborados pela unidade técnica e contando, ainda, com a participação deste Gabinete.

4. Pela primeira vez nesse procedimento, adotaram-se critérios de seleção com base nas funções de governo, os quais propiciaram maior diversificação nos objetos fiscalizados. Como consequência, foram alcançados empreendimentos de menor porte, inclusive distribuídos por funções orçamentárias com quantidades pequenas de obras, o que possibilitou uma distribuição por função de governo mais abrangente que a verificada no exercício de 2008.

5. Outra inovação trazida no presente trabalho diz respeito à inclusão das fiscalizações de obras públicas atuadas em função de denúncia, de representação e de outras fiscalizações não pertencentes ao Fiscobras. Nessa situação, foram identificados 191 processos. Portanto, o TCU realizou, ao todo, 410 fiscalizações de obras nos últimos 12 meses, sendo 219 do Fiscobras 2009.

6. O detalhamento dos procedimentos de escolha das obras encontra-se às fls. 10/37 (relação inicial de 211 obras) e fls. 77/83 (seleção adicional de editais).

7. Como pode ser observado no Relatório precedente, foram selecionadas 29 obras do Quadro-bloqueio, sem dotação na LOA 2009; 26 obras do Quadro-bloqueio, com dotação na LOA 2009, no valor de R\$ 7.798.960.564,00; 4 fiscalizações determinadas pelo Plenário do TCU, com dotação de R\$ 727.150.516,00; 7 obras da seleção especial Petrobras, com dotação de R\$ 12.213.591.100,00; 18 obras da Seleção especial Secob, com dotação de R\$ 2.207.656.400,00; 37 obras do PAC com alta materialidade, com dotação de R\$ 6.319.446.827,00; 25 obras definidas por materialidade e por função de governo que executa muitas obras, com dotação de R\$ 1.168.037.802,00; 6 obras também definidas por materialidade e por função de governo que executa poucas obras, com dotação de R\$ 151.872.320,00; 4 obras foram selecionadas entre as obras de alta materialidade não fiscalizadas em 2008, com dotação de R\$ 870.909.360,00; e 1 obra específica de alta materialidade, com dotação de R\$ 265.859.539,00.

8. Foram, ainda, fiscalizadas 13 obras da seleção inicial de editais, com dotação de R\$ 1.399.057.417,00 e mais 8, a partir de seleção adicional de editais, com dotação de R\$ 761.838.263,00. E, por fim, foram fiscalizadas 41 obras com dotação de R\$ 1.596.424.847,00, eleitas pelas Secexs envolvidas nos trabalhos a partir de um rol, disponibilizado pela Secob, das obras eletivas.

9. No total, como já mencionado, foram fiscalizadas 219 obras, e o valor financeiro atingiu R\$ 35.480.804.955,00.

– II –

10. Após essas breves considerações, passo à análise do conteúdo específico da consolidação de dados e informações que consubstanciam o feito em exame que, em essencial, traduz-se no ato de autorizar a remessa, à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, das informações constantes dos anexos de I a IV do Relatório Consolidado, elaborado pela Secob.

11. Ressalvo, inicialmente, que os principais dados e números revelados pela consolidação compreendida pela Secob referem-se à posição correspondente à data de fechamento do relatório

(24/9/2009), e que serão atualizados à medida que os processos forem apreciados pelo Plenário do Tribunal.

12. Conforme se observa no Relatório precedente, em termos geográficos, os levantamentos de auditoria abrangeram todos os Estados do Brasil e o Distrito Federal, atendendo, assim, ao critério de regionalização das auditorias. A região com o maior número de fiscalizações foi a Região Nordeste (65), seguida da Região Sudeste (49). Entretanto, em termos de volume de recursos essa última região obteve a maior participação, R\$ 15.648.532.054,00, seguida da Região Nordeste com R\$ 8.361.100.087,00.

13. Houve nesse exercício, em razão da alteração dos critérios de seleção, melhor distribuição por função de governo. No exercício de 2008, as funções Transporte, Energia e Gestão Ambiental responderam por 81% das fiscalizações *in loco*. Neste ano de 2009, a concentração nessas mesmas funções caiu para 58,9%. Houve, ainda, o aparecimento da função Educação em posição de destaque, com 8,7% das obras auditadas. No ano de 2008, a quantidade de fiscalizações referentes a essa função foi insignificante em relação ao total de levantamentos de auditoria executados.

14. Mesmo com participação menor neste exercício, a Função Energia ainda manteve relativa significância no conjunto fiscalizado. Fiscalizaram-se 28 empreendimentos dessa função, cuja soma de dotações supera R\$ 23,2 bilhões, representando 63,7% da dotação orçamentária total auditada e 12,3% das obras fiscalizadas. Isso se explica pela influência das obras da Petrobras, que respondem por 54% de toda a dotação fiscalizada, em 10 obras (4,6%).

15. Quando considerado o setor de governo em que atua a instituição responsável pela obra fiscalizada *in loco*, observa-se ênfase no setor de infraestrutura, que concentrou 43,4% dos levantamentos de auditoria (95 fiscalizações) e 78,5% da dotação orçamentária (R\$ 27.858.125.361,00). Dos tipos de obras mais fiscalizadas 42% (92) foram obras da área de transporte, com dotação orçamentária de R\$ 6.462.861.760,00 (18,22% do total fiscalizado). Embora elevado, este percentual é expressivamente menor que o relatado em 2008, de 51,6%.

16. É de se esclarecer que, em 2009, entre as 219 fiscalizações realizadas, 99 ocorreram em obras/serviços classificados como pertencentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que representa em torno de 45,2% das obras auditadas. As obras se distribuíram por 7 funções de governo, atingindo um montante financeiro de R\$ 25.010.963.062,00, o que corresponde a 70,5% do total das dotações fiscalizadas no exercício.

17. Mesmo assim, considerando as informações extraídas do relatório do 7º Balanço do PAC, de abril/2009, de que o Comitê Gestor do Programa monitorava 2.446 ações, sem contar as de Habitação e Saneamento, que são executadas por estados e municípios e acompanhadas pelo Governo Federal em separado, pode-se concluir que os levantamentos de auditoria realizados em 2009, pelo TCU, atingiram somente 3,9% do total de obras do PAC.

18. Outra informação importante, deduzida do gráfico reproduzido do Relatório precedente (figuras 7 e 8), diz respeito à trajetória fortemente ascendente do volume de recursos fiscalizados anualmente por este Tribunal. Exemplo disso é que, no exercício de 2008, foram fiscalizados R\$ 26,03 bilhões, enquanto neste exercício o montante fiscalizado atingiu R\$ 35,48 bilhões. Este comportamento pode ser indicativo de uma crescente capacidade de investimento do Governo Federal, mas, também, do aprimoramento dos critérios de seleção adotados, o que demonstra a importância de se investir na busca contínua da eficácia dos procedimentos de planejamento e seleção, visando à qualidade dos trabalhos de auditoria.

– III –

19. Quanto aos resultados consolidados das fiscalizações *in loco*, vale ressaltar, inicialmente, que as quantidades estão atualizadas até 24/9/2009 e consideram eventuais deliberações proferidas até aquela data. Para fins de comparação com os resultados do Fiscobras 2008, consultou-se o Relatório referente ao Acórdão 2140/2008-TCU-Plenário.

20. Para este exercício, os achados referentes aos levantamentos de auditoria foram classificados, de acordo com a gravidade do indicio de irregularidade identificado, em IG-P – Indício de

irregularidade grave com recomendação de paralisação: recomenda o bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira da obra ou parte dela, ensejando também audiência ou citação dos responsáveis ou adoção de medida cautelar suspensiva do ato ou do procedimento impugnado; IG-R – Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores: aquele que, embora atenda à conceituação contida no art. 94, § 1º, inciso IV, da LDO/2010, permite a determinação de retenção de valores suficientes para prevenir o possível dano ao erário como condição para a continuidade das execuções física, orçamentária e financeira; IG-C – Indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade, que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação contida no art. 94, § 1º, inciso IV, da LDO/2010; e, por fim, OI – Indício de outras irregularidades consideradas de gravidade intermediária ou formal e que enseja determinação de medidas corretivas.

21. As definições acima, trazidas do Acórdão 307/2006-TCU-Plenário, sofreram adaptações em função da recente publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 (Lei 12.017/2009), promulgada em 12/8/2009, à exceção da IG-R, que teve classificação introduzida no TCU em 2008 e indica que o achado de auditoria encaixa-se na definição de indício de irregularidade grave estabelecida na LDO/2010, mas propicia que se ofereça ao gestor uma opção para resguardar o erário enquanto se permite, excepcionalmente, o prosseguimento das execuções física, orçamentária e financeira. Adotando essa medida, o TCU procura evitar que a interrupção do fluxo orçamentário e financeiro atrase o ritmo das obras até que seja apreciado o mérito da questão.

22. Vale acrescentar que a LDO/2010 trouxe mudanças significativas relacionadas à fiscalização pelo Poder Legislativo e às obras e serviços com indícios de irregularidades graves. Uma das modificações é que o Congresso Nacional avocou a si maior controle sobre o anexo da Lei anual que contém a relação de subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades (quadro de bloqueio).

23. Outra alteração relevante diz respeito à possibilidade de a Comissão Mista de Orçamento (CMO) realizar audiências públicas como subsídio para as deliberações acerca da inclusão ou exclusão de subtítulos no quadro-bloqueio. Nas referidas audiências também podem ser avaliados os prejuízos potenciais da paralisação para a sociedade.

24. Foram acrescentadas, ainda, inovações, a exemplo da possibilidade de apresentação de garantia para evitar bloqueio (item 8.3 do relatório precedente), novas exigências a respeito das informações a serem prestadas pelo TCU (itens 8.4), além das já mencionadas definições de indícios de irregularidades graves (item 8.2).

25. Em razão das alterações constantes da LDO/2010, a Secob apresenta, na conclusão deste trabalho, proposta de atualização do rito processual aplicado pelo Tribunal com fundamento no Acórdão 307/2006-TCU-Plenário, de forma a contemplar as inovações trazidas no novo normativo.

26. Com base na nova classificação, foram apontados indícios de irregularidades graves que atendem ao art. 94, § 1º, inciso IV, da LDO/2010 (IG-P), em 63 fiscalizações, ou seja, 29% das obras auditadas. Entre as fiscalizações, entretanto, apenas um grupo de 41 obras recebeu recomendação de bloqueio preventivo da execução de contrato, convênio ou instrumento congêneres, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra, nas outras 22 obras auditadas, indicou-se a retenção de parte dos pagamentos suficiente para resguardar o erário até a decisão de mérito do Tribunal, tornando dispensável o bloqueio dos recursos. Além disso, foram detectados indícios de outras irregularidades em 121 fiscalizações. Não houve registro de quaisquer indícios de irregularidades em 35 fiscalizações, ou seja, 16% das obras fiscalizadas.

27. Merece destaque a observação de que os quantitativos citados no parágrafo anterior comportam os indícios de irregularidades graves apontados em exercícios anteriores e ainda não saneados. Caso sejam considerados apenas os novos achados de auditoria identificados em 2009, a quantidade total de fiscalizações com indícios de irregularidades graves cai para 27, sendo 18 classificadas como IG-P e 9, IG-R.

28. Comparado com os resultados do Fiscobras 2008, verificou-se expressiva queda do percentual de obra com IG-P, de 31% no ano passado para 19% neste exercício. A incidência da IG-R

subiu de 8% em 2008 para 10% neste exercício. Os indícios de irregularidade graves (IG-P + IG-R), entretanto, sofreram significativa redução, de 39% em 2008 para 29% em 2009.

29. É de se frisar que, em relação às obras do PAC fiscalizadas por este Tribunal, foram constatados indícios de irregularidades graves que atendem à LDO/2010 (paralisação ou retenção) em 30 obras, sendo que 13 obras com recomendação de paralisação e 17 com proposta de retenção parcial de valores.

30. Há de se ressaltar, também, que a proporção de obras do PAC nas quais se identificou indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação ficou em 0,5% do total de empreendimentos compreendidos nesse Programa, se for considerado o total de 2.446 das obras do PAC conhecidas.

31. Esse dado é importante porque afasta a presunção constante nas críticas dirigidas a este Tribunal de que esta Corte de Contas estaria trazendo entraves ao andamento do Programa.

32. Evidente que ações mais enérgicas são necessárias diante da verificação de irregularidades graves, em estrita atenção ao interesse público, não só em relação às obras do PAC, mas em qualquer obra em que ocorram os mesmos indícios de irregularidades.

33. Não posso deixar de mencionar que, a exemplo do ocorrido nos exercícios anteriores, este Tribunal e toda a sua equipe de técnicos têm dado máxima atenção à análise dos processos de obras públicas constantes do PAC tidas como prioritárias pelo Governo. Todas as considerações da Administração estão sendo objeto de atenta análise pelo Tribunal e na constatação de adoção de medidas corretivas há o afastamento da irregularidade da obra.

34. Quanto à incidência de indícios de irregularidade grave por unidade orçamentária, observa-se que os 63 levantamentos de auditoria com registro desta natureza distribuíram-se por 20 unidades orçamentárias responsáveis por obras fiscalizadas. Esta quantidade representa 33% do total de 60 unidades submetidas à fiscalização.

35. As unidades orçamentárias identificadas com maior número de empreendimentos com indícios de irregularidades graves são: Dnocs (5 fiscalizações, 4 com IG-P, 80%), Codevasf (5 fiscalizações, 1 com IG-P e 2 com IG-R, 60%) e Companhia Brasileira de Trens Urbanos (4 fiscalizações, nenhuma com IG-P e 2 com IG-R, 50%).

36. Em termos absolutos, mais uma vez se destaca o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), que possui 14 empreendimentos com IG-P (de 62 fiscalizações realizadas em suas obras). Entretanto, é possível observar que esse órgão melhorou o seu desempenho ao longo dos últimos três anos e agora aparece mais bem classificado em função do percentual de obras com indícios de irregularidades graves.

37. Destaco, ademais, que, a exemplo do exercício passado, os tipos mais frequentes de irregularidades graves das “categorias P” foram “sobrepço/superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado”, “projeto básico deficiente ou desatualizado”, “orçamento do edital/contrato/aditivo incompleto ou inadequado”, “restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento”, “ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável” e “critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido. Essas irregularidades correspondem a 170 indícios de irregularidades graves passíveis de paralisação de obras ou parte delas, ou, ainda, de adoção de medida cautelar suspensiva do ato ou do procedimento impugnado, representando 58% do total de irregularidades graves apontadas pelas equipes de auditoria nas obras verificadas.

38. Registro, ainda, que, para este exercício, houve inovação na forma da apresentação dos benefícios potenciais resultantes da fiscalização. O relatório apresenta informações referentes às estimativas de benefícios e o benefício potencial após apreciação pelo Tribunal.

39. Assim, pode ser observado que a estimativa de benefícios potenciais resultantes da fiscalização de obras por esta Corte em 2009 atingiu cerca de R\$ 1,3 bilhão. Note-se que, embora este valor seja bastante inferior ao estimado em 2008 (R\$ 2,8 bilhões), está coerente com o patamar observado historicamente no Fiscobras, que se situa em torno de R\$ 1 bilhão.

40. Já, ao serem observadas as deliberações proferidas em 2009 até a data deste relatório, sem fazer restrição quanto ao ano de realização da fiscalização, o valor dos benefícios supera R\$ 1,1 bilhão. Este valor é significativo e demonstra a relevância e a qualidade dos trabalhos realizados.

41. Merecem destaque as principais obras que propiciaram benefícios, em razão de indícios de irregularidades recentemente saneados ou cujas medidas corretivas foram determinadas e estão sendo providenciadas pelos responsáveis, são elas: construção do Rodoanel- SP (R\$ 311,8 milhões), manutenção de trechos rodoviários na BR-285/RS (R\$ 208 milhões); adequação de trecho da BR-101/PE (R\$ 202 milhões), Usina Termonuclear de Angra III – RJ (R\$ 120 milhões) e Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (R\$ 94,6 milhões).

42. Informo, por fim, que foram incluídos neste trabalho, além dos levantamentos de auditoria realizados no âmbito do Fiscobras 2009, informações sobre indícios de irregularidades graves em obras públicas constantes de outros processos autuados no TCU, ora em andamento. Dos 191 processos identificados nessa situação, 4 se enquadraram nas exigências constantes da LDO/2010 (empreendimentos em andamento com valor superior a R\$ 2 milhões, apresentando indícios de irregularidade grave). São eles: TC 027.459/2008-4 (construção de Ponte sobre o Rio Madeira em Porto Velho), TC 000.670/2009-1 (reforma e construção no campus de Ciências Agrárias da UFPel/RS), TC 020.385/2009-5 (sistema de esgotamento sanitário – Teresina/PI) e TC 000.933/2008-6 (projeto habitacional Vila da Barca/PA). Os três primeiros estão classificados com IG-P e o último com IG-R.

– IV –

43. Após esse relato, entendo importante trazer a Vossas Excelências algumas considerações a respeito da minha atuação como Relator da consolidação das auditorias realizadas no âmbito do Fiscobras, nos exercícios de 2008 e 2009. Durante esse período, procurei contribuir para o aprimoramento dos procedimentos adotados no atendimento das demandas do Congresso Nacional.

44. Os dados consolidados apresentados nos itens precedentes revelam a importância e a qualidade dos trabalhos realizados pelo Tribunal na área de obras públicas, mas alertam para a necessidade de se buscar sempre o aperfeiçoamento, pois as cobranças e expectativas são crescentes a cada ano.

45. Em razão dessa preocupação, já houve a alteração no procedimento interno, consistente no sorteio da relatoria previamente à definição das diretrizes para a seleção das obras objeto de fiscalização (Acórdão 2140/2008-P). Houve, ainda, a aprovação do Acórdão 1999/2009-TCU-Plenário que autorizou a Presidência desta Casa a adquirir novas tecnologias para fiscalização de obras públicas. Foi aprovado, por fim, o Acórdão 1884/2009-P, que criou o procedimento de monitoramento das obras com indícios de irregularidades graves e mecanismos que trazem melhoria no fluxo e na quantidade de informações prestadas ao Congresso Nacional relativas ao quadro de bloqueio. Não há dúvida de que a adoção dessas medidas possibilitará aumento da produtividade e da qualidade dos relatórios, sobretudo do ponto de vista técnico.

46. O trabalho que submeto à apreciação deste Plenário, além das informações tradicionais referentes aos achados de auditoria, agrega informações relativas a aspectos ambientais, à avaliação dos procedimentos de licenciamento ambiental e à análise das principais questões ambientais já constatadas nas fiscalizações do fiscobras de anos anteriores. É fruto de proposta por mim apresentada por ocasião da apreciação da seleção das obras que seriam fiscalizadas em 2009.

47. As informações agregadas foram obtidas nas auditorias executadas em 2009 em que foram verificados tópicos relativos à publicidade do requerimento da licença ambiental pelo empreendedor e o correto atendimento das condicionantes necessárias para a expedição do devido licenciamento. A análise do resultado foi tratada conjuntamente com o histórico das principais questões ambientais já constatadas nas fiscalizações do fiscobras dos anos anteriores, permitindo uma visão da evolução dos achados ambientais das auditorias de obras do TCU no período de 2004 a 2009. Essas informações constam no anexo VI do Relatório Consolidado, elaborado pela Secob.

48. Quanto à análise do histórico das principais questões ambientais identificadas nas fiscalizações de obras pelo TCU, os dados disponíveis não permitiram uma análise estatística, pois a amostra de obras fiscalizadas não é feita aleatoriamente. Além disso, o ano de 2009 teve critério diferenciado com acréscimo das questões ambientais a ser avaliadas, o que não permitiu comparação com os anos anteriores.

49. Apesar da dificuldade em se dar tratamento estatístico aos dados coletados, foi possível constatar que há indícios de melhoria no tratamento ambiental em obras federais.

50. Observou-se, ainda, que, a despeito da atuação deste Tribunal e da exigência da sociedade em relação aos aspectos ambientais, no período de 2004 a 2009, foi constatada a existência de um número significativo de empreendimentos que desrespeitaram a legislação ambiental.

51. Os principais achados catalogados por este Tribunal no período analisado foram os relativos à falta de licenciamento ambiental ou licenciamentos indevidos, licenciamento com prazo de validade vencido e constatação do não cumprimento de condicionantes.

52. Foram, ainda, agregadas informações obtidas na auditoria realizada no Ibama, objetivando analisar o processo de licenciamento ambiental realizado no âmbito daquela entidade, apresentadas no TC 009.362/2009-4, apenso a este, também da minha relatoria. No Voto que proferi no âmbito daquele processo, externei minha preocupação com a matéria e enfatizei que, mesmo diante das fragilidades identificadas na auditoria, o licenciamento ambiental é um dos instrumentos mais importantes da Política Nacional do Meio Ambiente e mostrei a importância da adoção de medidas que assegurem a mitigação destes impactos e a proteção ambiental, garantindo o direito da sociedade ao desenvolvimento sustentável, conforme preconiza a Constituição Federal.

53. Naquele trabalho, foram identificadas possibilidades de aperfeiçoamento dos procedimentos, por meio do estabelecimento de padrões e normas específicas e critérios técnicos e metodológicos a serem adotados, com foco nos resultados. Assim, com o objetivo de contribuir para a melhoria no processo, foram aprovadas, mediante o Acórdão 2212/2009-TCU-Plenário, determinações e recomendações com essa finalidade.

54. Creio, assim, que, no âmbito externo, essas medidas possibilitarão o aperfeiçoamento dos procedimentos, mas não afastarão a necessidade de uma constante ação deste Tribunal na busca do aprimoramento da área. Neste sentido, é que apresentei comunicação ao Plenário, na Sessão de 16/9/2009, alertando sobre a necessidade de que este Tribunal inclua a questão ambiental no rol das matérias eleitas para o desenvolvimento de atividade específica e especializada, inclusive com a possibilidade de incrementar a força de trabalho para a fiscalização da gestão ambiental e, ainda, a criação de secretaria especializada.

55. Com o intuito de colaborar mais uma vez com o aprimoramento das fiscalizações de obras realizadas pelo Tribunal, apresento neste voto uma questão que considero merecer tratamento mais aprofundado pelas equipes de auditoria. Nos dois exercícios em que estive à frente da consolidação do Fiscobras, observei que as questões de auditoria referentes à avaliação técnica e econômica dos empreendimentos fiscalizados poderiam ter melhor tratamento metodológico, sendo, portanto, oportuno envidar esforços no sentido de buscar o aperfeiçoamento dessa questão.

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

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

58. Dentro do escopo dessa avaliação, seria possível, por exemplo, verificar se uma obra como a rede de trens urbanos e veículos leves sobre trilhos, projetada para melhorar a mobilidade urbana, está inserida em contexto de maior abrangência e atende às necessidades da população dos grandes centros urbanos.

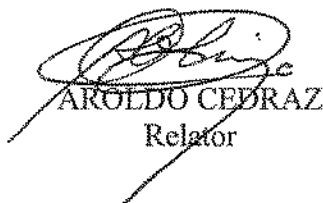
59. Ante essas informações, entendo conveniente determinar à Segecex que, em conjunto com a Secob, estude medidas visando ao aprimoramento das questões de auditoria relacionadas ao tema.

60. Gostaria, mais uma vez, de ressaltar a importância da apreciação, pelo Plenário desta Casa, da consolidação das informações obtidas no curso das fiscalizações, não só em função da necessidade de autorizar a remessa dos resultados das auditorias ao Congresso Nacional, em cumprimento ao art. 96 da LDO/2010, como também, em razão da possibilidade de expor ao colegiado uma visão sistêmica dos achados de auditoria em matéria de tão grande importância.

61. Não poderia finalizar este voto sem antes parabenizar todos os servidores das unidades técnicas que integraram as equipes de fiscalização engajadas nos trabalhos do Fiscobras 2009, bem como o corpo dirigente e de técnicos da Secob pelo esforço e dedicação que permitiram a esta Casa concluir o presente trabalho no prazo legal e com a qualidade observada no Relatório precedente.

Feitas essas breves considerações, acolho integralmente a proposta de encaminhamento formulada pela Secob e voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 29 de setembro de 2009.



AROLD O CEDRAZ
Relator