

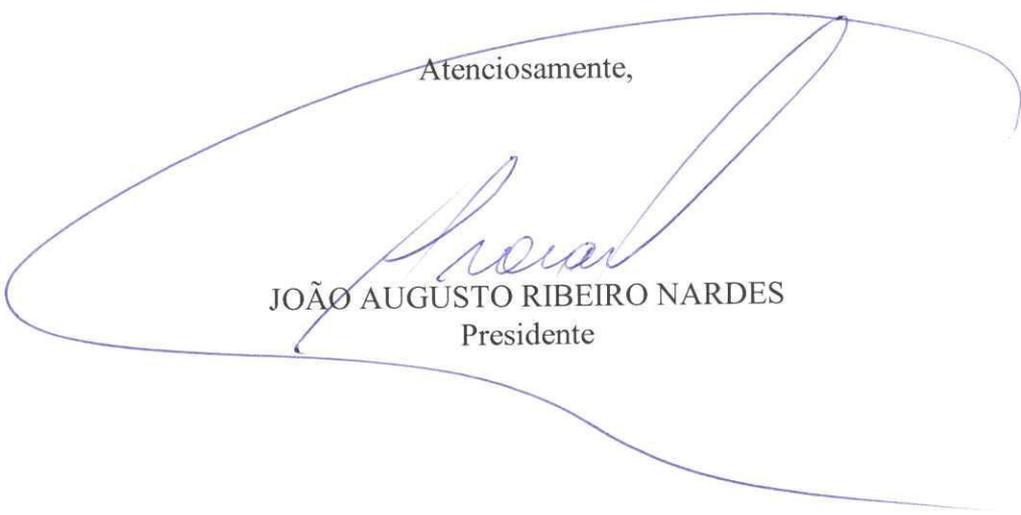
Aviso nº 732 -GP/TCU

Brasília, 06 de agosto de 2014.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, em mídia digital, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1.995/2014 (acompanhado dos respectivos Relatório e Proposta de Deliberação) prolatado pelo Plenário desta Corte, na Sessão de 30/7/2014, ao apreciar o processo nº TC-041.274/2012-1, que trata da consolidação das fiscalizações realizadas pelo Tribunal no âmbito do Plano de Fiscalização de Obras de 2013 – Fiscobras 2013.

Atenciosamente,



JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal DEVANIR RIBEIRO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do
Congresso Nacional
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 1995/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 041.274/2012-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: V Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União
 - 3.2. Responsável: não há
4. Órgão: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, segundo a Portaria-TCU nº 186, de 28 de julho de 2014.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana (SecobEdif).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consolidação das auditorias de qualidade, dos acompanhamentos de concessões e das avaliações de governança, realizadas no âmbito do Fiscobras 2013, em cumprimento à determinação inserta no Acórdão 448/2013 – Plenário;

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

9.1. remeter cópia do Acórdão, acompanhado de Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamentarem ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil da Presidência da República, para ciência, e ao Congresso Nacional, em especial à Comissão da Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, com vistas a fornecer subsídios para sua atuação como titular do Controle Externo da Administração Pública;

9.2. incluir, no âmbito do Fiscobras 2015, fiscalização na área de governança, com o objetivo de aprofundar a investigação das causas da execução de serviços com qualidade deficiente observadas nas auditorias tratadas neste processo, bem como propor melhorias para o aperfeiçoamento da Administração Pública no que tange ao controle de qualidade das obras públicas; e

9.3. arquivar o processo, com fundamento nos arts. 169, V e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, visto que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído.

10. Ata nº 28/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/7/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1995-28/14-P.



13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 041.274/2012-1
Natureza: Relatório de auditoria
Órgão: Tribunal de Contas da União
Responsável: não há
Interessado: Tribunal de Contas da União
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. CONSOLIDAÇÃO DE AUDITORIAS DE QUALIDADE DE OBRAS, ACOMPANHAMENTO DE CONCESSÕES E AVALIAÇÕES DE GOVERNANÇA. SITUAÇÕES ESPECÍFICAS AVALIADAS EM 23 PROCESSOS DE AUDITORIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica (peça 93):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de consolidação das auditorias de qualidade, acompanhamento de concessões e avaliações de governança, realizadas no âmbito do Fiscobras 2013, em cumprimento aos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 448/2013-Plenário-TCU:

9.3. aprovar a inclusão, neste plano de fiscalização, de auditorias de qualidade de obras, acompanhamentos de concessões de serviços públicos e avaliações da governança de órgãos e entidades executoras de obras;

9.4. autorizar a realização das fiscalizações indicadas nas tabelas 1e 2 do voto;

9.5. aprovar o cronograma indicado na Tabela 5 do voto, para planejamento e execução das auditorias de qualidade, acompanhamentos de concessões e avaliações de governança;

2. A inclusão de fiscalizações dessa natureza no escopo do Fiscobras permitirá ao Tribunal melhor compreender o desempenho de segmentos do setor de infraestrutura e oferecer, à sociedade, ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo, informações relevantes para o planejamento e a formulação de políticas públicas em benefício da população.

3. Importante ressaltar que a consolidação das fiscalizações para fins de cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, também no âmbito do Fiscobras 2013, foi consubstanciada no Acórdão 2.969/2013-TCU-Plenário, e encaminhada ao Congresso Nacional em novembro de 2013.

4. Em relação às auditorias de qualidade, foram realizados trabalhos nas seguintes áreas:

- a) Unidades de Pronto Atendimento (UPAs 24h);*
- b) Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); e*
- c) Portos.*

5. Quanto ao acompanhamento de concessões, foram os seguintes trabalhos:

- a) outorgas aeroportuárias;*
- b) outorgas rodoviárias;*
- c) outorgas ferroviárias;*

- d) arrendamentos portuários;
 - e) outorgas em geração e transmissão de energia elétrica;
 - f) execução contratual de concessões aeroportuárias; e
 - g) execução contratual da rodovia BR-116/SP/PR - Regis Bittencourt.
6. Por fim, foram realizadas quatro avaliações de governança com os seguintes temas:
- a) governança na Infraero - obras aeroportuárias de maior relevância;
 - b) governança no DNIT – manutenção de rodovias;
 - c) governança na SEP – Programa Nacional de Dragagens II e gestão de riscos; e
 - d) o setor elétrico e a Copa do Mundo FIFA 2014.

AUDITORIAS DE QUALIDADE

7. A realização de auditorias de qualidade objetiva avaliar aspectos qualitativos de obras já concluídas, ainda no curso do prazo de garantia quinquenal, período em que se obriga o administrador público a exigir a reparação dos defeitos construtivos e a apurar a responsabilidade da contratada pelo cumprimento irregular do contrato, nos termos dos arts. 69 e 76 da Lei 8.666/1993 e/ou à luz do disposto no artigo 618 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

8. Ao longo dos últimos anos, o Tribunal de Contas da União tem envidado esforços na fiscalização da qualidade de obras públicas em relação à adequação dos empreendimentos entregues à sociedade.

9. Embora esse processo tenha sido intensificado a partir de 2008, apenas no exercício de 2012 foram realizados as primeiras auditorias voltadas exclusivamente para o aspecto da qualidade de obras públicas, sob a sistemática da fiscalização de orientação centralizada (FOC), nas áreas de edificações, rodovias, conjuntos habitacionais e ferrovias.

10. Conforme já mencionado, foram realizados três trabalhos de auditoria de qualidade:
- a) Unidades de Pronto Atendimento (UPAs 24h);
 - b) Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); e
 - c) Portos.
11. O resumo de cada um desses três trabalhos encontram-se expostos a seguir.

I. UPA 24h - Unidades de Pronto Atendimento

Objetivos da Auditoria

12. No âmbito do Fiscobras 2013, foram realizadas onze auditorias no Ministério da Saúde (MS), por meio de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de verificar a qualidade das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs 24h) concluídas nos últimos cinco anos.

13. As UPAs 24h são estabelecimentos de saúde de complexidade intermediária. A função principal consiste em reduzir as filas nos prontos-socorros dos hospitais, por meio da prestação de atendimento resolutivo em casos clínicos agudos e do primeiro atendimento aos casos de natureza cirúrgica ou de trauma, a fim de estabilizar os pacientes e definir quanto à necessidade de encaminhamento ao hospital. Trata-se de ação orçamentária inserida no âmbito do Programa “Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)”.

14. Conforme planilha apresentada pelo MS, os entes solicitantes receberam do governo federal, até agosto de 2013, recursos da ordem de R\$ 2,0 bilhões, destinados à construção, reforma

e ampliação de 1.027 UPAs 24h, além de um valor mensal para custeio do funcionamento das unidades.

15. As onze fiscalizações contemplaram vinte e seis UPAs 24h visitadas, conforme relacionado na Tabela 1:

Tabela 1 - Relação das fiscalizações

Localidade	Qtde. UPAs 24h	Valor (R\$)	Fiscalização	Deliberação
Distrito Federal (DF)	2	6.000.000,00	485/2013 (TC 019.560/2013-3)	Acórdão 198/2014-P
Formosa (GO)	1	1.400.000,00	524/2013 (TC 021.110/2013-1)	Acórdão 270/2014-P
Estado de Pernambuco	6	14.300.000,00	552/2013 (TC 024.824/2013-5)	Acórdão 423/2014-P
Ananindeua (PA)	2	4.600.000,00	553/2013 (TC 021.893/2013-6)	Acórdão 199/2014-P
Belém (PA)	1	3.276.631,54	554/2013 (TC 022.123/2013-0)	Acórdão 200/2014-P
Estado de Rondônia	2	7.529.772,40	555/2013 (TC 022.744/2013-4)	Acórdão 422/2014-P
São Bernardo do Campo (SP)	8	30.787.543,70	556/2013 (TC 022.064/2013-3)	Acórdão 421/2014-P
Porto Alegre (RS)	1	4.203.336,41	557/2013 (TC 021.981/2013-2)	Acórdão 118/2014-P
Novo Hamburgo (RS)	1	2.369.831,56	558/2013 (TC 021.982/2013-9)	Acórdão 119/2014-P
Oeiras (PI)	1	1.814.839,10	559/2013 (TC 022.393/2013-7)	Acórdão 120/2014-P
Teresina (PI)	1	3.364.891,95	560/2013 (TC 022.394/2013-3)	Acórdão 121/2014-P
Total	26	79.646.846,66		

Fonte: TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

Constatações

16. No âmbito das auditorias de qualidade referentes às UPAs 24h, foram constatados os seguintes indícios de irregularidades:

- a) execução de serviços com qualidade deficiente;
- b) projetos deficientes;
- c) inobservância dos requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida;
- d) ausência de documentação: habite-se e termos de recebimento provisório e definitivo da obra;
- e) falta de controle sobre a qualidade dos projetos; e
- f) acompanhamento deficiente da execução das obras.

17. Em relação à qualidade deficiente das edificações, foram identificadas, dentre outras, as seguintes falhas, com ilustrações a posteriori:

- a) rodapés danificados (soltos ou quebrados);
- b) rachaduras, fissuras, descascamento de pintura;

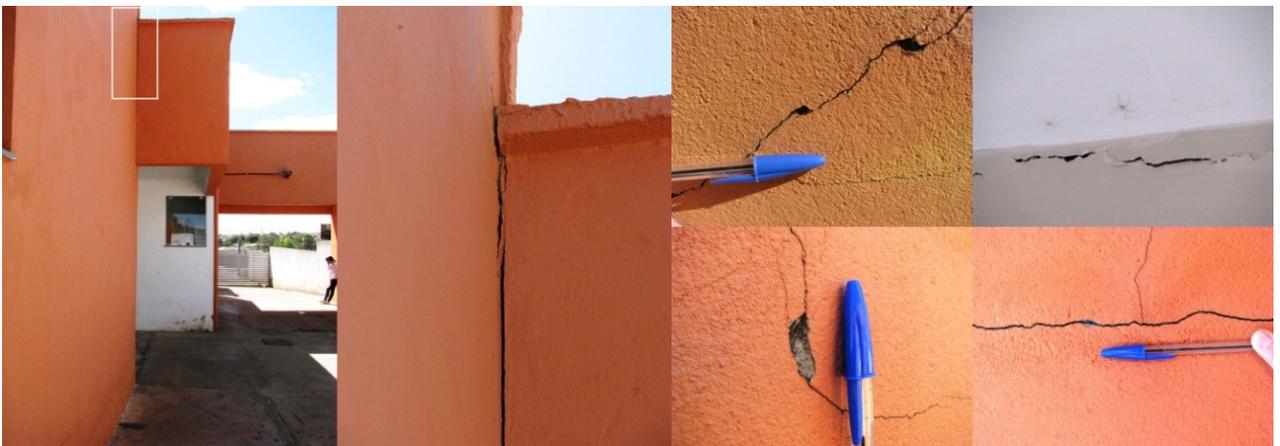
- c) painéis metálicos danificados;
- d) infiltrações;
- e) afundamento do piso; e
- f) corrosão nas estruturas metálicas.

Fotografias 1 e 2 - À esquerda, rodapé e piso formam um conjunto monolítico de manta vinílica. Contudo, o modelo mais encontrado foi o da imagem à direita, de rodapés danificados (soltos ou quebrados) em São Bernardo do Campo/SP



Fonte: Equipe de auditoria - TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

Fotografias 3 e 4 - À esquerda, rachadura na UPA 24h em Formosa/GO. À direita, exemplos de rachaduras na mesma unidade



Fonte: Equipe de auditoria - TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

Fotografias 5, 6 e 7 - À esquerda, painel metálico danificado. No centro, nota-se a pequena espessura da chapa que compõe o painel. E na imagem à direita, parede protegida por bate-maca, que resiste melhor a impactos em São Bernardo do Campo/SP



Fonte: Equipe de auditoria - TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

Fotografias 8, 9 e 10 – Infiltrações e estanqueidade nas UPAs 24h em Belém/PA (à esquerda e no centro) e em Porto Velho/RO (à direita)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

Fotografias 1, 2 e 3 – Material utilizado na execução do piso de algumas unidades modulares, afundamento do piso e condição da chapa retirada após afundamento devido à umidade em São Bernardo do Campo/SP



Fonte: Equipe de auditoria - TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

Fotografias 4, 5 e 6 – Exemplos de corrosão nas estruturas metálicas das UPAs 24h construídas em sistema modular em São Bernardo do Campo/SP



Fonte: Equipe de auditoria - TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

Fotografias 7 e 8 - Exemplos de ralos entupidos nas UPAs 24h em Rondônia



Fonte: Equipe de auditoria - TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

18. Quanto à deficiência nos projetos, a recorrência das constatações também foi alta. Em 24 das 26 unidades visitadas, os projetos não estavam adequados aos comandos da Lei 8.666/1993 e aos requisitos técnicos para estabelecimentos de saúde, previstos na Resolução RDC 50/2002 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que dispõe sobre a regulamentação técnica de projetos físicos de estabelecimentos assistenciais de saúde. Foram constatados:

- a) incompletude dos projetos;
- b) ausência de projetos complementares (estruturais, hidráulicos, elétricos, etc);
- c) deficiências ou ausências de especificações; e
- d) inobservância aos requisitos de acessibilidade.

19. Conforme ilustrados a seguir, foram constatadas tubulações de instalações feitas após a conclusão da obra, em razão da ausência de projetos complementares:

Fotografias 19, 20 e 21 – Tubulações executadas depois das obras prontas em Formosa/GO (esquerda e centro) e Oeiras/PI



Fonte: Equipe de auditoria - TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

20. Em relação à inobservância dos requisitos de acessibilidade, nenhuma das 26 edificações visitadas atendeu plenamente os parâmetros da NBR 9050, principal norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) que trata do tema, conforme ilustrações a seguir. Embora algumas unidades estejam próximas de atendê-la, outras a ignoraram por completo. Foram identificadas as seguintes falhas, ilustradas a posteriori:

- a) posicionamento incorreto das barras de apoio em sanitários;
- b) sanitários sem barra de apoio;
- c) inadequação de balcão de atendimento;
- d) dimensão incorreta de porta de sanitário; e
- e) rebaixamento inadequado de calçada.

Fotografia 9 - O posicionamento das barras de apoio, segundo a NBR 9050, e imagem das barras mal posicionadas na UPA 24h em Novo Hamburgo/RS



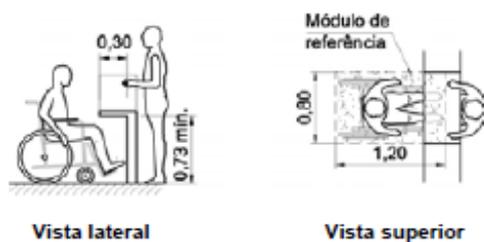
Fonte: Equipe de auditoria - TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

Fotografias 10, 11 e 12 – À esquerda, sanitário em Formosa/GO, sem barras de apoio. No centro, sanitário no Núcleo Bandeirante/DF, com barras em altura acima do preconizado pela norma, que seria 75 cm, em desatendimento ao item 7.3.1.2 da NBR 9050. No mesmo banheiro também se observa lavatório sem barras de apoio e com coluna (desatendimento ao item 7.3.6.2). A imagem da direita mostra exemplo de lavatório adequado segundo a norma, com coluna suspensa e barra de apoio, em São Bernardo do Campo/SP



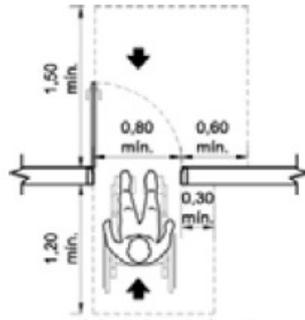
Fonte: Equipe de auditoria - TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

Fotografia 13 - O balcão de atendimento, segundo a NBR 9050, e imagem do balcão da UPA 24h em Novo Hamburgo/RS



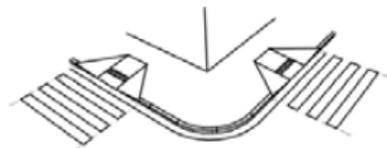
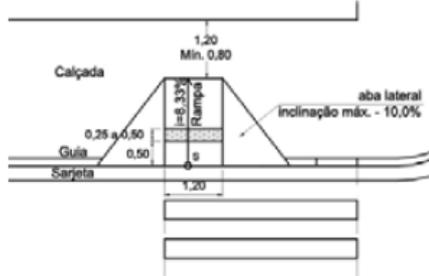
Fonte: Equipe de auditoria - TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

Fotografia 14 - Dimensão mínima da porta (80 cm) e exemplo de porta de sanitário adaptado em Oeiras/PI (77,5 cm). Descumprimento ao item 6.9.2.1 da NBR 9050



Fonte: Equipe de auditoria - TC 011.581/2013-1
(processo de consolidação das fiscalizações)

Fotografias 15, 16 e 17 – Acima, exemplo de rebaixamento de calçada, segundo item 6.10.11.13 da NBR 9050. Abaixo, calçadas de Oeiras/PI, Porto Alegre/RS e Formosa/GO



Vista superior

Perspectiva



Fonte: Equipe de auditoria - TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

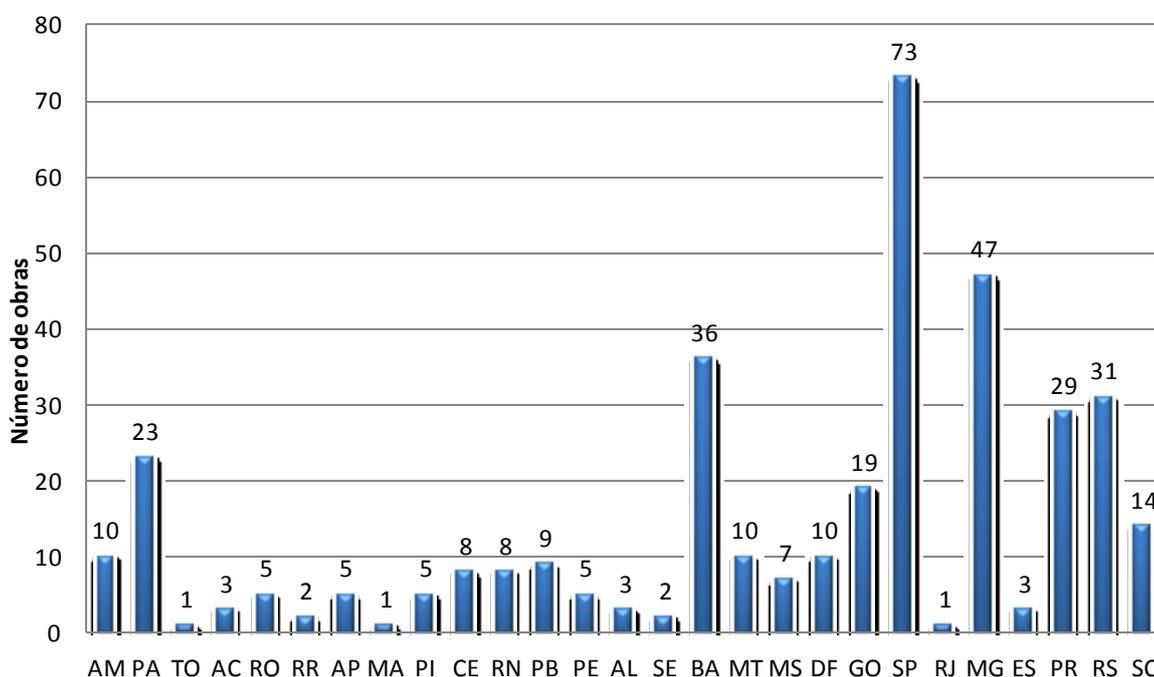
21. Também foi constatado que das onze fiscalizações realizadas, quatro apresentaram obras com falta de documentação, como termos de recebimento provisório/definitivo ou habite-se. A ausência de formalização do recebimento das obras das UPAs 24h configura descumprimento do comando legal insculpido no art. 73, inciso I da Lei 8.666/1993 e dificulta a responsabilização da construtora pela execução de serviços deficientes.

22. Por sua vez, a ausência de habite-se configura descumprimento à legislação municipal em que as UPAs 24h estão instaladas, e impossibilita a confirmação se essas unidades foram construídas conforme as exigências técnico-legais necessárias para resguardar o interesse público em relação à qualidade dos serviços, à segurança, à ocupação e ao uso do edifício.

23. *Todas essas constatações evidenciam outras duas referentes à gestão da ação orçamentária como um todo, quais sejam, falta de controle sobre a qualidade dos projetos e acompanhamento deficiente da execução das obras.*

24. *Quanto à falta de controle sobre a qualidade dos projetos, foram constatadas falhas em diversos projetos das 26 UPAs 24h visitadas, o que comprometeu a qualidade das obras, e evidencia o próprio acompanhamento deficiente da execução do objeto realizado pelo Ministério da Saúde, órgão repassador dos recursos.*

25. *Por fim, também foram verificados atrasos na entrega das obras e grande número de unidades habilitadas nos anos de 2008 a 2011 que ainda não tinham sido concluídas, conforme gráfico abaixo:*

Gráfico 1 – Número de obras atrasadas até 2011


Fonte: TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação)

Encaminhamentos

26. Em relação aos processos de cada auditoria, o Tribunal de Contas da União determinou que fosse dada ciência aos entes recebedores dos recursos acerca das irregularidades identificadas, além da remessa de cópia dos respectivos Acórdãos, bem como dos relatórios e dos votos que os fundamentaram, à Anvisa e ao Ministério da Saúde.

27. No processo consolidador, a instrução da unidade técnica ainda não foi apreciada pelo plenário desta Corte. Dentre outras, propôs-se determinar à Anvisa que, no exercício da competência estabelecida no §2º, art. 7º, da Lei 9.782/1999, complementasse as ações fiscalizatórias exercidas pelas vigilâncias sanitárias de Belém (PA) e Formosa (GO) no controle sanitário das Unidades de Pronto Atendimento dos referidos municípios, informando ao TCU as medidas adotadas no prazo de 90 dias.

28. Em relação ao Ministério da Saúde, concluiu-se pertinente determinar ao Ministério que só efetue liberações de recursos para construção de novas UPAs 24h ou reformas de UPAs 24h já existentes mediante comprovação de que o órgão de vigilância sanitária tenha aprovado os projetos do estabelecimento de saúde.

29. Propôs-se também recomendação ao mesmo órgão que analise a possibilidade de utilizar o Catálogo Eletrônico de Padronização do RDC para incrementar a eficácia do programa, por meio da fixação de soluções predeterminadas nas licitações das UPAs 24h, inclusive com a disponibilização de um projeto de referência.

30. Quanto ao atraso das obras, a unidade técnica propôs que o Ministério da Saúde apresente, nas próximas contas da Secretaria-Executiva, relatório circunstanciado do programa, demonstrando a situação das obras iniciadas ano a ano que ainda não foram finalizadas, bem como que apresente as justificativas para eventuais atrasos e medidas adotadas contra os entes que estão em mora na construção das UPAs 24h.

31. Por fim, propôs-se determinar ao Ministério da Saúde que oriente todos os municípios que receberam e que vierem a receber recursos para implantação ou reforma de Unidades de Pronto Atendimento a observarem a íntegra das orientações presentes no Acórdão 853/2013 – Plenário, acerca da qualidade da obra no momento da contratação, execução, recebimento do objeto e durante o período de garantia quinquenal.

Benefícios da Auditoria

32. O principal benefício da auditoria refere-se à expectativa de melhoria na qualidade das Unidades de Pronto Atendimento entregues à sociedade, de forma a contribuir com a oferta tempestiva de serviços de saúde adequados aos usuários do Sistema Único de Saúde.

33. Com relação aos vícios construtivos consignados nos relatórios de fiscalização, a correção das falhas, pela construtora responsável, resguardará o interesse público em relação à qualidade dos serviços, à segurança, à ocupação e ao uso do edifício.

34. Além disso, com a adequação dos demais projetos referentes às UPAs 24h, a vida útil das futuras edificações aumenta, os gastos com manutenção diminuem e o atendimento à população melhora.

35. Por fim, espera-se também o aperfeiçoamento na gestão e na fiscalização por parte do Ministério da Saúde para que os problemas identificados nas auditorias não se repitam.

Relator: Ministro Benjamin Zymler.

Processo: TC 011.581/2013-1 (processo de consolidação).

Acórdãos: [Acórdão 1.101/2014 – Plenário].

II. MCMV - Minha Casa, Minha Vida

Objetivos da Auditoria

36. No âmbito do Fiscobras 2013, foram realizadas dez auditorias no Ministério das Cidades, por meio de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de aferir a qualidade das obras executadas por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), na vertente que atende a municípios de até 50 mil habitantes, destinadas a famílias com renda até R\$ 1.395,00.

37. O PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), considerando todas as suas vertentes.

38. Até novembro de 2013, de um total previsto na ordem de R\$ 3,75 bilhões para as fases 1 e 2 do programa, para a vertente do PMCMV que atende a municípios de até 50 mil habitantes, o governo federal repassou cerca de R\$ 1,5 bilhão.

39. A tabela 2 a seguir relaciona as cidades selecionadas para fins das fiscalizações:

Tabela 2 - Relação das fiscalizações

Localidade	Qtde. Unidades Habitacionais	Valor (R\$)	Fiscalização	Deliberação
Irará (BA)	60	1.080.000,00	487/2013 (TC 019.674/2013-9)	Ainda não há.
Santo Estevão (BA)	60	1.536.000,00	488/2013	Ainda não há.

<i>Localidade</i>	<i>Qtde. Unidades Habitacionais</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Fiscalização</i>	<i>Deliberação</i>
			(TC 019.675/2013-5)	
Fortuna (MA)	26	480.000,00	489/2013 (TC 019.676/2013-1)	Ainda não há.
Jatobá (MA)	30	416.000,00	490/2013 (TC 019.677/2013-8)	Ainda não há.
Monte Carmelo (MG)	60	1.484.528,07	491/2013 (TC 019.679/2013-0)	Ainda não há.
Santa Juliana (MG)	30	813.094,14	492/2013 (TC 019.680/2013-9)	Ainda não há.
Areial (PB)	30	405.000,00	493/2013 (TC 019.681/2013-5)	Ainda não há.
Algodão de Jandaíra (PB)	30	420.000,00	494/2013 (TC 019.682/2013-1)	Ainda não há.
São Pedro (RN)	30	390.000,00	495/2013 (TC 019.683/2013-8)	Ainda não há.
Lajes (RN)	60	778.000,00	496/2013 (TC 019.684/2013-4)	Ainda não há.
Total	416	7.802.622,21		

Fonte: TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

Constatações

40. No âmbito dos processos de fiscalização referentes ao PMCMV, foram identificados os seguintes indícios de irregularidades:

- a) execução de serviços com qualidade deficiente;
- b) projeto executivo deficiente;
- c) perdas econômicas e sociais em decorrência da não execução concomitante de serviços essenciais à funcionalidade da obra;
- d) obra entregue sem estar devidamente concluída;
- e) inexecução ou execução parcial do objeto; e
- f) inobservância dos requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida.

41. Quanto ao primeiro achado, foi constatada execução de serviços com qualidade deficiente em todas as obras fiscalizadas no âmbito dessa FOC, ou seja, em 100% da amostra auditada. Referem-se, em geral, a vícios construtivos que dificultam ou mesmo inviabilizam o uso pleno da moradia pelo beneficiário. Em casos mais graves, colocam em risco a segurança ou a saúde do morador. Dentre outras, foram identificadas as seguintes falhas, com ilustrações a posteriori:

- a) instalações hidrossanitárias: manchas de umidade devido a vazamentos nas instalações hidráulicas;
- b) instalações hidrossanitárias: tubulações hidráulicas aparentes;
- c) esquadrias: soluções improvisadas para melhorar a segurança da residência;
- d) esquadrias: frestas nas portas e janelas;
- e) revestimentos de parede: esfrelamento das argamassas de revestimento;
- f) trincas e fissuras: rachaduras nas paredes de sustentação da laje de apoio da caixa d'água;

- g) *baixa qualidade das pinturas internas e/ou externas; e*
- h) *baixa qualidade das alvenarias.*

Fotografias 18 e 19 - Qualidade deficiente das instalações hidrossanitárias: manchas de umidade devido a vazamentos nas instalações hidráulicas - Lajes (RN)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

Fotografias 20 e 21 - Qualidade deficiente das instalações hidrossanitárias: tubulações hidráulicas aparentes - Jatobá (MA)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

Fotografias 22 e 23 – Problemas nas esquadrias: soluções improvisadas pelo morador para melhorar a segurança da residência - Areial (PB)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

Fotografias 24 e 25 – Problemas nas esquadrias: frestas nas portas e janelas - Lajes (RN)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

Fotografias 26 e 27 – Problemas nos revestimentos de parede: esfrelamento das argamassas de revestimento - Santo Estevão (BA)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

Fotografias 28, 29, 30 e 31 – Presença de trincas e fissuras: rachaduras nas paredes de sustentação da laje de apoio da caixa d'água - Irará (BA)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

Fotografias 32 e 33 – Baixa qualidade das pinturas internas e/ou externas - Algodão de Jandaíra (PB)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

Fotografias 34 e 35 – Baixa qualidade das alvenarias - Fortuna (MA)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

42. Em 70% das fiscalizações, a equipe de auditoria também constatou alguma deficiência nos projetos executivos utilizados nas obras. Aprovados pela instituição ou agente financeiro credenciado a operacionalizar o PMCMV, esses projetos estavam em desacordo com as especificações mínimas do programa ou em divergência com as normas da ABNT, conforme relação a seguir:

- a) projeto elétrico com quantidade insuficiente de tomadas;
- b) projeto elétrico com circuito único de iluminação compartilhado com tomadas;
- c) subdimensionamento da demanda de potência das residências;
- d) projeto estrutural deficiente;
- e) projeto de instalações elétricas incompleto;
- f) área útil de projeto menor que a mínima exigida no PMCMV;
- g) projeto das instalações hidráulicas deficiente; e
- h) ausência de memorial descritivo.

43. Quanto às demais constatações, foram identificadas, dentre outras, as seguintes falhas, com ilustrações a posteriori:

a) perdas econômicas e sociais em decorrência da não execução concomitante de serviços essenciais à funcionalidade da obra: ausência de rede de abastecimento de água, obrigando os moradores a recorrer a barreiros, e ligações clandestinas feitas pelos moradores;

b) obra entregue sem estar devidamente concluída: paredes sem revestimento e com instalações elétricas inadequadas; interruptores suspensos e ausência de portas e revestimento das paredes internas; e

c) inobservância dos requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida.

Fotografias 36 e 37 – Perdas econômicas e sociais em decorrência da não execução concomitante de serviços essenciais à funcionalidade da obra: ausência de rede de abastecimento de água, obrigando os moradores a recorrer a barreiros - Areial (PB)



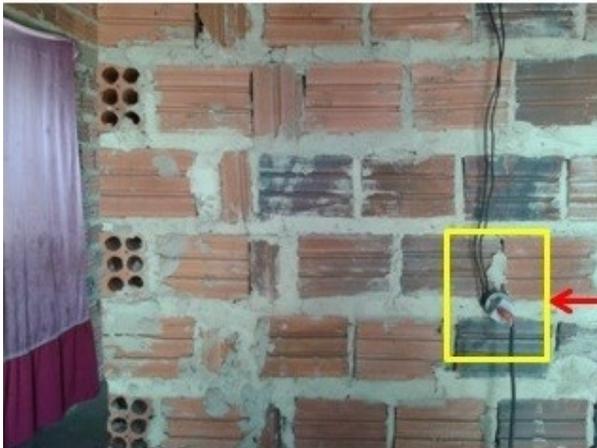
Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

Fotografia 38 – Perdas econômicas e sociais em decorrência da não execução concomitante de serviços essenciais à funcionalidade da obra: ligações clandestinas feitas pelos moradores – Lajes (RN)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

Fotografias 39 e 40 – Obra entregue sem estar devidamente concluída: paredes sem revestimento e com instalações elétricas inadequadas - Fortuna (MA)



S
I
Ausência de eletrodutos, caixas e espelhos para tomadas

Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

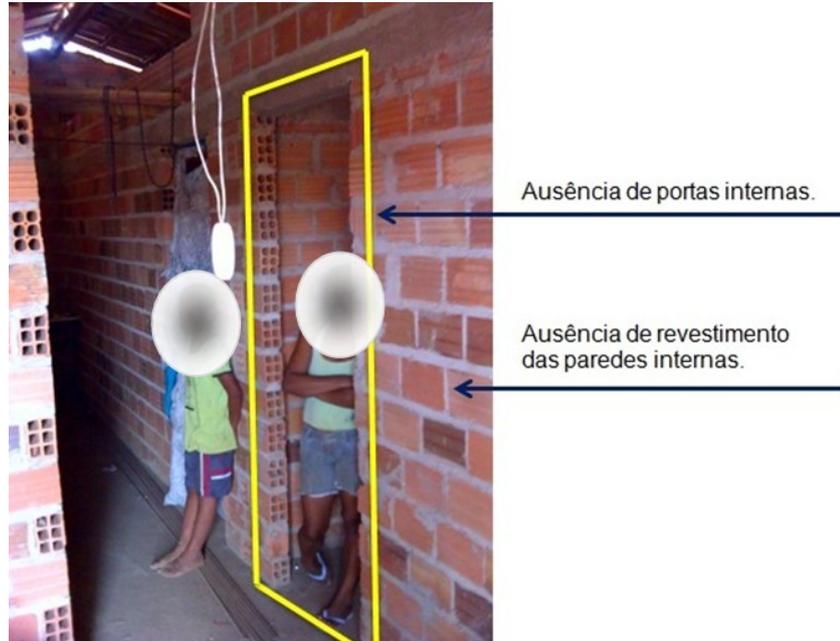
Fotografia 41 – Obra entregue sem estar devidamente concluída: instalações elétricas dos interruptores - Jatobá (MA)



Interruptor pendurado

Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

Fotografia 42 – Obra entregue sem estar devidamente concluída: ausência de portas e revestimento das paredes internas - Fortuna (MA)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

Fotografia 43 – Inobservância dos requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida: rampa de acesso construída pelo morador (obs.: desalinhada com a porta da residência) - Santo Estevão (BA)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação)

Encaminhamentos

44. Em relação aos processos de cada auditoria, o relator determinou a oitiva do Ministério das Cidades acerca das irregularidades constatadas e o apensamento ao TC 017.374/2013-8, para a consolidação de todos os achados e os respectivos encaminhamentos em momento oportuno.

45. No âmbito do processo consolidador, a unidade técnica propôs ao TCU determinar ao Ministério das Cidades que apresentasse a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias contados a partir da deliberação a ser proferida, as providências adotadas para evitar/coibir a recorrência das falhas referentes à qualidade das obras do PMCMV, na vertente que atende a municípios de até 50 mil habitantes.

46. Além disso, propôs que fosse dada ciência ao Ministério das Cidades para adoção de providências cabíveis, acerca das impropriedades detectadas nas obras do PMCMV.

Benefícios da Auditoria

47. O principal benefício da auditoria refere-se à expectativa de melhoria na qualidade das construções de moradias, com padrões mínimos de habitabilidade e salubridade, entregues às famílias de baixa renda, de forma a contribuir com a redução do déficit habitacional em todo o país e com a melhora da condição de vida da população beneficiada.

48. Com relação aos vícios construtivos consignados nos relatórios de fiscalização, a correção das falhas, pela construtora responsável, resguardará o interesse da população de baixa renda beneficiada com o acesso à moradia digna.

49. Além disso, espera-se o aperfeiçoamento na gestão e na fiscalização por parte do Ministério das Cidades e das instituições e agentes financeiros credenciados a operacionalizar o PMCMV.

50. Por fim, como consequência do aperfeiçoamento da gestão e da fiscalização por parte dos gestores públicos, espera-se também que os futuros projetos a serem aprovados no âmbito do PMCMV estejam adequados às especificações mínimas do programa e às normas da ABNT.

Relator: Ministro substituto Weder de Oliveira.

Processo: TC 017.374/2013-8 (processo de consolidação).

Acórdãos: **Sem decisão colegiada até o momento.**

III. Portos

Objetivos da Auditoria

51. No âmbito do Fiscobras 2013, foram realizadas cinco auditorias com o objetivo de fiscalizar a qualidade das obras portuárias quanto à condição do concreto das estruturas de atracação (píer e cais) e à estabilidade dos elementos de acostagem (sistemas de fixação e de proteção ao choque dos navios), bem como o seu impacto na operação portuária.

52. As estruturas (píer e cais) e elementos (cabeços e defensas) de acostagem são basais para uma logística portuária adequada, uma vez que toda operação de navegação, movimentação e armazenagem de mercadorias transitam e utilizam essas instalações. Logo, para melhorar a estrutura portuária de forma que ela se torne eficiente, é preciso que os terminais de acostagem de navios sejam modernos, com equipamentos especializados e manutenção apropriada.

53. No âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2), foi previsto um conjunto de ações específicas voltadas para o setor portuário, com investimentos estimados em R\$ 7,5 bilhões, com a expectativa de reduzir os custos logísticos, melhorar a eficiência operacional e aumentar a competitividade das exportações.

54. A tabela 3 a seguir relaciona os portos selecionados para fins das fiscalizações:

Tabela 3 - Relação das fiscalizações

Localidade	Valor (R\$)	Fiscalização	Deliberação
Porto de Itajaí (SC): reconstrução dos berços 1 e 2 e da retroárea do porto	199.826.331,74	441/2013 (TC 018.841/2013-9)	Acórdão 2.696/2013-P
Porto de Vila do Conde (PA): ampliação do pier principal, alargamento do berço 302 e duplicação da ponte de acesso	122.624.154,60	442/2013 (TC 018.842/2013-5)	Ainda não há.
Porto de Maceió (AL): construção do cais para contêineres	50.262.128,51	443/2013 (TC 018.843/2013-1)	Acórdão 2.931/2013-P
Porto de Suape/PE: construção do pier petroleiro – PGL 3A e 3B	365.787.540,29	444/2013 (TC 018.844/2013-8)	Ainda não há.
Porto de Itaqui/MA: construção do berço 100, alargamento do cais sul e ampliação do porto	139.542.216,92	445/2013 (TC 018.845/2013-4)	Ainda não há.
Total	878.042.372,06		

Fonte: TC 017.705/2013-4 (processo de consolidação)

Constatações

55. No âmbito das auditorias de qualidade referentes às obras portuárias, foram identificados os seguintes indícios de irregularidades:

- a) execução de serviços com qualidade deficiente;
- b) inexistência de termo de recebimento provisório do objeto contratado;
- c) obra entregue sem estar devidamente concluída;
- d) alteração injustificada de quantitativos; e
- e) inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitários.

56. Não foram identificados indícios de irregularidades recorrentes, com exceção do achado referente à execução de serviços com qualidade deficiente, que se repetiu em dois portos fiscalizados:

- a) alagamento da plataforma do cais – Maceió (AL);
- b) ausência de junta de dilatação no encontro dos piers – Vila do Conde (PA);
- c) forma e escoramentos não removidos – Vila do Conde (PA);
- d) furo de alívio sem preenchimento – Vila do Conde (PA); e
- e) ferragem de içamento exposta – Vila do Conde (PA).

Fotografia 44 – Alagamento da plataforma do cais – Maceió (AL)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 018.843/2013-1

Fotografias 45 e 46 – Ausência de junta de dilatação no encontro dos Píeres 300 e 400 – Vila do Conde (PA) (à esquerda) e forma e escoramentos não removidos (à direita) - Vila do Conde (PA)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 018.842/2013-5

Fotografias 47 e 48 – Furo de alívio sem preenchimento (à esquerda) e ferragem de içamento exposta (à direita) - Vila do Conde (PA)



Fonte: Equipe de auditoria - TC 018.842/2013-5

57. Embora não tenha sido constatada irregularidade recorrente, verificou-se que, em quatro das cinco auditorias, a autoridade portuária local não realizava, ou pelo menos não registrava, inspeções técnicas periódicas sobre o empreendimento durante o período de garantia quinquenal definido pelo art. 618 do Código Civil, de maneira a avaliar a qualidade, o desempenho, a durabilidade e a robustez da obra após sua conclusão.

58. Entretanto, cabe registrar a boa prática de gestão do Porto de Suape ao contratar empresa para prestação de serviço de consultoria especializada no desenvolvimento e implantação

de sistema de gestão de manutenção, visando monitorar o estado de deterioração, estabelecer prioridades, planejar, controlar, sistematizar e informatizar as ações voltadas à manutenção das estruturas do Porto.

Encaminhamentos

59. *Em relação aos processos de cada auditoria, os achados se revelaram pontuais e não constituem um problema sistêmico, motivo pelo qual as medidas corretivas necessárias ao saneamento das irregularidades estão sendo tratados nos respectivos processos, inclusive no que se refere à apuração de condutas dos envolvidos.*

60. *No âmbito do processo consolidador, a unidade técnica propôs ao TCU recomendar à Secretaria de Portos da Presidência da República que orientasse os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal a ela vinculados para procederem a avaliações periódicas da obra realizada, sobretudo no seu período de garantia, como também a elaboração de um manual de utilização, inspeção e manutenção da referida obra ao longo de sua vida útil de projeto, e a divulgação, como boa prática de gestão, do sistema de gestão de manutenção das estruturas portuárias adotado pelo Porto de Suape.*

Benefícios da Auditoria

61. *O principal benefício da auditoria refere-se à expectativa de melhoria na qualidade dos terminais de acostagem e das manutenções que devem ser realizadas periodicamente, de forma a contribuir para a eficiência da operação portuária no país e o aumento da competitividade das exportações brasileiras.*

62. *Com relação aos vícios construtivos consignados nos relatórios de fiscalização, a correção das falhas, pela construtora responsável, resguardará o erário público de gastos futuros de manutenção e reforma, além de favorecer o desempenho da estrutura portuária e a segurança dos navios.*

63. *Além disso, espera-se o aperfeiçoamento na gestão e na fiscalização por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal responsáveis pela gestão do setor portuário.*

Relator: Ministro substituto Marcos Bemquerer.

Processo: TC 017.705/2013-4 (processo de consolidação).

*Acórdãos: **Sem decisão colegiada até o momento.***

IV. Conclusão - Auditorias de Qualidade

64. *As auditorias de qualidade tem o objetivo de investigar a adequação das edificações entregues à sociedade com o previsto pelo governo e com as necessidades do usuário daquele benefício, e também à luz do disposto no artigo 618 do Código Civil:*

Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.

65. *A presente instrução apresentou, de forma resumida, os resultados de cada auditoria de qualidade. A partir das respectivas conclusões, foi possível extrair uma visão sistêmica acerca da qualidade das obras públicas.*

66. *Ao todo, foram 26 fiscalizações distribuídas da seguinte forma:*

a) *Unidades de Pronto Atendimento (UPAs 24h): onze fiscalizações;*

- b) Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV): dez fiscalizações; e
c) Portos: cinco fiscalizações.

67. A tabela 4 a seguir apresenta as constatações recorrentes nas auditorias de qualidade:

Tabela 4 - Constatações recorrentes nas auditorias de qualidade

Constatação	UPA 24h	PMCMV	Portos
Execução de serviços com qualidade deficiente	X	X	X
Projetos deficientes	X	X	
Inobservância dos requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida	X	X	
Ausência de termo de recebimento provisório do objeto contratado	X		X
Obra entregue sem estar devidamente concluída		X	X

Fonte: TCs 011.581/2013-1, 017.374/2013-8 e 017.705/2013-4

68. Em síntese, os achados relativos à qualidade das obras estão associadas a projetos falhos, a deficiências nos processos de planejamento, acompanhamento, fiscalização e recebimento das obras contratadas.

69. O achado referente à execução de serviços com qualidade deficiente foi constatado em todos os três trabalhos. Se, por um lado, não se pode admitir uma obra superfaturada, mesmo que o seu resultado seja perfeito, por outro lado, é também inaceitável que uma obra concebida com custos adequados seja entregue à sociedade com vícios construtivos que impeçam o pleno usufruto pela população.

70. Pela recorrência com que a execução de serviços com qualidade deficiente foi observada nas auditorias, propõe-se a inclusão, no âmbito do Fiscobras 2015, de fiscalização na área de governança, com o objetivo de aprofundar a investigação das causas desse achado, bem como propor melhorias para o aperfeiçoamento da Administração Pública no que tange ao controle de qualidade das obras públicas.

71. Os desdobramentos para a solução dos problemas de qualidade detectados serão tratados no âmbito de cada processo de fiscalização individualmente ou nos de processo de consolidação, quando a racionalidade administrativa e economia processual assim demandar.

72. Em termos gerais, os principais encaminhamentos referem-se a determinações para o saneamento das irregularidades e de providências para coibir a recorrência de falhas referentes à auditoria de qualidade das obras, a apuração de condutas dos envolvidos e a oitiva dos órgãos e entidades responsáveis acerca das constatações.

73. Os principais benefícios das auditorias de qualidade consistem na adequação da prestação dos serviços à sociedade, por meio do aperfeiçoamento da gestão dos órgãos e entidades responsáveis por entregar as obras públicas a serem utilizadas aos usuários do serviço público. Além disso, a correção das falhas pontuais, identificadas no âmbito de cada processo de fiscalização, proporcionará, de imediato, maior qualidade no atendimento à população.

74. Por fim, propõe-se também remeter cópia do Acórdão, acompanhado de Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamentarem à Comissão da Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Comissão de

Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados e à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal.

ACOMPANHAMENTO DE CONCESSÕES

75. *O acompanhamento de concessões de serviços públicos tem por objetivo assegurar a prestação de serviço adequado, caracterizado pelas condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade tarifária (art. 6º da Lei 8.987/1995). Assim, a análise busca aumentar a sustentabilidade da outorga para os usuários e para as concessionárias.*

76. *Para tanto, examina-se a adequação dos estudos de demanda e estimativa das tarifas a serem cobradas (receitas) e a consistência das estimativas de custos dos investimentos a serem realizados pelas concessionárias (despesas), bem como as demais variáveis presentes no fluxo de caixa dos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental de concessões (taxas de desconto, premissas macroeconômicas etc.).*

77. *Os custos dos empreendimentos influenciam significativamente a execução dos contratos de concessão e a composição das tarifas cobradas dos usuários, razão pela qual é fundamental que as metodologias utilizadas para a previsão dos investimentos e do fluxo de caixa sejam adequadas. A fixação de tarifas equivocadamente dimensionadas impõe um equilíbrio precário ao concessionário, o que pode gerar reflexos negativos à qualidade dos serviços oferecidos, ou, por outro lado, a cobrança de tarifas excessivas.*

78. *Além disso, os mecanismos que asseguram a correção das estimativas, sejam dos investimentos, das tarifas ou do próprio desempenho previsto durante a execução dos contratos, ainda carecem de amadurecimento. Todos esses condicionantes reforçam a importância da atuação do Tribunal no exercício do controle sobre tais atividades, de modo a identificar falhas e oportunidades de melhoria, contribuindo para o aprimoramento da modelagem das concessões.*

79. *Com o aperfeiçoamento desses processos, espera-se favorecer a prestação de um serviço público de qualidade e legalmente adequado, aumentando-se também as chances de sucesso do modelo de concessões adotado, no que tange ao atendimento das necessidades de manutenção e expansão da infraestrutura brasileira.*

80. *No âmbito do Fiscobras 2013, foi realizado o acompanhamento de concessões públicas federais, seja em análise de novos processos de outorgas ou em avaliação da execução contratual de concessões vigentes.*

81. *Em termos de outorgas, foram fiscalizados 44 novos processos de concessões:*

- a) outorgas aeroportuárias (2);*
- b) outorgas rodoviárias (8);*
- c) outorgas ferroviárias (2);*
- d) arrendamentos portuários (29); e*
- e) outorgas em geração e transmissão de energia elétrica (3).*

82. *Quanto à execução dos contratos de concessão em vigor, foram cinco fiscalizações:*

- a) execução das concessões aeroportuárias (4); e*
- b) execução da concessão da rodovia BR-116/SP/PR - Regis Bittencourt (1).*

83. *Além dos trabalhos acima relacionados, o Tribunal havia autorizado, por meio do Acórdão 448/2013 – TCU – Plenário, o acompanhamento da execução da concessão da BR*

381/MG/SP (Fernão Dias). Todavia, durante o desenvolvimento das demais fiscalizações, vislumbrou-se a oportunidade de realizar uma auditoria operacional na ANTT, a qual supriu os objetivos daquela auditoria originalmente prevista na Rodovia Fernão Dias. Em função disso, tal trabalho deixou de ser realizado.

I. Acompanhamento das Concessões Aeroportuárias

Objetivos da Auditoria

84. Foram realizadas fiscalizações nos processos de concessão do aeroporto internacional do Rio de Janeiro (Galeão) e do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins), com o objetivo de avaliar a consistência e a legalidade dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira e ambiental (EVTEA). Além disso, foram avaliados os riscos relativos ao certame licitatório e à futura execução dos contratos.

85. O aeroporto do Galeão é o principal da região do Rio de Janeiro, o segundo maior do país em termos de movimentação de passageiros, o quarto com relação às operações totais de aeronaves e toneladas de carga aérea e o segundo portão internacional do Brasil. O aeroporto de Confins, por sua vez, foi o quinto mais movimentado do país em 2012 e é, atualmente, o principal aeroporto público da região de Belo Horizonte. Além disso, foi classificado em segundo lugar entre os aeroportos de maior crescimento no mundo, com 30% de aumento por ano.

Fotografias 49 e 50 – Aeroportos do Galeão e de Confins



Fonte: Estudos de Viabilidade (SAC/PR).

Tabela 5 - Informações Galeão e Confins

Aeroporto	Galeão	Confins
<i>Prazo da concessão</i>	25 anos	30 anos
<i>Investimentos previstos</i>	R\$ 5,2 bilhões	R\$ 3,5 bilhões
<i>Movimentação de passageiros</i>	61 milhões (2038)	43 milhões (2038)
<i>Acórdãos (1º estágio)</i>	2.466/2013-TCU-Plenário e 2.666/2013-TCU-Plenário	

Fonte: TC 007.578/2013-0

Constatações

86. Inicialmente, a equipe de auditoria constatou que as determinações proferidas pelo TCU em processos anteriores de concessões aeroportuárias foram incorporadas aos projetos analisados. Várias inconsistências antes detectadas foram corrigidas nos EVTEAs em tela, como:

(i) redução do item *Bonificações e Despesas Indiretas – BDI* de 36% para 24,5% para serviços em geral e 12,7% para equipamentos e fornecimentos; (ii) alteração de 10% para 1,5% do percentual incidente sobre os investimentos de cada fase do aeroporto destinado à ampliação dos sistemas de energia, água, esgoto e infraestrutura básica existentes; e (iii) redução de 5% para 2,5% do percentual sobre os investimentos totais de cada fase relativo à necessidade de capital para as principais operações. Isso pode ser considerado como benefício efetivo da atuação do Tribunal.

87. Quanto às recomendações, embora muitas das inconsistências apontadas anteriormente tenham sido corrigidas, algumas melhorias não foram implementadas, a exemplo da reavaliação quanto à necessidade de participação da Infraero nas sociedades a serem constituídas e da sistematização de dados ambientais e elaboração de indicadores de desempenho ambiental.

88. Além disso, constatou-se que o Plano de Exploração Aeroportuária (PEA) não especificou parâmetros para componentes aeroportuários cujos custos encontram-se previstos nos estudos de viabilidade, como, por exemplo, áreas destinadas aos escritórios das companhias aéreas e à circulação dos usuários. Assim, foi identificado o risco de remunerar a concessionária, mediante tarifas aeroportuárias, por investimentos não necessariamente realizados.

89. O Tribunal considerou que a restrição imposta aos acionistas das atuais concessionárias aeroportuárias para participarem no leilão das concessões ora fiscalizadas estava devidamente fundamentada. Por outro lado, entendeu que a exigência de experiência prévia em processamento de aeroportos com movimentação de, no mínimo, 35 milhões de passageiros em um dos últimos cinco anos não era consistente e não estava devidamente justificada.

90. Essa última mudança teve papel fundamental no potencial aumento de competitividade do certame licitatório, com impactos positivos nos resultados do leilão, que apresentaram ágios de 66% (Confins) e 294% (Galeão), gerando R\$ 14,9 bilhões adicionais a serem pagos pelos concessionários à União durante a vigência da concessão (25 anos para o aeroporto do Galeão e 30 anos para o de Confins).

Encaminhamentos

91. Foram reiteradas algumas das recomendações feitas anteriormente pelo TCU, como aquela referente ao reexame da real necessidade de participação da Infraero nas sociedades a serem constituídas.

92. O TCU também recomendou à Secretaria de Aviação Civil (SAC) e à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) que justificassem as diferenças entre os quantitativos de área dos componentes da infraestrutura considerados nos investimentos previstos e aqueles exigidos no Plano de Exploração Aeroportuária; que fossem adotadas medidas com vistas a assegurar que, na execução dos contratos a serem firmados, sejam observados padrões, em termos de áreas mínimas, que propiciem conforto aos usuários, bem como que fosse incluída na minuta do contrato cláusula para estabelecer que o padrão de acabamento das obras previstas deva ser, no mínimo, compatível com o adotado nas estimativas de custos apresentadas no estudo de viabilidade.

93. No que tange à exigência da experiência prévia cuja justificativa foi considerada insuficiente, o Tribunal recomendou duas alternativas ao Poder Concedente: i) que fossem realizados, antes da publicação do edital, estudos que fundamentassem a exigência aos operadores aeroportuários; ou ii) que limitassem a exigência ao valor projetado para o fluxo de passageiros no exercício de 2014 – 12 milhões para Confins e 22 milhões para o Galeão.

Benefícios da Auditoria

94. Foram promovidos ajustes pelo poder concedente na taxa de captação de capital e nas estimativas de investimentos, ainda no decorrer dos trabalhos, após provocação da SefidTransportes. O Tribunal considerou, por meio do Acórdão 2.466/2013-TCU-Plenário, que o

novo valor mínimo de outorga calculado pelo Poder Concedente estava adequado. As alterações efetuadas nos estudos por conta desse acompanhamento do TCU resultaram em aumento de R\$ 99 milhões no valor final de outorga do aeroporto do Galeão e de R\$ 102 milhões no lance mínimo para concessão do aeroporto de Confins.

95. Além disso, a correção de falhas nos projetos e o estabelecimento de padrões, em termos de áreas mínimas das instalações bem como dos acabamentos empregados, proporcionarão melhores condições para que a infraestrutura aeroportuária se desenvolva alcançando níveis de serviço adequados, e oferecendo maior conforto e segurança aos usuários dos aeroportos.

Relatora: Ministra Ana Arraes.

Processo: TC 007.578/2013-0.

Acórdãos: 2.466/2013 e 2.666/2013, ambos do Plenário do TCU.

II. Acompanhamento das Concessões Rodoviárias

Objetivos da Auditoria

96. Foram realizadas fiscalizações em processos de concessões rodoviárias, em especial nos respectivos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira e ambiental (EVTEA) das concessões, com o objetivo de fornecer um parecer técnico e independente quanto à confiabilidade e adequação desses estudos.

97. O Programa de Concessão de Rodovias Federais (Procrofe) do Governo Federal, a cargo da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), conta atualmente com dezesseis concessões rodoviárias, referentes à 1ª, 2ª e 3ª etapas do Programa. Os trechos rodoviários da 3ª Etapa do Programa de Concessões Rodoviárias Federais são parte integrante do Programa de Investimento em Logística do Governo Federal (PIL).

98. Nessa 3ª etapa, foram contemplados sete lotes de rodovias federais, selecionados a partir da premissa de melhorar corredores logísticos de transporte de cargas e pessoas. As rodovias escolhidas para essa fase complementam trechos rodoviários federais e estaduais já concedidos à iniciativa privada, até então concentrados nas regiões sul e sudeste, e alcança grandes regiões agrícolas e minerais mais ao norte do País.

99. Também foram introduzidas mudanças significativas em relação às concessões anteriores. Os investimentos estão concentrados nos primeiros cinco anos de concessão, com duplicações, contornos, travessias e obras de arte. Diferentemente das outorgas anteriores, em que atrasos nas obras não interferiam na remuneração da concessionária, o pedágio no novo modelo somente será cobrado quando 10% das obras estiverem concluídas. O tráfego urbano não será tarifado.

100. Em 2013, os seguintes estudos foram avaliados pelo Tribunal:

Tabela 6 - Trechos rodoviários integrantes do Programa de Investimentos em Logística (PIL)

<i>Rodovia</i>	<i>Extensão (km)</i>	<i>Investimento previsto (R\$ bilhões)</i>	<i>Receita prevista ao longo da concessão (R\$ bilhões)</i>	<i>Acórdão do TCU que aprovou o 1º estágio</i>	<i>Status do processo</i>
<i>BR-040 DF/GO/MG</i>	<i>936,8</i>	<i>8,10</i>	<i>24,73</i>	<i>3.204/2013-P</i>	<i>Contrato assinado</i>
<i>BR-101/BA</i>	<i>772,3</i>	<i>5,05</i>	<i>18,36</i>	<i>2.304/2013-P</i>	<i>Não licitado</i>
<i>BR-262/ES/MG</i>	<i>376,9</i>	<i>2,11</i>	<i>7,95</i>	<i>1.974/2013-P</i>	<i>Licitação deserta</i>
<i>BR-153/TO/GO e TO-080</i>	<i>751,9</i>	<i>5,97</i>	<i>20,60</i>	<i>2.604/2013-P</i>	<i>Não licitado</i>
<i>BR-050/GO/MG</i>	<i>425,8</i>	<i>3,03</i>	<i>10,14</i>	<i>1.974/2013-P</i>	<i>Contrato assinado</i>
<i>BR-060/153/262/DF/GO/MG</i>	<i>1.176,5</i>	<i>7,87</i>	<i>26,36</i>	<i>2.604/2013-P</i>	<i>Contrato assinado</i>
<i>BR-163/MS</i>	<i>1.423,3</i>	<i>5,68</i>	<i>18,40</i>	<i>3.033/2013-P</i>	<i>Contrato assinado</i>
<i>BR-163/MT</i>	<i>821,6</i>	<i>5,45</i>	<i>17,42</i>	<i>2.604/2013-P</i>	<i>Contrato assinado</i>
Total	6.685,1	43,26	143,96		

Fonte: TCs 030.209/2008-3, 019.565/2013-5, 016.442/2013-0, 021.554/2013-7 e 024.621/2013-7.

Constatações

101. *As principais constatações decorrentes do acompanhamento das concessões da 3ª etapa do Procrofe foram as seguintes:*

a) *inconsistências nos dados de entrada do software utilizado para definir o Programa de Tratamento do Pavimento (HDM-4 – Highway Development and Management), especialmente no que tange às características e dimensões da rodovia a partir da fase de manutenção e aos dados de tráfego da rodovia;*

b) *necessidade de correção de três parâmetros de orçamento escolhidos nos estudos de viabilidade, que superestimavam os custos das obras de duplicação, manutenção e trabalhos iniciais da rodovia. O primeiro desses parâmetros é a solução da camada de sub-base do pavimento. O segundo é a quantidade estimada do serviço de valeta de proteção de corte nos serviços de duplicação. O terceiro é o preço unitário estimado do serviço de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ);*

c) *oportunidades de melhoria nos estudos produzidos pela ANTT. Uma oportunidade está relacionada aos dados de entrada do HDM-4, principalmente no que tange às características da rodovia duplicada. A outra refere-se a ausência de memórias de cálculo que demonstrem a adequabilidade das soluções escolhidas de recuperação da rodovia.*

Encaminhamentos

102. *Os Acórdãos do TCU listados na tabela 6 acima determinaram diversos ajustes nos EVTEA e reduziram o valor teto da tarifa básica de pedágio em diversas rodovias, o que resultou na redução total de receitas estimadas em R\$ 9,57 bilhões no período de vigência das outorgas, de 30 anos.*

103. *Além disso, diversas recomendações e determinações foram realizadas à ANTT e ao Ministério dos Transportes (MT) para aprimoramento dos editais e contratos, com o objetivo de proporcionar maior estabilidade e segurança jurídica ao processo. Entre elas, destacam-se:*

a) *previsão, no edital e na minuta de contrato da concessão, dos parâmetros de qualidade que permitam mensurar, de forma objetiva, a prestação de serviço adequado para os denominados*

trabalhos iniciais, realizados antes do início da cobrança do pedágio, e para os serviços realizados durante a execução do contrato;

b) inclusão, nos contratos não assinados a cargo do DNIT, e que serão incorporados posteriormente pela concessionária, de indicadores de avaliação funcional e estrutural do pavimento nos níveis contidos no Programa de Exploração da Rodovia, como critérios de recebimento das obras de melhorias;

c) definição de trechos prioritários para a execução de 10% das obras de duplicação, previstas em contrato, levando em consideração as áreas de maior risco de acidentes, como os trechos com curvas e declividades acentuadas, com grande fluxo de pessoas e onde o atual estado da rodovia esteja mais degradado, bem como os trechos em que haja maior fluxo de veículos;

d) estabelecimento, nos Programas de Exploração das Rodovias e nas minutas de contrato, de um valor máximo para o Índice de Irregularidade Longitudinal, que seja inferior ao limite superior admitido para as fases de restauração e manutenção, como parâmetro de recebimento das obras de ampliação de capacidade e de restauração a serem entregues;

e) registro da proveniência dos dados empregados como premissas, indicando a fonte primária dos dados, o período e a região geográfica a que se referem, e demais informações necessárias para caracterizá-los, quando da elaboração de estudos concernentes a futuras concessões; e

f) disponibilização, em futuros estudos, de informações que subsidiem a classificação do terreno (plano, ondulado e montanhoso) para cada segmento de rodovia, de forma a fundamentar as premissas do cálculo estimado para o volume dos serviços de terraplenagem necessários durante o período de concessão.

Benefícios da Auditoria

104. A atuação do Tribunal, seja decorrente de determinações proferidas em acórdãos, seja de medidas adotadas ainda durante o curso dos processos de acompanhamento, resultou na redução das tarifas-teto dos leilões de 6,3% (BR 101/BA) a 14,9% (BR 163/MS). Multiplicando-se a diferença de tarifa-teto pelo volume estimado de tráfego, chega-se à economia de R\$ 11,7 bilhões em valores que seriam cobrados, indevidamente, dos usuários.

105. A redução da tarifa-teto é importante por estabelecer ponto de partida mais realista para os lances dos leilões de concessão, beneficiando, assim, os usuários. Note-se que as outorgas foram arrematadas por tarifas ainda inferiores à tarifa-teto resultante da análise do Tribunal.

106. Outros benefícios potenciais relevantes são a melhoria da qualidade das rodovias pelo estabelecimento de critérios adequados de avaliação de desempenho, e a priorização de trechos críticos nas intervenções, antecipando melhorias mais significativas da infraestrutura e proporcionando maior segurança aos usuários.

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Processos: TC 030.209/2008-3 (BR 040/DF/GO/MG), TC 019.565/2013-5 (BR 101/BA), TC 016.442/2013-0 (BR 262/ES/MG e 050/GO/MG), TC 021.554/2013-7 (BR-153/TO/GO e TO-080, BR-060/153/262/DF/GO/MG e BR-163/MT), e TC 024.621/2013-7 (BR-163/MS).

Acórdãos: 3.204/2013, 2.304/2013, 1.974/2013, 2.604/2013 e 3.033/2013, todos do Plenário do TCU.

III. Acompanhamento das Concessões Ferroviárias

Objetivos da Auditoria

107. Em 2013, foram realizadas fiscalizações com o objetivo de analisar os estudos de viabilidade para outorga de dois trechos da malha ferroviária brasileira. Os trechos, localizados na Ferrovia Norte-Sul (FNS) e na Ferrovia de Integração do Centro Oeste (FICO), fazem parte do Programa de Investimentos em Logística (PIL-ferrovia), o qual pretende conceder à iniciativa privada aproximadamente 11.000 Km de ferrovias, ampliando as possibilidades de uso do transporte ferroviário.

108. As concessões ferroviárias a serem realizadas a partir da publicação do Decreto 8.094/2013, diferentemente das outorgas atualmente vigentes, adotarão o modelo de acesso aberto (open access), visando segregar verticalmente a rede (vertical unbundling), na qual operadores independentes irão competir entre si sobre trilhos de uso comum. O modelo praticado até o momento, ao conferir a exploração irrestrita da infraestrutura à concessionária, possibilita a prática de preços excessivos pelo uso dos trilhos e prejudica tanto a competitividade quanto a eficiência do setor, problema que deverá ser minimizado com o novo modelo.

109. O primeiro processo analisado pela unidade técnica (TC 019.582/2013-7) teve como objeto o trecho da FNS localizado entre Açailândia/MA e Barcarena/PA, cujo percurso tem 457 km e investimentos previstos de R\$ 3,1 bilhões. Até o fechamento deste relatório consolidador, o processo ainda não havia sido julgado pelo Plenário do Tribunal.

110. Em seguida, foi analisado o estudo de viabilidade do trecho ferroviário da FICO que liga Lucas do Rio Verde/MT a Campinorte/GO (TC 031.086/2013-6), com extensão referencial de 883 km e investimentos previstos de R\$ 6,3 bilhões. Esse projeto viabiliza uma alternativa para o escoamento da produção de grãos do Centro Oeste brasileiro.

Mapa 1 - traçado referencial da Estrada de Ferro entre Lucas do Rio Verde (MT) e Campinorte (GO)



Fonte: Ministério dos Transportes.

Constatações

111. *Entre as principais constatações resultantes do acompanhamento, levadas ao Acórdão 3.697/2013-TCU-Plenário, atualizado pelo Acórdão 293/2014-TCU-Plenário, destacam-se:*

- a) *duplicidade de itens previstos nos orçamentos referentes aos estudos de viabilidade;*
- b) *excessiva distância média de transporte (DMT) prevista nos orçamentos referentes aos estudos de viabilidade;*
- c) *ausência de orçamento adequadamente detalhado ou parametrizado em relação à projeção de investimentos para as Obras de Arte Especiais;*
- d) *inconsistência entre documentos da ANTT no que tange ao tamanho da área a ser desapropriada, além de superestimativa do valor da indenização por hectare em relação aos preços praticados na região por onde passará a ferrovia;*
- e) *previsão, para fins de compensação ambiental, de um percentual de 4,5% em relação ao valor do investimento, enquanto a premissa de custo adotada pela ANTT, com fundamento na Lei 9.985/2000, regulamentada pelo Decreto 4.340/2002, indicava um máximo de 0,5%.*

Encaminhamentos

112. *O Tribunal apreciou o trecho ferroviário da FICO por meio dos Acórdãos 3.697/2013-TCU-Plenário e 293/2014-TCU-Plenário e realizou determinações diversas aos órgãos públicos envolvidos na concessão, no intuito de promover melhorias no presente e nos demais trechos a serem licitados. Entre elas destacam-se:*

- a) *correções nos estudos de engenharia, com ajuste dos quantitativos, distâncias médias e valor de imóveis a serem desapropriados*
- b) *condicionamento de futuras licitações de trechos do PIL-Ferrovias à elaboração de estudos de engenharia com nível de detalhamento e grau de precisão suficientes para bem identificar as características de cada projeto;*
- c) *utilização, na aferição da capacidade operacional efetivamente entregue, para fins de remuneração do concessionário, da mesma metodologia prevista na verificação da capacidade operacional do projeto executivo elaborado pelo vencedor do leilão;*
- d) *melhorias nos estudos de demanda dos próximos trechos;*
- e) *registro contábil dos passivos financeiros assumidos pela Valec; e*
- f) *realização de estudo tratando das formas de financiamento dos déficits que a Valec incorrerá, com indicação das soluções para assegurar a previsibilidade e a estabilidade dos pagamentos feitos ao concessionário, inclusive a quantidade de recursos oriundos da União.*

Benefícios da Auditoria

113. *Os benefícios da atuação do TCU incidem sobre os custos operacionais correspondentes à manutenção de trilhos e dormentes, bem como referem-se à eliminação de superestimativa de custos de investimento das obras necessárias, reduzindo, dessa forma, o valor a ser pago pela Valec na compra de toda a capacidade operacional da ferrovia a ser erigida.*

114. *Há ainda outros benefícios, decorrentes das melhorias e correções no modelo, como o aprimoramento do modelo econômico, do projeto de engenharia e dos estudos de demanda, os quais já foram ajustados para os próximos trechos a serem licitados. Tais medidas contribuem para o aperfeiçoamento dos processos de concessão do PIL-Ferrovias, no intuito de resguardar o Erário e garantir a continuidade do serviço de transporte ferroviário ao longo do prazo das concessões.*

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Processos: TC 019.582/2013-7 e TC 031.086/2013-6.

Acórdão: 3.697/2013-TCU-Plenário e Acórdão 293/2014.

IV. Acompanhamento dos Arrendamentos Portuários

Objetivos da Auditoria

115. Foram realizadas fiscalizações com o objetivo de avaliar os estudos de viabilidade do primeiro bloco de arrendamentos portuários realizados sob a Nova Lei de Portos (Lei 12.815/2013). Fazem parte desse bloco 29 áreas pertencentes aos Portos de Santos, Belém, Miramar, Outeiro, Santarém e Vila do Conde. A elaboração dos estudos pela Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP) foi autorizada em março de 2013 pela Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR). A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) conduz as licitações.

116. Estimam-se, para essa rodada, investimentos de R\$ 5,2 bilhões, receitas brutas de R\$ 39 bilhões e pagamentos mensais às autoridades portuárias de R\$ 17 milhões, no prazo de 25 anos de concessão. Foram modelados terminais de granéis sólidos de origem vegetal e mineral, granéis líquidos, contêineres e carga geral. Quanto aos critérios para outorga, 25 terminais estavam previstos para serem leiloados sob o critério da maior capacidade de movimentação de carga e quatro sob a modalidade do maior desconto sobre as tarifas.

117. Apresenta-se na tabela abaixo o valor presente de alguns números relevantes do projeto, como a receita total gerada, o pagamento mensal total para as autoridades portuárias, bem como os investimentos (Capex) e gastos (Opex).

Tabela 1 - Visão geral do objeto da licitação (em mil R\$)

Autoridade Portuária/Porto	Receita total	Pagamento Mensal	Gastos (Opex)	Investimentos (Capex)
Codesp/Santos	16.371.701,75	10.013,24	7.050.712,00	1.729.696,00
Vila do Conde	10.918.833,26	2.515,48	3.250.426,00	2.121.591,00
Santarém	4.117.803,43	2.204,59	1.252.866,00	588.234,00
Belém	2.781.401,98	1.283,14	1.303.567,00	319.756,00
Outeiro	4.262.541,47	909,49	1.292.028,00	886.295,00
Miramar	489.450,54	192,07	238.235,00	64.720,00
CDP total	22.570.030,68	7.104,78	7.337.122,00	3.980.596,00
Total	38.941.732,43	17.118,02	14.387.834,00	5.710.292,00

Fonte: Relatório do Acórdão 3.661/2013-TCU-Plenário, TC 029.083/2013-3.

Constatações

118. Foi constatado que os níveis de serviço estabelecidos para cada terminal tomaram por base a produtividade dos terminais existentes, o que traz incerteza sobre a adequação dos níveis de eficiência exigidos.

119. Também foi constatado que determinados arrendamentos, a exemplo do STS 04 e do STS 13 no Porto de Santos, e do VDC 29 no Porto de Vila do Conde, estavam sendo modelados sem a previsão de tarifa-teto, o que pode ensejar a cobrança de preços que não reflitam as condições previstas em contrato, com lesão à modicidade tarifária. Além disso, não existe regulamentação que fixe condições para acesso de terceiros interessados nos arrendamentos que serão operados por cadeias verticalizadas.

120. Outra constatação refere-se à ausência de previsão de revisão tarifária periódica nas minutas apresentadas pela Antaq.

121. Foram também observadas falhas nos aspectos de engenharia que não permitem vinculação entre o projeto conceitual e as quantidades indicadas no investimento total, fato que demonstra a fragilidade das projeções dos investimentos.

122. Foi verificado, ainda, que os serviços relativos aos projetos conceituais do arrendamento apresentavam sobreinvestimento de 14,25%, referentes a taxas de construção locais. As cotações de equipamentos, que totalizavam 50% do valor dos investimentos estimados, estavam defasadas, foram realizadas no exterior e destoavam de cotações existentes em processos recentes de arrendamentos portuários acompanhados pelo TCU.

123. Além disso, o Poder Concedente não realizou o levantamento dos bens reversíveis nem adotou uma metodologia criteriosa para apurar o estado e o valor de tais ativos, gerando incertezas na apuração dos investimentos necessários e assimetria de informação entre os possíveis licitantes.

Encaminhamentos

124. Como resultado da análise realizada, o Tribunal condicionou a publicação dos editais à correção de dezenove impropriedades e efetuou outras determinações e recomendações para os próximos blocos de arrendamentos e para o aperfeiçoamento da atuação da SEP/PR e da Antaq.

125. Considerando a insuficiência de estudos sobre as condições concorrenciais na definição da demanda dos projetos de arrendamento, o Tribunal determinou à Antaq que, antes de realizar as licitações, finalize os estudos de concorrência entre os terminais portuários e entre portos distintos. Também foram determinadas correções nas projeções de demandas de alguns terminais específicos.

126. Quanto aos níveis de serviço previstos, foi exigido dos órgãos fiscalizados justificativa para a definição dos parâmetros de desempenho previstos, de modo a demonstrar o seu alinhamento com o objetivo do programa de arrendamentos.

127. Foi recomendada a elaboração de norma para garantir o acesso de terceiros interessados nos arrendamentos.

128. Além disso, o Tribunal determinou, face à ausência de dispositivos que tratassem da revisão tarifária periódica nas minutas apresentadas pela Antaq, a inclusão de cláusulas contratuais de forma a manter a modicidade tarifária e o equilíbrio dos contratos.

129. No que tange aos aspectos de engenharia, foi exigida, antes da publicação dos editais, a apresentação de elementos suficientes à aferição dos quantitativos estimados em projeto, com o detalhamento de informações técnicas que permitam a exata vinculação entre os projetos conceituais e as quantidades e preços dos itens que o compõem, de modo a fundamentar a projeção total de investimentos.

130. Também foi determinado que todas as impropriedades relativas ao levantamento dos bens reversíveis e à metodologia de apuração do estado e do valor desses ativos fossem corrigidas antes da publicação dos editais do primeiro bloco de arrendamentos.

131. Para os próximos blocos de arrendamentos, o TCU determinou à Antaq que inclua os respectivos estudos de viabilidade no escopo das discussões das audiências públicas, considerando o vínculo direto e indissociável entre esses estudos e os editais de licitações deles decorrentes. Para melhoria dos estudos de demanda de próximos projetos, foi determinada também a elaboração de banco de dados pela Antaq.

Benefícios da Auditoria

132. O benefício financeiro do acompanhamento corresponde a R\$ 450 milhões. Desse total, R\$ 139 milhões podem ser considerados benefícios efetivos e resultaram de alterações efetuadas pelo Poder Concedente no projeto, ainda no decorrer dos trabalhos, após provocação das unidades técnicas do TCU. Os R\$ 311 milhões restantes referem-se a benefícios potenciais relacionados a determinações de ajustes no projeto, ainda pendentes de implementação por parte da SEP/PR e Antaq.

133. O estabelecimento de tarifas-tetos, conforme determinado pelo Tribunal, é medida de regulação legalmente exigida com elevado potencial de benefício para o usuário direto dos serviços portuários e para grande parte da cadeia logística nacional.

Relatora: Ministra Ana Arraes.

Processo: TC 029.083/2013-3.

Acórdão: 3.661/2013-TCU-Plenário.

V. Outorgas de Concessão de Geração e Transmissão de Energia Elétrica

Objetivos da Auditoria

134. Foi realizado em 2013 o acompanhamento das outorgas referentes a um leilão de geração A-5 (Leilão Aneel 10/2013) e a dois leilões de transmissão (Leilão Aneel 001/2013 e Leilão Aneel 11/2013). No caso da geração, o objeto do leilão contemplou capacidade instalada de 1.021 MW, com destaque para a usina hidrelétrica (UHE) de São Manoel, localizada no Rio Teles Pires, entre Mato Grosso e Pará, com capacidade instalada de 700 MW. No caso da transmissão, ao todo foram leiloados cerca de 6.300 km de linhas de transmissão e subestações/demais infraestruturas associadas, dos quais se destacam as linhas que permitirão o escoamento da energia oriunda da UHE de Belo Monte.

135. Nos trinta anos de concessão das outorgas mencionadas, a previsão das receitas totais foi estimada em R\$ 33,3 bilhões e o investimento em bens de capital fiscalizado alcançou o montante de R\$ 14,6 bilhões.

Constatações

136. Quanto ao leilão de geração A-5, destacaram-se as seguintes constatações:

a) no que tange às obras civis e aos equipamentos, não foram encontrados indícios de sobrepreço global. No entanto, foi identificado que em acompanhamentos anteriores os gestores utilizaram informações mais detalhadas para orçamentação;

b) em relação aos custos socioambientais, em que pese não ter sido verificada incongruência dos valores estimados, foi identificada a necessidade de maior detalhamento da memória de cálculo desses custos quando do envio de documentação a esta Corte;

c) os parâmetros financeiros utilizados estavam coerentes, com respaldo da literatura.

137. Ainda acerca do leilão de geração, foi ressaltado que o prazo considerado para a entrada em operação das primeiras unidades geradoras da UHE, de três anos, é exíguo. A utilização de prazo tão curto pode reduzir a atratividade do certame para potenciais empreendedores ou, mesmo, resultar em tarifas mais altas, vez que os licitantes quantificariam o risco de atrasos.

138. Quanto aos leilões de transmissão, verificou-se:

a) ocorrência de informações contraditórias existentes nos estudos técnicos, particularmente quanto a especificação de cabo condutor da LT Luiz Gonzaga-Milagres II, no escopo do Leilão Aneel 1/2013, causando impacto no montante de investimentos estimado e afetando a perfeita compreensão do escopo do lote a ser licitado;

b) oportunidades de aprimoramento das metodologias da Aneel para: (i) estimativa dos custos dos estudos e medidas socioambientais previstas para o empreendimento; e (ii) cálculo da estrutura de capital referente ao Leilão Aneel 11/2013.

Encaminhamentos

139. No primeiro estágio do acompanhamento das outorgas, o Plenário do Tribunal prolatou os Acórdãos 3.017/2013-TCU-Plenário, referentes ao leilão de geração A-5/2013, e os Acórdãos 963/2013-TCU-Plenário e 3.640/2013-TCU-Plenário, referentes ao Leilão Aneel 001/2013 e 11/2013-TCU-Plenário, respectivamente.

140. As principais recomendações e determinações contidas no Acórdão 963/2013-TCU-Plenário, além de primar pela coerência entre os estudos de viabilidade técnica e econômica e eventuais atualizações em licenciamento ambiental e em declaração de reserva de disponibilidade hídrica, visaram aprimorar futuros leilões de geração, tais como a necessidade de:

a) apresentação de informações específicas e importantes para o cálculo dos preços dos insumos de obras civis, a exemplo dos seguintes: distância média de transporte, inclinação média de rampa, coeficiente de empolamento, categoria do material, dentre outros utilizados pela Empresa e adotados como variáveis de cálculo do preço unitário dos serviços no Sistema de Elaboração e Análise de Orçamentos de Hidrelétricas (SISORH);

b) disponibilização de informações detalhadas utilizadas na precificação dos equipamentos eletromecânicos, a exemplo do banco de dados, das cotações realizadas junto a fornecedores, da bibliografia técnica e das curvas paramétricas utilizadas, não se restringindo a informar os resultados finais, mas seguindo como exemplo a transparência conferida pela EPE na renovação das concessões; e

c) disponibilização de memória de cálculo que evidenciem como foram obtidos os preços unitários das rubricas relativas aos custos socioambientais orçados para os empreendimentos objeto de leilão.

141. No caso dos leilões de transmissão, o Acórdão 963/2013-TCU-Plenário determinou à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que avalie a especificação de cabo condutor da LT Luiz Gonzaga-Milagres II.

142. Já o Acórdão 3.640/2013-TCU-Plenário recomendou que a agência reavalie a metodologia adotada para a estimação dos custos socioambientais de projetos de sistema de transmissão de energia elétrica. Além disso, recomendou que a metodologia utilizada para o cálculo da estrutura de capital do Leilão 11/2013 fosse revista, de forma a refletir níveis ótimos de alavancagem de empresas eficientes, bem como uma análise sobre a factibilidade de eventual financiamento parcial pelo BNDES de parte dos equipamentos importados, quando do cálculo da taxa de retorno (WACC) definitiva do empreendimento.

Benefícios da Auditoria

143. Os benefícios mensuráveis explícitos do controle atingiram o montante de R\$ 195,7 milhões, referentes à redução de investimento relativo ao recálculo de orçamentos de turbinas e de geradores, bem como à correção de inconsistências verificadas na planilha de investimento.

144. Durante os acompanhamentos, algumas correções foram prontamente adotadas pela Aneel de modo a espelhar estudos de viabilidade técnica e econômico consistentes já no leilão a

que se referiam. Outros benefícios, decorrentes das melhorias e correções no modelo, não são quantificáveis, mas contribuem para o aprimoramento dos processos de concessão das outorgas do setor elétrico ao longo do prazo das concessões.

Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

Processo: TC 044.594/2012-7.

Acórdão: 963/2013-TCU-Plenário.

Relator: Ministro José Jorge.

Processo: TC 029.392/2013-6.

Acórdão: 3.640/2013-TCU-Plenário.

Relator: Ministro José Jorge.

Processo: TC 022.597/2013-1.

Acórdão: 3017/2013-TCU-Plenário.

VI. Acompanhamento da Execução das Concessões Aeroportuárias

Objetivos da Auditoria

145. Com o objetivo de acompanhar o andamento das ações de governo para a Copa de 2014, foram fiscalizadas as intervenções nos quatro aeroportos já concedidos: São Gonçalo do Amarante (RN), Brasília (DF), Guarulhos (SP) e Viracopos (SP).

146. Para o aeroporto de São Gonçalo do Amarante, diferentemente dos demais aeroportos, a implantação do objeto do contrato envolve a construção do aeroporto pela concessionária, bem como sua manutenção e exploração. O prazo contratual para conclusão das obras termina em janeiro de 2015. Segundo a própria concessionária, o aeroporto deve iniciar suas operações em maio de 2014.

147. Os estudos referenciais que balizaram o valor mínimo de outorga (R\$ 51 milhões) previam investimentos da ordem de R\$ 650 milhões. O leilão da concessão foi arrematado pelo consórcio Inframérica, que ofertou R\$ 170 milhões pelo direito de explorar o aeródromo pelo prazo de 40 anos (sendo 5 anos para conclusão das obras e 35 anos de operação).

148. Sobre o aeroporto de Brasília, os principais projetos e ações previstos para serem entregues até a Copa são a implantação do Módulo Operacional e a reforma do corpo central do Terminal de Passageiros, ambos de responsabilidade da Infraero, e também as obras da Fase I-B (novo terminal, expansão da área de pátio de aeronaves e do estacionamento para os usuários), a cargo da concessionária.

149. O valor total previsto para as obras realizadas pela concessionária nessa fase de expansão do aeroporto é de R\$ 660 milhões. Até julho de 2013, foram aplicados

R\$ 260 milhões, o que corresponde a 80,1% do valor previsto para o período e 39,1% do investimento total.

150. Quanto ao aeroporto de Guarulhos, o acompanhamento verificou que já foi entregue o novo estacionamento coberto com capacidade para 2.600 vagas. Encontravam-se em andamento a

construção do Terminal 3, que aumentará a capacidade do aeroporto em 12 milhões de passageiros por ano, e a ampliação do pátio de aeronaves, com pelo menos 32 novas posições para aeronaves Código C, sendo ao menos vinte com ponte de embarque.

151. Os estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental estimaram que as melhorias necessárias ao adequado funcionamento do aeroporto demandariam investimentos de cerca de R\$ 9,9 bilhões, a serem realizados durante o prazo de 20 anos de vigência do contrato de concessão.

152. O novo terminal do aeroporto de Viracopos, com capacidade projetada de 14 milhões de passageiros, será independente do terminal atual, diferentemente dos aeroportos de Brasília e Guarulhos, em que os terminais existentes serão interligados às novas estruturas.

153. O valor total previsto para investimento na Fase I-B do aeroporto de Viracopos é de R\$ 2,06 bilhões. O cronograma apresentado pela concessionária previa, até o mês de julho de 2013, um gasto no valor de R\$ 960 milhões, correspondente a uma execução de 46,7% do investimento total previsto para a fase. Quanto aos valores efetivamente investidos, foram gastos R\$ 900 milhões, o que corresponde a 93,4% do valor previsto para o período e 43,6% do investimento total.

154. A respeito desses três últimos aeroportos (Brasília, Guarulhos e Viracopos), o TCU realizou auditoria de natureza operacional com o objetivo de avaliar a atuação da Anac no acompanhamento dos contratos de concessão aeroportuária e a atuação da Infraero como sócia relevante das novas concessionárias.

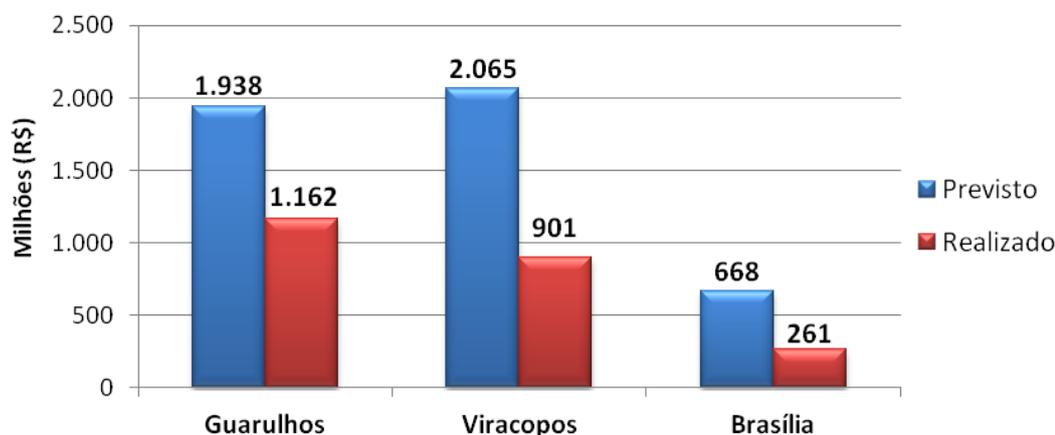
Constatações

155. No aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, até março de 2013, foram constatados sérios riscos de que os acessos rodoviários ao aeroporto não fiquem prontos antes do início da Copa.

156. No aeroporto de Brasília a concessionária Inframérica iniciou as obras de ampliação em outubro de 2012 e optou por não aproveitar o projeto básico existente, contratado anteriormente pela Infraero. Com a alegação de que o projeto da Infraero não poderia ser executado no tempo ali previsto, a concessionária desenvolveu seu próprio projeto para a ampliação do terminal de passageiros. Entretanto, conforme o diagnóstico realizado pelo TCU, até o mês de julho de 2013, o atraso era de aproximadamente 10% em relação ao originalmente previsto.

157. Para Guarulhos, o cronograma apresentado pela concessionária previa, até o mês de julho de 2013, gastos no valor de R\$ 1,35 bilhão, ou seja, uma execução de 70,1% do investimento total previsto para essa fase. Quanto aos valores efetivamente investidos, foram aplicados R\$ 1,16 bilhão, o que corresponde a 85,4% do valor previsto para o período e 59,9% do investimento total. Essa diferença entre o previsto e o executado representa um atraso acumulado entre setembro de 2012 a julho de 2013 de aproximadamente 10%.

158. Constatou-se que o aeroporto de Viracopos segue em ligeiro descompasso com a programação prevista, com um maior descolamento da linha de execução a partir do final do primeiro trimestre de 2013. A concessionária executou, nos primeiros meses de 2013, investimentos acima do previsto, o que resultou em uma tendência de recuperação dos atrasos devidos a chuvas não esperadas e a acidentes com operários que resultaram na paralisação de parte das obras por cerca de duas semanas. O total de atraso acumulado até março/2013 corresponde a 3,06% do previsto (novembro/2012 a julho/2013).

Gráfico 1 - Aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília – execução financeira realizada até março de 2013


Fonte: TC 009.205/2013-6

159. Uma das principais causas para o atraso no cronograma financeiro foi revelada em auditoria operacional realizada na Anac e na Infraero. Na ocasião, constatou-se que essas entidades apresentam deficiências em suas estruturas, não tendo se organizado adequadamente para acompanhar os contratos de concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília.

160. Verificou-se que a Anac apresenta carências relacionadas à estruturação organizacional, regulamentação do processo de acompanhamento dos contratos de concessão, formalização de normas internas, implementação de sistemas informatizados e publicidade dos contratos.

161. Quanto à Infraero, a qual detém 49% do capital social das concessionárias de Guarulhos, Viracopos e Brasília, sob a justificativa de receber dividendos e fortalecer sua gestão mediante a incorporação de melhores práticas, foram identificados os seguintes problemas:

- a) ausência de procedimentos para avaliar o retorno financeiro dos aportes de capital nas concessionárias;
- b) ausência de ações para assimilar as melhores práticas das concessionárias; e
- c) limitações para verificar se os contratos assinados com partes relacionadas às concessionárias (isto é, com outros membros do consórcio) atendem aos preços e condições de mercado.

162. Observou-se, ainda, que a Infraero não conta com estrutura formal (gerência, superintendência ou diretoria) para lidar, em regime de dedicação exclusiva, com as atribuições decorrentes da participação acionária nas concessionárias, inexistindo processo de planejamento ou mapeamento do fluxo de trabalho relativo àquelas atividades. Entende-se que essa situação prejudica significativamente a eficiência e a tempestividade da atuação da entidade pública junto às empresas com quem mantém relação societária.

Encaminhamentos

28. Para remediar as deficiências de acompanhamento da Anac e Infraero, o Tribunal determinou que essas entidades públicas produzissem e apresentassem relatórios e plano de ação contendo a descrição de medidas a serem adotadas para aperfeiçoamento de sua atuação. Ademais, determinou-se à Infraero que, no uso das prerrogativas conferidas por sua participação acionária, não aprove a celebração de contrato com parte relacionada às concessionárias das quais participa como sócia, sem antes conferir se os valores e demais condições correspondem aos praticados no mercado.

Benefícios da Auditoria

163. Com a atuação do TCU, espera-se reforçar o acompanhamento do cronograma para o sucesso dos projetos acima, parte relevante dos preparativos para a Copa do Mundo de Futebol de 2014. Embora a supervisão do Tribunal não incida diretamente sobre as concessionárias, induz-se a conclusão tempestiva dos investimentos contratados mediante determinações e recomendações de melhoria da gestão da Anac e Infraero, de modo a fomentar o desempenho dessas entidades.

Relatores: Ministros Valmir Campelo e Aroldo Cedraz.

Processos: TC 043.636/2012-8, TC 009.205/2013-6 e TC 009.780/2013-0.

Acórdão: 548/2014-TCU-Plenário e 3.011/2012-TCU-Plenário.

VII. Acompanhamento da Execução da Concessão da Rodovia BR-116/SP/PR (Régis Bittencourt)

Objetivos da Auditoria

164. Foi realizada auditoria na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) com o objetivo de verificar a atuação da agência na fiscalização do contrato de concessão da rodovia BR 116/SP/PR, a cargo da concessionária AutoPista Régis Bittencourt S.A e de avaliar as alterações ocorridas no Programa de Exploração da Rodovia (PER), considerando as mudanças no cronograma de execuções e no escopo de obras e serviços de engenharia.

165. O total de investimentos programados para os quatro primeiros anos da concessão – firmada em 2008 – corresponde a R\$ 1,15 bilhão, e inclui recuperação, conservação e melhoramentos na rodovia.

Fotos 51 e 52 – Rodovia BR 116/SP/PR (Régis Bittencourt) – Serra do Cafezal



Fonte: Autopista Régis Bittencourt/Divulgação Constatações

Constatações

166. Dentre as irregularidades identificadas, destacam-se os atrasos e as inexecuções das obras da duplicação da Serra do Cafezal e da construção do Contorno Norte de Curitiba, em vista da materialidade e dos efeitos para a qualidade do serviço prestado aos usuários. Além desses problemas, as principais constatações desse trabalho foram:

- a) aprovação irregular de obras que descumprem parâmetros de desempenho contratuais;
- b) compensação indevida de receitas, com favorecimento à concessionária;

- c) alterações do Programa de Exploração da Rodovia (PER) sem análise técnica, eximindo a concessionária de realizar obras consideradas obrigatórias; e
- d) não aplicação de penalidades, apesar das recorrentes inexecuções de investimentos.

Encaminhamentos

167. Foram propostas determinações à ANTT para correção das irregularidades identificadas na concessão em tela, extensível à Autopista Fernão Dias S.A., Autopista Fluminense S.A. e Autopista Planalto Sul S.A. Essas propostas englobam o recálculo das compensações por atraso no início da cobrança de pedágio, excluindo-se parcelas consideradas de responsabilidade da concessionária; a revisão extraordinária das tarifas, considerando o recálculo das compensações; a reavaliação dos fundamentos técnicos e do interesse público para as alterações promovidas no Programa de Exploração da Rodovia (PER) e a consequente retificação dessas alterações.

168. Propôs-se, por fim, determinação para ampliação dos instrumentos de controle e participação social às alterações dos contratos de concessão e alerta para cumprimento regular de procedimentos de alteração contratual.

Benefícios da Auditoria

169. As determinações e recomendações encartadas na proposta de encaminhamento da unidade técnica do TCU remetem a ajustes no modo de atuação da ANTT, procurando fomentar o desempenho da agência na regulação e fiscalização das concessões rodoviárias, em proveito direto do usuário do serviço outorgado.

170. Além de retificar as inconformidades relatadas no tópico anterior (cf. tópico “constatações”), tendem a reduzir a tarifa cobrada, uma vez que parte do valor considerado no cálculo correspondia a parcelas de responsabilidade da concessionária e que não deveriam ter reflexos sobre tarifa.

171. O conhecimento angariado com a auditoria operacional realizada permitirá também ao TCU atuar de modo mais incisivo e eficiente no controle e acompanhamento dos problemas organizacionais da ANTT já diagnosticados.

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Processo: TC 001.554/2013-1.

Acórdão: processo pendente de julgamento.

VIII. Auditoria Operacional nos Procedimentos de Fiscalização da ANTT (trabalho realizado em substituição ao acompanhamento da execução da concessão da BR-381/MG/SP - Rodovia Fernão Dias)

Objetivos da Auditoria

172. Com vistas a desenvolver trabalho mais amplo de acompanhamento da execução contratual das outorgas rodoviárias da 2ª etapa do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (Procrofe), optou-se por delimitar o escopo do trabalho aos processos e procedimentos de fiscalização da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (Suinf), área da estrutura organizacional da ANTT com atribuição específica para efetuar o controle da prestação adequada do serviço, com base nos parâmetros de desempenho previstos em cada contrato de concessão. O escopo da auditoria estaria delimitado, dessa forma, a atividades que dizem respeito

às etapas pós-contratuais da concessão, abrangendo contratos que tiveram início em 2007 (Fase I) e 2009 (Fase II) e que perfazem uma malha rodoviária concedida total de 3.281,40 km (equivalente a 62% da malha concedida).

173. Inicialmente, houve proposta de acompanhamento da execução do contrato de concessão da rodovia Fernão Dias, conjuntamente com a avaliação do papel da ANTT na fiscalização desse contrato. Contudo, diante do quadro de contínua e repetitiva irregularidade nas execuções contratuais das concessões rodoviárias da 2ª Etapa do Procrofe, o TCU decidiu realizar auditoria operacional, permitindo, assim, uma avaliação mais estrutural sobre o desempenho da ANTT no cumprimento de seu papel fiscalizador, além de aprofundar a análise para além dos resultados das recentes auditorias de conformidade realizadas nas rodovias BR-116/SP/PR, no trecho entre Curitiba e São Paulo (TC 001.554/2013-1), BR-116/324, no Estado da Bahia (TC 009.222/2012-0), e BR-101/SC e BR-116/376/PR, no trecho entre Florianópolis e Curitiba (TC 005.534/2011-9).

174. Além disso, havia previsão da realização de pesquisa eletrônica com fiscais de todas as unidades regionais da ANTT, o que permitiu delinear um quadro geral da atuação da Agência, ao invés de focalizar apenas uma concessão. O próprio escopo da auditoria também colaborou para um maior aprofundamento da análise, uma vez que ficou restrito aos contratos de concessão da 2ª Etapa. Desse modo, a atuação da ANTT, especificamente em relação à concessão rodoviária da BR 381 (Fernão Dias), não constituiu objeto de análise do acompanhamento efetuado.

175. No âmbito da auditoria operacional realizada, foi identificado, como problema recorrente, o alto percentual de inexecuções contratuais, conforme indicado na tabela a seguir:

Tabela 2 - Quantitativo de inexecuções nos contratos de concessões rodoviárias - 2ª Etapa

Concessão	Trecho	Extensão	2009	2010	2011	2012
BR-381/MG/SP	Belo Horizonte - São Paulo	562,10 km	83,71%	83,71%	75,25%	76,51%
BR-101/RJ	Div. RJ/ES	320,10 km	21,75%	89,43%	74,64%	90,32%
BR-116/376/PR e 101/SC	Curitiba -Florianópolis	382,30 km	65,56%	90,00%	84,80%	91,30%
BR-116/PR/SC	Curitiba – Divisa SC/RS	412,70 km	0,00%	44,00%	71,80%	64,00%
BR-116/SP/PR	São Paulo – Curitiba	401,60 km	18,27%	87,41%	77,00%	80,63%
BR-153/SP	Div. MG/SP - Divisa SP/PR	321,60 km	46,09%	89,00%	96,00%	86,64%
BR-393/RJ	Div. MG/RJ-Entr. BR-116	200,40 km	95,65%	99,88%	81,24%	97,05%
BR - 116/324 BA	Div. MG/BA – Salvador	680,60 km	*	100%	85,96%	n/d
Índice médio de inexecução			47,29%	85,43%	80,84%	83,78%

Fonte: Suinf/ANTT. * Contrato assinado em 2009.

176. Esse resultado demonstrou a necessidade de buscar um diagnóstico mais aprofundado da atuação da ANTT. Para isso, no âmbito do Fiscobras 2013, realizou-se auditoria operacional com o objetivo de identificar as causas das falhas sistêmicas no processo de fiscalização dos contratos de concessão e nas respectivas sanções administrativas. Procurou-se, assim, avaliar o desempenho da agência, em termos de eficiência, eficácia e efetividade, com base em seus procedimentos internos.

Constatações

177. Constatou-se que existem fragilidades no gerenciamento dos contratos de concessão, na medida em que não há a designação de um gestor único para cada contrato. Além disso, não há

padronização de documentos, procedimentos, e organização da informação e do conhecimento adquiridos.

178. A ANTT carece de sistema informatizado adequado para o acompanhamento dos contratos de concessão de rodovias federais, o que ocasiona retrabalho, dificuldade para consolidar as informações obtidas e perda significativa de informações geradas ao longo dos processos.

179. Na análise dos procedimentos de fiscalização, constatou-se que o cumprimento dos parâmetros de desempenho estabelecidos nos contratos de concessão não é avaliado pela ANTT de forma efetiva. A agência utiliza apenas dados fornecidos pelas próprias concessionárias, o que fragiliza a atuação da fiscalização. Também não existem manuais de fiscalização para orientar e padronizar a atuação dos fiscais em um maior nível de detalhamento.

180. Constatou-se também que o procedimento adotado pela ANTT na análise dos projetos encaminhados pelas concessionárias não varia conforme a complexidade da obra a ser executada, o que prejudica a identificação de projetos relevantes a fim de evitar prejuízos futuros com a execução de obras. Além disso, esse problema pode impactar de forma negativa a qualidade das intervenções realizadas pelas concessionárias nas rodovias.

181. Por fim, foi observada morosidade no andamento dos Processos Administrativos Simplificados (PAS) de apuração de responsabilidades e aplicação de penalidades, destinados a coibir novos descumprimentos contratuais. Foram encontrados atrasos injustificados nesses processos, em especial nas etapas de autuação e análise de recursos. A demora no tratamento dos PAS provoca volumoso passivo de trabalho e aumenta a sensação de impunidade quanto aos desvios contratuais ocorridos no âmbito das concessões.

Encaminhamentos

182. As principais recomendações e determinações propostas para a melhoria dos procedimentos de fiscalização empregados pela ANTT foram:

- a) definição de um responsável para o gerenciamento de cada concessão;
- b) implantação de um sistema de TI que atenda às necessidades da área;
- c) aprimoramento da fiscalização dos parâmetros de desempenho para eliminar a dependência das informações fornecidas pelas concessionárias;
- d) revisão do modelo atual de Plano Anual de Fiscalização;
- e) elaboração de um Manual de Fiscalização;
- f) padronização de procedimentos e documentos;
- g) utilização de instrumentos e instalações adequados para a fiscalização;
- h) fortalecimento da política de capacitação;
- i) otimização do fluxo dos processos de aplicação de penalidades;
- j) apuração de responsabilidades pela morosidade no trâmite de Processos Administrativos Simplificados (PAS) para aplicar penalidades;
- k) retirada do efeito suspensivo conferido de forma indiscriminada aos recursos em Processos Administrativos Simplificados (PAS);
- l) adoção de análise de risco no exame dos projetos apresentados pelas concessionárias;
- m) utilização de softwares adequados na análise de projetos; e

n) *incremento no número de servidores responsáveis pelas análises de projeto.*

Benefícios da Auditoria

183. *As medidas propostas contribuirão para a melhoria nos procedimentos de fiscalização dos contratos de concessão a cargo da ANTT. Espera-se, com isso, reduzir a inexecução de obras obrigatórias e aprimorar a qualidade e tempestividade dos serviços prestados pelas concessionárias, assegurando a adequada prestação dos serviços concedidos ao usuário final.*

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Processo: TC 006.351/2013-1.

Acórdãos: 3.237/2013-TCU-Plenário.

IX. Conclusão - Acompanhamento de Concessões

184. *Os acompanhamentos de concessões realizados no âmbito do Fiscobras 2013 tiveram como objetivo principal avaliar a consistência de quantitativos e preços unitários de serviços que integram os investimentos a serem realizados pelas concessionárias e o fluxo de caixa dos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental de concessões.*

185. *Os trabalhos realizados abrangeram processos em fase de outorga e também em fase de execução contratual, em ramos da infraestrutura rodoviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e no setor elétrico.*

186. *As principais constatações dizem respeito a problemas que tem por consequência o aumento dos riscos de insucesso dos empreendimentos, com prejuízo à boa prestação dos serviços, destacando-se os seguintes pontos:*

a) *inadequações ou insuficiência de parâmetros utilizados na elaboração dos estudos, que podem gerar distorções na previsão de custos e no próprio planejamento dos empreendimentos;*

b) *ausência ou insuficiência de parâmetros adequados de desempenho e qualidade em relação aos serviços que serão prestados ao usuário; e*

c) *inadequação dos controles exercidos pelos entes públicos responsáveis pela fiscalização das concessões.*

187. *As diversas determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal, caso implementadas, ensejam diversos benefícios potenciais, dentre os quais:*

a) *redução dos riscos de insucesso pela correção de erros e distorções nos estudos de viabilidade, garantindo assim a continuidade dos serviços.*

b) *redução/correção de tarifas;*

c) *manutenção do princípio da modicidade tarifária e do equilíbrio dos contratos;*

d) *maior eficiência e efetividade da atuação dos órgãos fiscalizadores dos contratos de concessão;*

e) *conclusão tempestiva dos investimentos previstos, garantindo a prestação dos serviços de forma compatível com os parâmetros programados;*

f) *otimização dos investimentos previstos por meio da priorização de ações em trechos críticos da infraestrutura rodoviária;*

g) *melhoria da qualidade dos serviços e da segurança de tráfego.*

188. *As constatações e encaminhamentos reforçam o papel desempenhado pelo Tribunal no cumprimento de sua missão institucional de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. A detecção e correção de problemas, ainda em etapas iniciais dos processos de concessão, ou mesmo durante a execução dos contratos tem permitido a antecipação de medidas tendentes a evitar a materialização de danos decorrentes de erros de projeto ou de falhas na modelagem dos empreendimentos, bem como o aprimoramento das práticas a serem empregadas em experiências futuras.*

189. *Além disso, a ênfase dada à necessidade de previsão de parâmetros adequados de desempenho e qualidade na prestação dos serviços concedidos, bem como à necessidade de aprimoramento na gestão dos órgãos responsáveis pela fiscalização do cumprimento de tais parâmetros favorecem a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a superação de alguns dos limites impostos pela infraestrutura atual ao pleno desenvolvimento do setor produtivo nacional.*

AVALIAÇÕES DE GOVERNANÇA

190. *Dentre os objetivos estratégicos do TCU, destaca-se o de aprimorar as ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública. Buscando alcançar o referido objetivo e considerando a importância da governança para o aperfeiçoamento da Administração, este Tribunal realizou quatro auditorias de avaliação de governança no âmbito do Fiscobras 2013.*

191. *De acordo com o Referencial Básico de Governança e Gestão do TCU, a governança no setor público pode ser definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática pelas partes interessadas, para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.*

192. *Foram feitas avaliações de governança na Infraero, no Dnit, na Secretaria de Portos, no setor elétrico e na Anac, esta última tratada no capítulo anterior deste relatório consolidador, dado o enfoque do trabalho sobre as concessões aeroportuárias. De forma geral, as auditorias objetivaram avaliar a atuação dos órgãos, identificar problemas recorrentes e suas causas e apontar as oportunidades de melhoria e boas práticas, dentro dos temas selecionados.*

I. Governança na Infraero - obras aeroportuárias de maior relevância

Objetivos da Auditoria

193. *Foram realizadas diversas auditorias de conformidade na Infraero nos últimos anos, principalmente nas obras de ampliação e reforma dos principais aeroportos do país gerenciados pela empresa. Essas auditorias, realizadas no âmbito dos Fiscobras 2010 a 2012, evidenciaram alguns achados recorrentes, como deficiências de orçamentos (44% dos achados), deficiências de projetos (24% dos achados) e falhas na fiscalização e execução das obras (12% dos achados).*

194. *Com vistas a identificar as causas dessas deficiências e apontar oportunidades de melhorias, foi realizada auditoria de natureza operacional, com objetivo de avaliar a governança da estatal com relação às obras aeroportuárias de maior relevância. Considerando o período entre 2010 e 2013, o orçamento de investimentos da Infraero, destinado ao desenvolvimento de infraestrutura aeroportuária tem variado entre R\$ 1,39 e R\$ 1,98 bilhões ao ano, o que denota a magnitude dos recursos relacionados às atividades e procedimentos que foram objeto de análise.*

195. *Para alcançar o objetivo proposto, buscou-se mapear/avaliar os processos de trabalho da Diretoria de Engenharia da empresa, bem como avaliar a adequação do processo de*

implantação da metodologia de gestão de projetos nas Gerências Temporárias de Empreendimentos e a sua sustentabilidade. À época da realização da auditoria, a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia (FDTE) estava prestando consultoria à Infraero com a finalidade de implantar uma nova metodologia de gestão nas unidades responsáveis pela execução das obras prioritárias da empresa (Copa 2014/PAC).

Constatações

196. *O trabalho de auditoria evidenciou:*

a) *existência de riscos à efetiva implantação da metodologia de gestão de projetos (MGP) para o gerenciamento de obras da Infraero: os processos de comunicação, de capacitação e de gestão das pessoas envolvidas nas obras onde a MGP está sendo implantada não são suficientes para garantir a internalização dos novos conceitos e práticas pelo corpo técnico da empresa, o que configura a existência de riscos à sustentabilidade desse novo modelo de gerenciamento para outras obras relevantes da Infraero;*

b) *ineficiência dos processos de trabalho das gerências de projetos e de orçamento da Superintendência de Estudos e Projetos de Empreendimentos (DEEP): os processos de trabalho não estão garantindo a devida qualidade aos produtos aprovados, tampouco a tempestividade requerida para a realização dos trabalhos;*

c) *excessiva centralização das atividades de elaboração e fiscalização de projetos e orçamentos nas gerências da Sede; e*

d) *pouca atratividade da área de orçamento de obras da Sede para os profissionais da Empresa: há significativa evasão e dificuldades para o preenchimento das vagas da área de orçamento de obras da Sede.*

197. *Diante da situação encontrada, a equipe formulou propostas para reduzir os riscos envolvidos na reestruturação organizacional da Infraero, além de combater as causas dos problemas identificados nas áreas de projetos e elaboração de orçamentos.*

Encaminhamentos

198. *Em decorrência do trabalho, o Acórdão 555/2014-TCU-Plenário determinou à Infraero que encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das diversas recomendações expedidas, no sentido de:*

a) *realizar as ações planejadas voltadas a contribuir para a sustentabilidade do novo modelo de gerenciamento de obras;*

b) *aprimorar as ações de capacitação programadas;*

c) *aperfeiçoar os critérios de seleção do líder de projeto;*

d) *promover a revisão do Manual de Gestão de Projetos; e*

e) *em relação às gerências de projetos e de orçamento, melhorar processos, estabelecer critérios para definição sobre a responsabilidade pela execução de trabalhos e para controle de qualidade, adotar projetos padrão para edificações auxiliares, supri-las com pessoal adequado e implementar soluções de gestão do conhecimento com vistas a aprimorar os produtos.*

Benefícios da Auditoria

199. *Espera-se que a implementação das recomendações possa contribuir para a melhoria da qualidade dos projetos, orçamentos e obras da Infraero, além de otimizar os custos envolvidos.*

200. *Outro benefício aguardado é que aumente a satisfação e a motivação do corpo técnico das gerências da DEEP e que haja um maior interesse dos profissionais da empresa em trabalhar na gerência de orçamento.*

201. *Com relação às mudanças organizacionais pelas quais a empresa está passando, o atendimento das recomendações contribuirá para que haja uma mudança de cultura na empresa, e para a efetiva implantação dos conceitos e procedimentos relacionados à metodologia de gestão de projetos, aumentando o grau de sucesso dos empreendimentos (qualidade, custo e prazo).*

202. *Todas essas melhorias trarão impactos positivos na infraestrutura aeroportuária brasileira, modernizando-a para atender à demanda da sociedade nos próximos anos e equiparando-a aos padrões internacionais.*

Relatora: Ministra Ana Arraes.

Processo: TC 009.048/2013-8.

Acórdão: 555/2014-TCU-Plenário

II. Governança no DNIT – manutenção de rodovias

Objetivos da Auditoria

203. *Foi realizada auditoria no Dnit com o objetivo de avaliar a estrutura de governança do órgão voltada para atividades de manutenção de rodovias federais.*

204. *Em razão do caráter inovador desse tipo de avaliação em unidades da Administração Pública, o exame realizado teve o foco limitado aos resultados mais gerais da manutenção de rodovias, assim como aos elementos mais relevantes de uma estrutura de governança.*

205. *A manutenção de rodovias é um dos programas do Dnit relacionado à infraestrutura rodoviária. Trata-se de uma atividade que envolve serviços desde simples limpeza e conservação até serviços de restauração pesada de trechos já existentes. As dotações orçamentárias autorizadas anualmente entre 2010 e 2013 são da ordem de R\$ 5 bilhões.*

206. *A manutenção de rodovias é uma atividade de importância crucial para o alcance dos objetivos institucionais do Dnit, uma vez que a trafegabilidade das rodovias federais e o atendimento às demandas de transporte nesse modal dependem de seu desenvolvimento regular, amplo e eficiente.*

Constatações

207. *A primeira constatação da auditoria foi o desalinhamento dos resultados alcançados pelo Dnit em sua atuação na manutenção de rodovias com os que seriam esperados pelos usuários dessa infraestrutura. Esse desalinhamento é evidenciado pela baixa execução de obras e contratos, refletida na baixa execução das dotações orçamentárias pertinentes.*

208. *De acordo com as informações apresentadas pelos gestores do Dnit, o baixo nível de execução de obras deve-se a fatores como: dificuldade para recebimento de projetos adequados; equipe insuficiente na área de análise e aprovação de projetos e, no caso de contratos celebrados, obstáculos para obtenção de licenças ambientais e deficiências em projetos, agravados pela falta de integração entre a sede do Dnit e suas superintendências. Outra causa apontada pelos gestores são os atrasos no início das obras por parte das empresas contratadas, supostamente em função de insuficiência momentânea de recursos para mobilização.*

Tabela 3 - Valores liquidados das dotações anuais para os exercícios de 2010 a 2013 (parcial)

Ano	Dotação autorizada (bilhões de reais)	Valores liquidados (bilhões de reais)	Percentual de liquidação das despesas do exercício
2010	5,612	3,002	53%
2011	4,374	1,977	45%
2012	5,143	1,028	20%
2013 (*)	4,89	0,445	9%

Fonte: Siafi. (*) dados relativos à data de 16/10/2013

209. Também foram verificadas inadequações entre os tipos de serviço contratados nos últimos anos e aqueles que seriam os mais indicados, segundo levantamentos técnicos realizados. Entre as causas prováveis para a ocorrência desse desalinhamento parcial entre as ações realizadas e as reais necessidades de manutenção da malha rodoviária estão: a demora na contratação de serviços mais profundos de restauração (Crema 2), a não valorização das indicações técnicas do Sistema de Gerenciamento de Pavimento (SGP) no planejamento e na contratação de obras de manutenção.

210. Foram identificadas algumas boas práticas da atual gestão do Dnit, tais como a criação de um grupo para estudos de gestão de risco nas contratações por RDC, e o desenvolvimento de sistemas de informação relativos ao acompanhamento de contratos de obra.

211. Contudo, ainda existem lacunas importantes na estrutura de governança da autarquia que merecem tratamento. Em especial, foi identificada insuficiência na atuação de setores que compõem a estrutura de governança do Dnit, a exemplo do seu Conselho de Administração, o que fragiliza a capacidade das decisões de gestão de garantir o alcance do interesse dos clientes-usuários de rodovias.

212. Outros exemplos importantes de deficiências de governança foram a insuficiência de estrutura da Auditoria Interna, a ausência de gestão de riscos de forma mais generalizada, a ausência de normas internas mais detalhadas para definir competências e responsabilidades na fiscalização e no acompanhamento de obras, entre outras constatações.

Encaminhamentos

213. Em decorrência do presente trabalho, o TCU recomendou ao Dnit, por meio do Acórdão 194/2014-TCU-Plenário:

- a) avaliar a suficiência de recursos operacionais internos necessários ao alcance dos resultados estratégicos definidos;
- b) promover a análise e a gestão de riscos em seus projetos e ações;
- c) elaborar e aprovar, formalmente, normativo interno que defina procedimentos para seleção do tipo de intervenção de manutenção a ser licitado, a exemplo dos parâmetros adotados pelo Sistema de Gerenciamento de Pavimento (SGP);
- d) elaborar e aprovar, formalmente, normativo interno que defina atribuições, competências e responsabilidades dos agentes que atuam no acompanhamento de contratos de obras; e
- e) implantar sistemas de informação para acompanhamento da execução de contratos de obras.

214. As recomendações são direcionadas à alta direção do Dnit e ao seu Conselho de Administração e consistem em ações de cunho estratégico voltadas ao planejamento e ao controle, inclusive interno.

Benefícios da Auditoria

215. *No que diz respeito à gestão do Dnit, os benefícios esperados decorrem das medidas recomendadas, que devem promover: redução de riscos no planejamento de empreendimentos, especialmente para que sejam previstas obras mais adequadas às necessidades; redução de indefinições internas no acompanhamento e na fiscalização das obras, implicando também a redução de ocorrências de erros de execução e prejuízos tanto técnicos como financeiros; maior qualidade e agilidade no processo gerencial.*

216. *Em termos gerais e especificamente de governança, espera-se também um benefício consistente no aumento da eficiência do Dnit, com uma atuação mais atenta de mecanismos de governança importantes, tais como o Conselho de Administração. Essa melhora deve se dar por meio de uma maior consonância com os interesses reais dos usuários das rodovias federais assim como da adequação dos controles internos necessários para que os objetivos sejam alcançados.*

Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Processo: TC 024.794/2013-9.

Acórdão: 194/2014-TCU-Plenário.

III. Governança na SEP – Programa Nacional de Dragagens II e gestão de riscos

Objetivos da Auditoria

217. *Tendo em vista as recorrentes irregularidades encontradas pelo TCU em obras do Programa Nacional de Dragagem (PND-I), e também devido ao fato de que as obras do PND-II ainda não tinham sido iniciadas, foi realizada auditoria, entre abril e outubro de 2013, com o objetivo de verificar a oportunidade de melhorias na gestão do Programa Nacional de Dragagem II (PND-II) e para avaliar a respectiva gestão de riscos por parte da Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR, configurando-se assim uma atuação preventiva do Tribunal.*

218. *A auditoria contemplou o mapeamento do ambiente organizacional da SEP, dos atores envolvidos no PND-II e das principais etapas do programa, desde a definição dos portos a serem dragados até a entrega das obras. A partir de então, foi produzido um levantamento de riscos relevantes ao sucesso do programa, assim como das formas de mitigação e de tratamento dos riscos atualmente desenvolvidas por aquela Secretaria.*

219. *A importância de uma gestão efetiva nos riscos do PND-II pela SEP ganha destaque em função da materialidade dos investimentos públicos previstos. O programa previu recursos financeiros da ordem de R\$ 4,7 bilhões. Além disso o volume da corrente de comércio exterior brasileira (importações e exportações) que passa pelos portos do país ultrapassou US\$ 465 bilhões no ano de 2012. Melhorias na gestão dos riscos e, conseqüentemente, do programa pela SEP, tem implicações positivas em toda a cadeia logística do setor portuário.*

Constatações

220. *Os achados desta auditoria foram três:*

a) *inexistência de procedimentos institucionalizados para a identificação e avaliação de riscos do PND-II pela SEP: a ausência de documentação suplementar específica sobre o programa, contendo no mínimo metas, objetivos e parâmetros para a avaliação do programa, além de cronogramas preliminares, dificulta e prejudica a gestão dos seus riscos*

b) *existência de riscos relevantes e não mitigados no PND-II: foram identificados riscos de ocorrência de imprecisões na previsão da demanda, nas projeções de crescimento e nos dados de entrada referentes às marés, ondas, correntezas e profundidades dos canais. Esses riscos podem resultar em incompatibilidades entre a situação projetada e a efetivamente verificada, com prejuízo à qualidade, a segurança e à durabilidade dos empreendimentos. A ausência de uma gestão adequada dos riscos pode comprometer até mesmo a viabilidade econômico-financeira das obras, a depender da magnitude das distorções que podem eventualmente ocorrer nas diversas etapas. A tabela abaixo apresenta os principais riscos relevantes que ainda não estão sendo adequadamente tratados:*

Tabela 10 - Riscos relevantes não mitigados no desenvolvimento dos projetos

Objetivo da etapa / Atividade	Descrição dos riscos (eventos de risco)
<i>Determinar a demanda atual e projeção de crescimento por terminal atendido no porto (carga)</i>	<i>Obtenção de dados imprecisos ocasionando dimensionamento inadequado do canal, mesmo com execução correta do projeto</i>
<i>Determinar o navio-tipo para dimensionamento do canal</i>	<i>Alteração do navio-tipo torna o dimensionamento do canal inadequado, mesmo com a obra corretamente implementada</i>
<i>Determinar as condições físicas iniciais na área de dragagem</i>	<i>Obtenção de dados imprecisos pode gerar projetos inadequados, que necessitem readequações para ser exequíveis</i>
<i>Verificar se o projeto é satisfatório em função das correntes e ondas resultantes</i>	<i>Dados de entrada da modelagem que não sejam condizentes com a realidade do porto (batimetria, correntes, ventos) podem falsear o resultado da modelagem</i>
<i>Verificar se o projeto desenvolvido tem navegabilidade adequada</i>	<i>Dados de entrada da modelagem que não sejam condizentes com a realidade do porto podem falsear o resultado da simulação das manobras</i>
<i>Desenvolver o orçamento de referência para a realização da licitação e contratação.</i>	<i>Inadequação de orçamento pode ocasionar problemas na contratação, execução e fiscalização do contrato</i>

Fonte: equipe de auditoria – TC 009.504/2013-3 (adaptado)

c) *insuficiência dos controles inseridos nas etapas-chave do processo para assegurar, com razoável certeza, a qualidade necessária aos projetos: situação que gera um risco extra, difuso, e presente em todo o processo mapeado ao longo da execução da fiscalização. As autorizações para início de etapas-chave dentro do fluxo de desenvolvimento dos projetos não estão documentadas. Também não foram identificados termos de aprovação de etapas já finalizadas, como, por exemplo, os testes realizados por meio das modelagens matemáticas, etapa fundamental para verificar as condições de correnteza, ondas, assoreamento e navegabilidade dos projetos. Essas fragilidades podem comprometer a qualidade necessária dos projetos aprovados, com potencial de afetar adversamente as etapas subsequentes do PND-II, dando ensejo à confecção de orçamentos não representativos das obras, a atrasos na obtenção das licenças ambientais, a dificuldades na licitação e contratação das obras, e ainda a problemas na execução, acompanhamento e pagamento das dragagens.*

Encaminhamentos

221. Em decorrência do presente trabalho, o TCU, por meio do Acórdão 735/2014-TCU-Plenário, recomendou à Secretaria Especial de Portos (SEP) que:

a) *desenvolva, juntamente com a Casa Civil, idealizadora do PND-II, documentação básica referente ao programa, contendo, no mínimo, parâmetros que traduzam em critérios mensuráveis seus objetivos, metas, e cronogramas preliminares que permitam acompanhar e avaliar sua implantação;*

- b) *implemente políticas de gestão de riscos no PND-II, contendo, no mínimo, a definição de procedimentos específicos para a identificação, avaliação, monitoramento e mitigação de riscos de forma continuada ao longo do programa;*
- c) *institua procedimentos para mitigação de riscos específicos do PND-II que ainda não são tratados, em especial para os seguintes riscos**Erro! Fonte de referência não encontrada.:*
- c.1) *utilização de dados imprecisos para projeção do crescimento de demanda e para a definição de navios-tipo de projeto**Erro! Fonte de referência não encontrada.;*
- c.2) *utilização, na realização das modelagens matemáticas e simulações de navegação, de dados físicos dos canais (correntes, ventos, ondas, marés e batimetria) imprecisos;*
- c.3) *obtenção de orçamentos imprecisos para as obras de dragagem;*
- c.4) *insuficiência de pessoal técnico necessário à continuidade do programa*
- d) *institua procedimentos para mitigar possíveis dificuldades no processo de obtenção de licenças para empreendimentos, buscando articulação com o Ibama, Iphan e Funai;*
- e) *aprimore os controles internos nas etapas mais relevantes do desenvolvimento dos projetos pelo INPH, com a observância da segregação de funções e a inclusão, no mínimo, de verificação sobre:*
- e.1) *os procedimentos de autorização e aprovação na etapa de desenvolvimento dos modelos matemáticos dos canais;*
- e.2) *os procedimentos de autorização e aprovação na etapa das simulações das condições de manobra nos portos; e*
- e.3) *as rotinas de revisão sistemática dos projetos.*

Benefícios da Auditoria

222. *A implementação das recomendações propostas visa contribuir para a melhoria da gestão do PND-II pela SEP, com potencial para tornar a gestão de riscos no programa um processo sistemático e realizado por servidores em todos os níveis da organização, além de possibilitar a mitigação de riscos concretos e relevantes diagnosticados ao longo da auditoria.*

223. *Espera-se que a adoção das recomendações possa auxiliar de forma efetiva a SEP na gestão do PND-II, com o consequente aumento das possibilidades de pleno êxito do programa, contribuindo efetivamente para a melhoria da infraestrutura portuária do país.*

Relator: Ministra Ana Arraes.

Processo: TC 009.504/2013-3.

Acórdão: 735/2014-TCU-Plenário.

IV. O Setor Elétrico e a Copa do Mundo FIFA 2014

Objetivos da Auditoria

224. *A fiscalização teve por objetivo avaliar o planejamento e a execução das ações definidas para garantir o suprimento de energia elétrica às cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014 e identificar os pontos de controle a serem utilizados pelo TCU em futuros trabalhos.*

225. *Essas ações fazem parte da esfera de atuação do Ministério de Minas e Energia (MME), da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), do Operador Nacional do Sistema (ONS) e dos demais órgãos e entidades atuantes no setor elétrico brasileiro.*

226. *Com a confirmação do Brasil como sede da Copa 2014, em 30/7/2007, o Brasil assumiu uma série de compromissos com a FIFA, denominados Garantias Governamentais. No que se refere ao setor elétrico, a FIFA indicou ao Brasil as suas exigências, que incluíam a obrigatoriedade de que o fornecimento de eletricidade aos estádios a serem utilizados por ocasião do campeonato atenda ao critério do duplo suprimento, isto é, cada estádio deve receber energia de duas subestações diferentes, alimentadas por linhas de transmissão distintas.*

227. *Para atender os requisitos da FIFA e garantir a segurança do sistema elétrico nas cidades-sede, foram definidas como necessárias obras de transmissão e do Plano de Melhoria de Interesse Sistêmico, que já faziam parte do planejamento setorial, além de obras de distribuição que faziam parte do plano de investimento das distribuidoras. Também foi necessária a antecipação de obras de transmissão para atender aos critérios de segurança diferenciados.*

228. *No que tange à operacionalização dos compromissos assumidos, foi criada uma estrutura de governança para articular os entes federados, órgãos públicos e parceiros privados envolvidos com o Comitê Organizador Local (COL), incluindo o Comitê Gestor da Copa (CGCOPA) e o Grupo Executivo da Copa (Gecopa).*

229. *Enquanto o CGCOPA planeja e executa as ações a cargo do governo brasileiro, o Gecopa coordena e consolida essas ações, além de estabelecer metas e monitorar resultados, mediante reuniões semanais. O planejamento específico das obras do setor elétrico é atribuição do Grupo de Trabalho (GT Copa 2014), criado em 26/10/2010, com a finalidade precípua de conduzir a realização de atividades necessárias à elaboração do Plano de Ação da Copa 2014, bem como o acompanhamento da sua implementação. Por fim, a execução das obras ficou a cargo das respectivas concessionárias.*

230. *O custo estimado das obras de transmissão antecipadas para atender ao critério de segurança diferenciado e os investimentos das distribuidoras para atender às cidades-sede perfazem R\$ 1,66 bilhão de reais.*

Constatações

231. *A equipe de auditoria analisou os relatórios de monitoramento do MME e da Aneel e verificou que a situação mais grave é a da Companhia Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul (CEEE), tanto no segmento de transmissão, como no de distribuição, notadamente devido a atrasos em obras definidas como vitais para a Copa 2014.*

232. *Foi constatado que a CEEE possuía nove obras atrasadas e dez obras com prazo de término muito próximo do período de realização da Copa 2014. Três desses empreendimentos estavam com datas de conclusão remarcadas para depois da Copa, a saber, a SED Porto Alegre 17, a SED Floresta e a LDAT Porto Alegre 8 - Porto Alegre 17.*

233. *De forma semelhante, na transmissão, a situação mais crítica também era da CEEE, que possuía 34 obras atrasadas, das quais dezoito apresentavam estimativa de conclusão para depois da Copa 2014.*

234. *A maioria dos atrasos observados na implantação das obras de distribuição de energia elétrica não oferecia, quando da realização da fiscalização em 2013, risco ao abastecimento de energia para a Copa 2014.*

235. *No que se refere à transmissão, eventuais atrasos tem como consequências a não otimização da operação do Sistema Interligado Nacional (SIN), porém, não necessariamente*

causarão prejuízos para a Copa 2014, haja vista o Brasil dispor de um sistema de transmissão de alta tensão interligando todo o território nacional, mormente as cidades-sede da Copa.

236. Nos casos em que a ausência de obra de transmissão implique a não otimização dos recursos energéticos de natureza hidráulica no sistema, com conseqüente suprimento por energia térmica, o consumidor poderá experimentar um incremento nas tarifas de energia elétrica.

237. Além disso, o levantamento constatou que, de acordo com a Resolução 1, de 25/1/2005, do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), previamente à realização de eventos relevantes e de grande repercussão e que exijam grau adicional de segurança, devem ser propostos esquemas especiais e suplementares para garantir o suprimento eletroenergético à sociedade nos padrões de continuidade e qualidade, cuja competência cabe à ONS.

238. O ONS, no entanto, ainda não preparou esse plano, devido às incertezas quanto ao conjunto de obras que estará pronto até a data do evento. Plano similar foi elaborado pelo ONS para a Copa das Confederações e resultou bem sucedido, haja vista não ter havido ocorrências de problemas no sistema elétrico durante o evento. O Ministério do Esporte, na qualidade de coordenador do Gecopa, considerou que a Copa das Confederações 2013 foi um bom teste, superado com sucesso.

239. Por fim, com base nos critérios de relevância, materialidade e risco, foram identificados possíveis pontos de controle a serem focados pelo Tribunal no acompanhamento das ações relativas à Copa do Mundo Fifa 2014, conforme disposto no Acórdão 380/2014-TCU-Plenário.

Encaminhamentos

240. O Acórdão 380/2014-TCU-Plenário autorizou a autuação de processo de acompanhamento, a fim de verificar o andamento das ações relativas ao setor elétrico para suprimento à Copa do Mundo Fifa 2014.

Benefícios da Auditoria

241. A fiscalização possibilitou identificar o estágio atual das ações definidas para garantir o suprimento de energia elétrica às cidades-sede da Copa do Mundo Fifa 2014.

Relator: Ministro Valmir Campelo.

Processo: TC 012.906/2013-1.

Acórdão: 380/2014-TCU-Plenário.

V. Conclusão - Avaliações de Governança

242. As auditorias de governança realizadas no âmbito do Fiscobras 2013 tiveram como objetivo principal contribuir para o aprimoramento do desempenho da Administração Pública, por meio da avaliação da atuação dos órgãos e da identificação de oportunidades de melhoria.

243. Na auditoria realizada na Infraero, foram observados riscos à efetiva implantação da metodologia de gestão de projetos para o gerenciamento de obras e ineficiência de processos de trabalho. Propôs-se, em suma, padronizar e institucionalizar os processos de trabalho das principais atividades das gerências de projeto e de orçamento e estabelecer critérios objetivos para controle de qualidade dos trabalhos produzidos.

244. No Dnit, a auditoria enfocou a área de manutenção de rodovias. Constatou-se desalinhamento dos resultados alcançados pelo Dnit com os que seriam esperados pelos os usuários, bem como entre algumas ações realizadas e as reais necessidades de manutenção da

malha rodoviária. Entre as causas levantadas estão: a demora na contratação de serviços mais profundos de restauração e a não valorização das indicações técnicas do Sistema de Gerenciamento de Pavimento (SGP) como subsídio ao planejamento e contratação de obras de manutenção.

245. Foram feitas recomendações à alta direção do Dnit e do seu Conselho de Administração envolvendo ações de cunho estratégico, voltadas ao planejamento e controle da autarquia, a exemplo da elaboração de normativo interno que defina procedimentos para seleção do tipo de intervenção de manutenção a ser licitado.

246. A auditoria realizada na Secretaria de Portos da Presidência da Republica teve como objetivo verificar oportunidades de melhorias na gestão do Programa Nacional de Dragagens II (PND-II), por meio da realização de um levantamento dos riscos relevantes ao sucesso do programa. Foram constatadas: inexistência de procedimentos institucionalizados para a identificação e avaliação de riscos do PND-II pela SEP; existência de riscos relevantes e não mitigados; e insuficiência dos controles inseridos nas etapas-chave do processo para assegurar, com razoável certeza, a qualidade necessária aos projetos. O TCU recomendou a adoção de medidas visando o aprimoramento da gestão de riscos pela SEP, dentre as quais, a elaboração de documentação técnica fundamentada, indicando objetivos, metas e cronograma das etapas previstas na implantação do PND-II e a elaboração de normas institucionalizando a gestão e mitigação de riscos no Programa.

247. No tocante ao Setor elétrico, a fiscalização realizada avaliou o planejamento e a execução das ações definidas para garantir o suprimento de energia elétrica às cidades-sede da Copa do Mundo de 2014. Foi constatado que a situação mais grave é a da Companhia Estadual de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul (CEEE), tanto no segmento de transmissão, como no de distribuição, notadamente devido a atrasos em obras definidas como vitais para a Copa 2014. Todavia, a maioria dos atrasos observados na implantação das obras de distribuição de energia elétrica não oferecia, quando da realização da fiscalização em 2013, risco ao abastecimento de energia para a Copa 2014.

248. No que se refere à transmissão, eventuais atrasos têm como consequências a não otimização da operação do Sistema Interligado Nacional (SIN), porém, não necessariamente causarão prejuízos para a Copa 2014, haja vista o Brasil dispor de um sistema de transmissão de alta tensão interligando todo o território nacional, mormente as cidades-sede da Copa. Resta pendente de elaboração o Plano Operacional para a Copa 2014, com esquemas especiais e suplementares para garantir o suprimento eletroenergético à sociedade nos padrões de continuidade e qualidade para o evento.

249. Embora os trabalhos de auditoria tenham abordado aspectos peculiares a cada um dos órgãos auditados, foi possível identificar alguns problemas comuns a diversos setores responsáveis pela implantação de ações relevantes para o desenvolvimento da infraestrutura brasileira.

250. Dentre os aspectos que se destacaram, estão as deficiências nos controles internos, identificadas praticamente em todos os trabalhos. Esse tipo de problema gera, frequentemente, impactos negativos sobre todo o processo de trabalho dos órgãos executores das políticas de infraestrutura, prejudicando a qualidade dos planos e projetos desenvolvidos, o que pode resultar em ineficiências, atrasos na conclusão de obras, aumento dos custos envolvidos, inadequação das soluções implementadas etc.

251. Outro ponto de destaque é a gestão de riscos, ferramenta fundamental para a adequada condução de projetos que envolvam a complexidade e a multiplicidade de fatores e interferências comumente presentes em grandes empreendimentos de infraestrutura. Ficou evidenciado que, a despeito de existirem iniciativas pontuais positivas, como a verificada no Dnit, o nível de

maturidade da gestão de riscos nas instituições auditadas ainda é incipiente, o que implica um maior grau de incerteza quanto ao sucesso das ações em andamento.

252. Além disso, foram verificadas outras limitações de governança como problemas na estrutura organizacional, na gestão documental e na gestão de pessoas. Essas múltiplas dimensões abordadas permitem construir uma visão ampla sobre os principais problemas que afetam o bom desenvolvimento dos programas governamentais da área de infraestrutura, bem como vislumbrar novas perspectivas para a solução desses problemas.

253. Por fim, importa salientar o alcance dos benefícios potenciais advindos da implementação das recomendações e determinações dirigidas aos diversos órgãos envolvidos na gestão dos setores auditados. As melhorias propostas tendem a ter reflexos positivos não somente no planejamento de ações futuras, mas também nas ações atualmente em andamento, que podem eventualmente ter os rumos corrigidos.

254. O benefício tende ainda a se estender além da esfera exclusiva do objeto auditado, dada a abrangência dos encaminhamentos, afetando toda a estrutura institucional. A melhoria dos controles internos do Dnit, por exemplo, tende a afetar toda a atuação do órgão, não somente no que diz respeito à manutenção rodoviária. A implementação de uma política de gestão de riscos na Secretaria Especial de Portos, por sua vez, trará benefícios não somente ao Programa Nacional de Dragagens II.

255. Do exposto, conclui-se que os trabalhos com enfoque em governança trouxeram contribuições significativa para o aperfeiçoamento da Administração Pública nas áreas fiscalizadas, favorecendo a implementação de soluções por parte do poder público que impliquem ganhos de eficiência, eficácia e efetividade, em benefício da sociedade.

CONCLUSÃO

256. Encontra-se finalizada a consolidação das auditorias de qualidade, acompanhamento de concessões e avaliações de governança, realizadas no âmbito do Fiscobras 2013, em cumprimento aos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 448/2013-Plenário-TCU.

257. As auditorias de qualidade avaliaram aspectos qualitativos de obras concluídas nos últimos cinco anos em Unidades de Pronto Atendimento (UPAs 24h), em unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, e em construções portuárias, tendo em vista o período quinquenal de garantia previsto no Código Civil e os arts 69 e 76 da Lei 8.666/1993.

258. Em todos os três trabalhos realizados, foram constatados indícios de irregularidades referentes à execução de serviços com qualidade deficiente, associados a projetos falhos e deficiências nos processos de planejamento, acompanhamento, fiscalização e recebimento das obras contratadas.

259. Os desdobramentos para a solução dos problemas detectados, a serem tratados nos respectivos processos de fiscalização, propiciarão maior adequação da prestação dos serviços à sociedade, por meio do aperfeiçoamento da gestão dos órgãos e entidades responsáveis por entregar obras públicas aos usuários do serviço público.

260. Na presente consolidação, propõe-se a inclusão, no âmbito do Fiscobras 2015, de fiscalização na área de governança, com o objetivo de aprofundar a investigação das causas desse achado, bem como propor melhorias para o aperfeiçoamento da Administração Pública no que tange ao controle de qualidade das obras públicas.

261. Os acompanhamentos de concessões avaliaram a consistência de quantitativos e preços unitários de serviços que integram os investimentos a serem realizados pelas concessionárias e o fluxo de caixa dos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental.

262. Foram objeto de análise 44 novos processos de concessões, sendo duas outorgas aeroportuárias, oito rodoviárias, duas ferroviárias; 29 arrendamentos portuários e três outorgas em geração e transmissão de energia elétrica. Além disso, foram acompanhadas as execuções de quatro contratos de concessão aeroportuária e um de concessão rodoviária, complementado por auditoria operacional na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

263. As principais constatações dos trabalhos de auditoria relacionam-se a: (i) inadequações dos parâmetros utilizados nos estudos técnicos, especialmente no que tange à previsão de custos; (ii) não previsão de padrões adequados de qualidade e desempenho e (iii) deficiências nos controles exercidos pelos entes públicos responsáveis pela fiscalização direta das concessões. Todos esses problemas tendem a aumentar o risco de insucesso dos empreendimentos, com prejuízo à boa prestação dos serviços públicos.

264. Os encaminhamentos do Tribunal, por meio de determinações e recomendações, visam não somente corrigir as falhas identificadas, mas prevenir sua ocorrência futura. Os principais aspectos de melhoria dizem respeito a: (i) redução dos riscos de insucesso pela correção das falhas em estudos e projetos; (ii) manutenção dos princípios da modicidade tarifária e do equilíbrio dos contratos; (iii) conclusão tempestiva dos investimentos previstos; (iv) otimização dos investimentos por meio da priorização de ações em trechos críticos da infraestrutura; e (v) melhoria da qualidade dos serviços e da segurança de tráfego. Tais aspectos contribuem significativamente para aprimoramento dos modelos de concessão, conferindo maior segurança e sustentabilidade aos empreendimentos.

265. Quanto às avaliações de governança, foram realizados quatro trabalhos em setores pré-selecionados, com o objetivo de avaliar a atuação dos órgãos e entidades responsáveis, identificar problemas recorrentes e as respectivas causas, bem como apontar as oportunidades de melhoria e boas práticas de gestão.

266. Na Infraero, foi realizada auditoria de natureza operacional, com objetivo de avaliar a governança da estatal com relação às obras aeroportuárias de maior relevância. Em relação ao Dnit, foi realizada auditoria com o objetivo de avaliar a estrutura de governança do órgão voltada para atividades de manutenção de rodovias federais. Também foi realizada auditoria com o objetivo de verificar a oportunidade de melhorias na gestão do Programa Nacional de Dragagem II (PND-II) e para avaliar a respectiva gestão de riscos por parte da Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR, configurando-se assim uma atuação preventiva do Tribunal. Por fim, foi realizada auditoria no Ministério de Minas e Energia (MME), na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), na Empresa de Pesquisa Energética (EPE), no Operador Nacional do Sistema (ONS) e nos demais órgãos e entidades atuantes no setor elétrico brasileiro, com o objetivo de avaliar o planejamento e a execução das ações definidas para garantir o suprimento de energia elétrica às cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014.

267. As auditorias com enfoque em governança permitiram identificar limitações e oportunidades de melhoria em aspectos estruturais da gestão da infraestrutura nos diversos órgãos e entidades fiscalizados. Alguns dos problemas como deficiências nos controles, inadequações na gestão de riscos e necessidade de aprimoramento da estrutura organizacional foram identificados em diversos trabalhos.

268. Essas constatações possibilitam vislumbrar que, além das oportunidades de melhoria peculiares a cada setor, há falhas que devem ser consideradas sob um prisma sistêmico, afetando diversos segmentos e com reflexos negativos sobre o desempenho e a qualidade da infraestrutura

como um todo. A solução dessas falhas estruturais tende a trazer benefícios mais significativos à sociedade na medida em que elimina uma série de desdobramentos prejudiciais à qualidade dos serviços prestados.

269. A compreensão global do cenário em que se encontra a infraestrutura brasileira envolve a necessidade de conhecer inúmeros segmentos interconectados cujo desempenho impacta diretamente nos níveis de crescimento e desenvolvimento econômico e social. Embora não tenha sido possível, até o momento, abordar todas as áreas relevantes, de modo a traçar um panorama completo, áreas importantes como saúde, habitação e transportes foram objeto de auditorias que produziram informações valiosas para a construção de uma visão ampla sobre o cenário atual nesses segmentos.

270. O resultado do esforço realizado no âmbito do Fiscobras 2013 representa um passo importante para a construção de uma visão integrada, capaz de proporcionar uma avaliação mais profunda das complexidades e múltiplas interações que envolvem a gestão da infraestrutura, abrindo possibilidades para um enfrentamento dos problemas sob uma nova perspectiva, com resultados potenciais ainda mais significativos.

271. A partir do retrato obtido no Fiscobras 2013, que se soma a outros obtidos nos ciclos de fiscalização dos anos anteriores, é possível monitorar a evolução das áreas já avaliadas, identificando as melhorias implementadas e, eventualmente, a necessidade de reiterar algumas iniciativas de fiscalização nos casos em que a evolução for insatisfatória.

272. Espera-se que o monitoramento das fiscalizações realizadas, bem como a realização de novos trabalhos em segmentos ainda não avaliados, possam contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública de forma que se possa oferecer melhores serviços à sociedade.

273. A realização de todos esses trabalhos, portanto, em complemento às fiscalizações para fins de cumprimento à LDO 2013, consolidadas no Acórdão 2.969/2013-TCU-Plenário, alcançou o objetivo proposto de melhor compreender o desempenho de segmentos do setor de infraestrutura e oferecer, à sociedade, ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo, informações relevantes para o planejamento e a formulação de políticas públicas em benefício da população.

274. Nesse sentido, propõe-se, por fim, o encaminhamento de cópia do Acórdão, acompanhado de Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamentarem ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil da Presidência da República, para ciência, e ao Congresso Nacional, em especial à Comissão da Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, com vistas a fornecer subsídios para sua atuação como titular do Controle Externo da Administração Pública.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

275. Diante do exposto, e considerando que os encaminhamentos específicos de cada fiscalização já foram feitos nos respectivos relatórios, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior apreciação do Exmo. Sr. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, propondo:

a) remeter cópia do Acórdão, acompanhado de Relatório e Proposta de Deliberação que o fundamentarem ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil da Presidência da República, para ciência, e ao Congresso Nacional, em especial à Comissão da Seguridade Social e Família da

Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, com vistas a fornecer subsídios para sua atuação como titular do Controle Externo da Administração Pública;

b) incluir, no âmbito do Fiscobras 2015, fiscalização na área de governança, com o objetivo de aprofundar a investigação das causas desse achado, bem como propor melhorias para o aperfeiçoamento da Administração Pública no que tange ao controle de qualidade das obras públicas; e

c) após expedida a comunicação, arquivar os presentes autos, em consonância com o comando do art. 169, inciso V, do Regimento Interno, c/c o inciso V do art. 40 da Resolução-TCU n° 191/2006, visto que cumpriu o objetivo para o qual foi constituído.”

VOTO

Preliminarmente, informo que atuo no presente processo com fundamento na Portaria da Presidência nº 186, de 28/7/2014, em virtude do afastamento do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator da matéria, por motivo de férias.

Trata-se de consolidação das auditorias de qualidade, dos acompanhamentos de concessões e das avaliações de governança, realizadas no âmbito do Fiscobras 2013, em cumprimento à determinação inserta no Acórdão 448/2013 – Plenário.

Antes de iniciar a análise dos resultados obtidos pelo Tribunal, no que se refere às auditorias relacionadas ao cumprimento desse encargo, apresento breve síntese das inovações consagradas no plano de fiscalização de obras de 2013.

Historicamente, o plano de fiscalização de obras tinha por objetivo identificar indícios de irregularidades graves em contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos, relativos a subtítulos constantes da lei orçamentária, e informá-los à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), para tecnicamente subsidiar-lhe a análise, quanto à conveniência e oportunidade de bloqueio das execuções física, orçamentária e financeira desses empreendimentos.

No planejamento de 2013, todavia, o Tribunal identificou a oportunidade de ampliar o objeto do Fiscobras, para acrescentar outras importantes atividades de fiscalização, como auditorias de qualidade de obras, acompanhamentos de concessões de serviços públicos e avaliações de governança de órgãos e entidades executores de obras.

Nessa nova configuração, o plano de fiscalização de obras contém dois produtos. O primeiro, destinado a prover a CMO com as informações de que ela necessita para decidir acerca do eventual bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos empreendimentos fiscalizados; o segundo, a fornecer informações relevantes ao planejamento, execução, acompanhamento, fiscalização e recebimento de obras.

O primeiro produto foi apresentado ao Plenário em 6/11/2013, restando aprovado pelo Acórdão 2.969/2013.

A consolidação dos resultados das auditorias de qualidade de obras, dos acompanhamentos de concessões de serviços públicos e das avaliações de governança, por não se subordinarem aos preceitos, rito, prazos e objetivos consignados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, observou cronograma diverso, sendo agora apresentado ao Colegiado.

Em relação ao quesito qualidade, foram fiscalizadas obras de construção, reforma e ampliação de unidades de pronto atendimento 24 horas (UPAs 24h), do programa *Minha Casa, Minha Vida* e de instalações portuárias. Essas auditorias identificaram irregularidades comuns, consistentes na execução de serviços com qualidade deficiente, existência projetos deficientes, inobservância de requisitos de acessibilidade de pessoas com deficiência, ausência de recebimento provisório do objeto e entrega de obra ainda não concluída.

As fiscalizações relativas ao acompanhamento de concessões e serviços públicos alcançaram a outorga e a execução contratual de empreendimentos de infraestrutura rodoviária, ferroviária, portuária e de energia elétrica. Os principais achados de auditoria referem-se a fragilidades nos estudos econômico-financeiros das concessões, na fixação de parâmetros de desempenho e qualidade dos serviços prestados aos usuários e na fiscalização das concessões.

A par dessas fiscalizações, o Tribunal avaliou a governança da Infraero, do DNIT, da Secretaria de Portos da Presidência de República e do setor elétrico. Nessa seara, foram identificadas fragilidades nos controles internos, incipiência na maturidade da gestão de riscos e defeitos relacionados à estrutura organizacional e às gestões documental e de pessoas.

Os processos de consolidação de cada um desses trabalhos apresentam, com maior vagar, os achados de auditoria respectivos e as medidas saneadoras determinadas pelo Tribunal (TCs

011.581/2013-1, qualidade das unidades de pronto atendimento 24 horas; 017.374/2013-8, qualidade das habitações do programa *Minha Casa, Minha Vida*; 017.705/2013-4, qualidade de obras portuárias; 007.578/2013-0, acompanhamento de concessões aeroportuárias; 030.209/2008-3, 019.565/2013-5, 016.442/2013-0, 021.554/2013-7 e 024.621/2013-7, acompanhamento de concessões rodoviárias; 019.582/2013-7 e 031.086/2013-6, acompanhamento de concessões ferroviárias; 029.083/2013-3, acompanhamento dos arrendamentos portuários; 044.594/2012-7, 029.392/2013-6 e 022.597/2013-1, acompanhamento das outorgas de concessões de geração e transmissão de energia elétrica; 043.636/2012-8, 009.205/2013-6 e 009.780/2013-0, acompanhamento da execução das concessões aeroportuárias; 001.554/2013-1, acompanhamento da execução da concessão da rodovia BR 116/SP/PR; 006.351/2013-1, auditoria operacional nos procedimentos de fiscalização da ANTT; 009.048/2013-8, governança da Infraero em obras aeroportuárias; 024.794/2013-9, governança do DNIT na manutenção de rodovias; 009.504/2013-3, governança da Secretaria Especial de Portos na execução do Programa Nacional de Dragagens; e 012.906/2013-1, governança do setor elétrico).

Apresentadas as informações atinentes a esses processos, propõe a unidade técnica encaminhar cópia do acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Casa Civil da Presidência da República e a diversas comissões temáticas das casas legislativas. Sugere, em acréscimo, incluir fiscalização no Fiscobras 2015.

Feitas essas considerações, acompanho as propostas da unidade técnica e voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de julho de 2014.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator