

Aviso nº 1426-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 30 de setembro de 2008

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 001.060/2008-9, pelo Plenário desta Corte na Sessão Extraordinária de 30/09/2008.

Atenciosamente,

  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor  
Deputado Federal MENDES RIBEIRO FILHO  
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do  
Congresso Nacional  
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo II, Ala C, Sala 8, Térreo  
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 2140/2008 – TCU – Plenário

1. Processo TC 001.060/2008-9
2. Grupo II – Classe VII – Fiscalização.
3. Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.
4. Órgãos: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de auditoria.

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

- 9.1. autorizar a remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes dos Anexos 1 a 10, e a íntegra dos relatórios sintéticos de Levantamentos de Auditoria, em meio digital, atualizados com os acórdãos proferidos até a sessão de 24/9/2008, bem como deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, em cumprimento ao art. 97 da Lei 11.768, de 18/8/2008 - LDO/2009;
- 9.2. encaminhar cópia dos Anexos 1 a 8, acompanhados desta deliberação, bem como dos respectivos Relatório e Voto, aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e ao Procurador-Geral da República;
- 9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob que autue processo visando a iniciar os estudos para selecionar as fiscalizações de obras a serem realizadas em 2009, encaminhando o referido processo para sorteio de relator ainda neste exercício;
- 9.4. determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação – Setec que promova os necessários ajustes e aperfeiçoamentos no Sistema Fiscalis Execução Obras, colocando o sistema aperfeiçoado em plena operação até 27/2/2009;
- 9.5. determinar ao ISC que, com o apoio técnico da Adfis, da Setec e da Secob, realize treinamento do sistema Fiscalis Execução – Obras, no início de março de 2009, de modo a atualizar os servidores envolvidos em auditoria de obras com respeito às alterações procedidas no sistema, a tempo de esses servidores utilizarem os ensinamentos ministrados a partir do início das fiscalizações de obras de 2009;
- 9.6. determinar à Segecex que oriente as unidades técnicas para que:
  - 9.6.1. comuniquem aos Gabinetes dos Relatores a conclusão dos relatórios de fiscalizações de obras que envolvam irregularidades graves que recomendem a paralisação de obra ou serviço tão logo sejam concluídos, de modo a permitir a apreciação da respectiva proposta de encaminhamento pelo Relator antes do prazo estabelecido para comunicação ao Congresso Nacional pela Lei 11.768, de 18 de agosto de 2008 - LDO/2009;
  - 9.6.2 providenciem o registro no sistema Fiscalis Execução Obras de todos os procedimentos fiscalizatórios envolvendo auditorias ou inspeções em obras públicas sugeridas em outras ações fiscalizatórias da Unidade Técnica;
- 9.7. determinar, ainda, à Segecex para, que, em conjunto com a Secob, ISC e Segedam:
  - 9.7.1. promova o treinamento de ACEs sobre patologia de obras de edificação rodoviária, hídricas e de construção pesada;

9.7.2. priorize as aquisições de equipamentos e aparelhos de auxílio a fiscalizações de obras públicas que vierem a ser aprovados no TC-023.984/2006-0;

9.7.3 estude a possibilidade de inclusão em normativos da obrigatoriedade da disponibilização de editais referentes a projetos de grande vulto em pagina única da intranet;

9.8 determinar à Secretaria de Planejamento e Orçamento Federal – SOF que encaminhe a esta Corte de Contas a listagem dos projetos de grande vulto, conceituados conforme o art. 10 da Lei 11.653, de 7/4/2008-PPA 2008-211, contemplados com dotações orçamentárias no projeto de Lei Orçamentário de 2009

9.9. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 39/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/9/2008 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2140-39/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Valmir Campelo, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes e Aroldo Cedraz (Relator).

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

**Assinou o original**

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**

Presidente

**Assinou o original**

**AROLDO CEDRAZ**

Relator

Fui presente:

**Assinou o original**

**MARIA ALZIRA FERREIRA**

Procuradora-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 001.060/2008-9 (com 1 anexo)

Natureza: Administrativo

Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional

Advogado constituído nos autos: não há

**Sumário:** FISCOBRAS 2008 – CONSOLIDAÇÃO DOS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS INTEGRANTES DO ORÇAMENTO DA UNIÃO REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2008. ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL, A OUTRAS COMISSÕES DO SENADO E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, AOS PRESIDENTES DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL, A MINISTROS DE ESTADO E AO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. DETERMINAÇÕES.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a bem-lançada instrução do ACE Pedro Ricardo de Almeida e Castro, da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob):

### “I. INTRODUÇÃO

Trata-se da consolidação dos Levantamentos de Auditoria realizados por este Tribunal em 2008, com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais em obras públicas e prestar informações ao Congresso Nacional, visando a subsidiar a aprovação e o acompanhamento da Lei Orçamentária Anual de 2009, nos termos fixados pelo art. 97<sup>1</sup> da Lei nº 11.768, de 18/08/2008- LDO/2009.

#### I.1. SELEÇÃO DE OBRAS 2008

##### I.1.1 I.1.1. Fiscalizações in loco

2. O item 9.1 do Acórdão Nº 461/2008 – TCU – Plenário, de 19/03/2008, proferido no âmbito deste processo (fls. 71/72), acolheu as conclusões do Relator, Ex<sup>mo</sup> Sr. Ministro Aroldo Cedraz, e autorizou a execução de 149 fiscalizações de obras no primeiro semestre de 2008, conforme a proposta da Adfis/Segecex, fls. 45/54:

‘9.1. autorizar a realização de 149 fiscalizações **in loco**, que deverão ser concluídas até 31/7/2008, divididas nos seguintes grupos:

9.1.1. Grupo 1 – 123 levantamentos nas obras de caráter obrigatório, relacionadas no Anexo II da instrução constante dos autos;

9.1.2. Grupo 2 – 26 levantamentos nas obras de caráter eletivo relacionadas no Anexo I da instrução constante dos autos;’

2.1. O item 9.5 do aludido acórdão, prescreve:

‘9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo – Segecex que, em coordenação com a Secretaria das Sessões – SeSes, adote as providências necessárias ao sorteio do relator do

<sup>1</sup> “LDO/2009 - Art. 97. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, até 30 (trinta) dias após o encaminhamento da Proposta Orçamentária de 2009, informações recentes sobre a execução física das obras que tenham sido objeto de fiscalização, inclusive na forma de banco de dados.”

Fiscobras/2009 na sessão seguinte à apreciação do relatório de consolidação dos levantamentos de auditoria em obras públicas, do exercício de 2008.'

2.1.1. Tal providência destina-se a propiciar a participação do Gabinete do Ministro Relator em todo o ciclo de fiscalização de obras, desde o início do processo de seleção até o envio da consolidação dos dados ao Congresso Nacional. Como consequência, é necessário seja autuado, de pronto, o processo de acompanhamento das fiscalizações de obras do próximo exercício.

2.2. O detalhamento do processo do qual resultou a seleção das mencionadas 149 fiscalizações encontra-se às fls. 10/28 deste.

#### 1.1.2 I.1.2. Acompanhamento via Sistemas

3. A seguir, aborda-se de forma resumida a escolha de obras efetuada no âmbito do Acompanhamento via Sistemas, consoante determinado no item 9.2 abaixo apresentado. Destaque-se que os procedimentos utilizados nessa seleção foram objeto de duas instruções da Secob, fls. 75/110 e 117/139, além do parecer da Adfis, fls. 161/165, este referente à escolha das fiscalizações in loco.

3.1. O item 9.2 do Acórdão nº 461/2008 – TCU – Plenário determinou a realização de Acompanhamento via Sistemas:

'9.2. determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob que:

9.2.1. selecione nos orçamentos fiscal e de seguridade social, tratando de obras identificadas no PLOA 2008, 250 subtítulos, já excluídos aqueles dos grupos 1 e 2, com base em acompanhamento via sistemas Siasg e Siafi, no decorrer do primeiro semestre do exercício de 2008;

9.2.2 identifique e apresente à Segecex relação daqueles empreendimentos nos quais forem detectadas movimentações elevadas de recursos, suspeita de irregularidades ou indícios de dano ao Erário;'

3.2. Em síntese, o Acompanhamento via Sistemas consiste na identificação de obras relevantes financiadas com recursos federais e integrantes dos sistemas Siafi e Siasg. Os empreendimentos candidatos a fiscalizações in loco são selecionados com base nos parâmetros mencionados no item 9.2.2 acima reproduzido.

4. Assim, em atendimento ao referido item 9.2, a Secob efetuou duas extrações de dados dos sistemas Siafi e Siasg. Dos 255 subtítulos objeto de acompanhamento, foram selecionados trinta e cinco que atendiam aos parâmetros.

5. Em conformidade com seu parecer, a Adfis encaminhou os Memorandos-Circulares nºs 06 e 08/2008-Adfis, consultando as unidades técnicas envolvidas sobre a capacidade operacional de cada uma para executar as fiscalizações. Posteriormente, atendendo ao que determina a Resolução TCU Nº 185/2005 (fls. 161), autuou um processo para cada obra pré-selecionada, contendo a manifestação da respectiva secretaria acerca da realização da fiscalização e o posicionamento da Segecex a respeito.

5.1. Dos processos autuados, 24 foram encaminhados aos respectivos relatores para deliberação a respeito da conveniência e oportunidade da realização das fiscalizações ou para o encaminhamento ao Plenário (fls. 163).

5.2. Outros 9 processos foram encerrados, após o refinamento das pesquisas (fls. 147).

5.3. Para os dois empreendimentos restantes, já haviam sido autuados processos de inspeção (TC 013.455/2007-5 e TC 004.953/2007-9), segundo informação às fls. 162. Esses processos tratam da Construção do Edifício-Sede do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região, em Campo Grande/MS, e da Construção do Edifício-Sede do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, em Vitória/ES. Como se trata de inspeções, deixam de ser tratados nesta instrução.

6. Em resumo, das 35 obras selecionadas pelo processo de acompanhamento, 4 foram efetivamente fiscalizadas in loco via levantamento de auditoria:

- Modernização da Malha Viária do Distrito Industrial de Manaus/AM;
- Construção do Edifício-Sede do Departamento de Polícia Rodoviária Federal;
- BR-364/RO-Manutenção de Trechos Rodoviários e
- BR-060/GO-Manutenção de Trechos.

6.1. Cabe esclarecer que duas fiscalizações integrantes do Acompanhamento via Sistemas vêm de ser aprovadas pelo Ex<sup>mo</sup> Sr. Ministro Relator Raimundo Carreiro.

6.1.1. Assim, essas fiscalizações iniciaram-se em setembro e deverão estar concluídas em outubro próximo. Pelo fato de terem iniciado muito recentemente, os relatórios dessas fiscalizações deixarão de constar da consolidação a ser encaminhada ao Congresso em fins deste. No entanto, as deliberações a respeito dessas obras deverão ser enviadas pelo TCU ao Parlamento, conforme ocorre rotineiramente.

6.1.2. Para efeito de sistema Fiscalis Execução Obras, essas fiscalizações foram consideradas 'Outras Fiscalizações de Obras - OFO'. A utilização do sistema é idêntica aos procedimentos referentes aos levantamentos de auditoria.

6.1.3. As duas obras são:

- 26.782.1459.200V.0023 – Manutenção de Trechos Rodoviários – na BR-020 – no Estado do Ceará No Estado do Ceará e
- 26.782.1459.201N.0023 – Manutenção de Trechos Rodoviários – na BR-116 – no Estado do Ceará.

7. Conclui-se, pois, que, no primeiro semestre de 2008 foram realizadas 153 fiscalizações in loco, além dos 255 acompanhamentos via sistemas, conforme consolidação abaixo:

- Levantamentos in loco ('Fiscalis Execução Obras'): 149;
- Acompanhamentos via sistemas: 255 (destes, foram realizadas 4 fiscalizações in loco);
- Total de fiscalizações in loco: 153 (149 + 4);
- Total de fiscalizações via sistemas: 251 (255-4);
- **Total de fiscalizações (in loco e via sistemas): 404 (153+251).**

#### I.2. ENCAMINHAMENTO AO CONGRESSO NACIONAL

8. O envio das informações ao Congresso é disciplinado pelo já citado art. 97 da LDO/2009, que estabelece a data máxima de 30 de setembro para esse encaminhamento ('...até 30 (trinta) dias após o encaminhamento da Proposta Orçamentária de 2009, informações recentes sobre a execução física das obras que tenham sido objeto de fiscalização, inclusive na forma de banco de dados.')

9. O § 2º do art. 57 da Constituição Federal prevê que a aprovação, pelo Congresso Nacional, da LDO referente ao exercício seguinte deverá ocorrer até 17 de julho de cada ano<sup>2</sup>, o que implica a correspondente publicação no segundo semestre. Neste ano, o projeto de lei referente à LDO foi aprovado pelo Plenário do Congresso em julho e a respectiva lei publicada em 14/08/2008.

10. Em vista disso, o TCU tem antecipado a definição do rol de obras a serem fiscalizadas no exercício, bem como a realização das correspondentes fiscalizações, que terminam no final de julho de cada ano. Esse procedimento objetiva viabilizar o encaminhamento tempestivo das informações ao Congresso Nacional, pois a realização dessas auditorias envolve considerável esforço de planejamento, logística e trabalhos de campo, assim

<sup>2</sup> "Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. (Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 50, de 2006)

§ 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias."



Secex/1				1	2			3	4.087.530,36	
Secex/3		1		1				2	93.122,16	
Secex/4				1				1	0,00	
Secex/6			1	1			1	3	83.802,01	
Secex/AC		2		1	0			3	135.225,42	
Secex/AL		1	1		1			3	95.202,00	
Secex/AM				1	3	1		1	364.009,99	
Secex/AP		1		1	0			2	147.919,70	
Secex/BA		1	2	1	2	1		7	792.977,55	
Secex/CE		1		1	1		1	4	196.898,10	
Secex/ES		1		1	5			7	1.730.511,04	
Secex/GO		1			1			1	3	90.676,00
Secex/MA	1	2			1			4	61.815,76	
Secex/MG			5	1	4			10	623.573,22	
Secex/MS		2			1			3	13.004,67	
Secex/MT		1	1		2			4	176.200,00	
Secex/PA		1		1	0			2	232.600,00	
Secex/PB		1		1	2			4	149.957,35	
Secex/PE			3	2	0			5	559.261,09	
Secex/PI		1			5			6	28.680,00	
Secex/PR		1	2		8			11	1.451.962,44	
Secex/RJ	1				3	2		6	7.095.689,01	
Secex/RN	1	1			2			4	27.900,00	
Secex/RO					6			1	7	126.407,15
Secex/RR		1			2			3	2.709,42	
Secex/RS			1	3	2			6	1.065.099,72	
Secex/SC		2		1	1			4	609.559,00	
Secex/SE	1	1			0			2	83.374,00	
Secex/SP		2			2	2		6	2.491.647,24	
Secex/TO		1			2			3	71.246,54	
SECOB	1		5	6	1	2	4	19	3.334.924,26	
Total	5	26	21	21	61	10	5	4	153	26.023.485,20

## II. DIRETRIZES ESTABELECIDAS PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS

13. As diretrizes para a realização das fiscalizações foram fixadas no Memorando-Circular nº 001/08 – Secob, de 24/03/2008, do qual se destacam as principais orientações:

- os relatórios de auditoria do Fiscobras com IG-C ou IG-P só deverão ser homologados pelos Secretários após a efetiva conclusão da fiscalização, ou seja, após a análise da defesa prévia do órgão/entidade (LDO/2008, art. 102, § 1º, VII). Nesse sentido, é importante que as propostas de encaminhamento da equipe, diretor e secretário só sejam registradas no Radar após preenchidos os campos de Manifestação Prévia do gestor e de Avaliação Preliminar da equipe (sublinhado no original).

- a.1) o posicionamento do gestor deverá ser obtido via ofício, ao qual será anexada cópia do relatório sintético de auditoria, ainda não homologado pelo secretário, sem proposta de encaminhamento, contendo os indícios de irregularidades apontados e informando o fundamento legal (Lei nº 11.451/2007, art. 103, §1º, inciso VII), bem como assinando prazo improrrogável de 5 dias para manifestação (o relatório será completado após o recebimento da manifestação do gestor). É importante que a cópia desse ofício seja anexada aos autos e contenha o recibo do gestor;



- finalizar os trabalhos de fiscalização até o dia 14/07/08, de modo a possibilitar a conclusão do respectivos relatórios eletrônicos e conseqüente disponibilização destes para a verificação da Secob, até 31/07/2008, possibilitando a consolidação dos resultados por aquela Secretaria até 31/08/08;
- considerar, conforme Acórdão nº 307/2006-TCU-Plenário, para efeito de fiscalização de obras públicas, que Indícios de Irregularidades Graves são aqueles que geram citação ou audiência dos responsáveis, sendo subdivididos em:
  - f.1) Indícios de Irregularidades Graves – categoria p (IG-P) aqueles que atendam à conceituação contida no art. 104, § 1º, IV do PL 02/2006 (PLDO/2007), recomendando a paralisação da obra ou serviço;
  - f.2) Indícios de Irregularidades Graves – categoria c (IGC) – aqueles que, embora graves, não recomendem a paralisação da obra ou serviço;
  - autuar novo processo para cada levantamento de auditoria a realizar neste exercício e, no caso de haver outro processo em tramitação tratando de irregularidades na mesma obra, propor a apensação do novo ao antigo;
  - não tramitar os relatórios do sistema antes de verificados pela Secob – visto que, até então, estão sujeitos a sofrer alterações – nem encaminhar os autos dos processos àquela secretaria.

14. É de ressaltar que 2008 foi o ano de efetiva implantação do sistema Fiscalis Execução Obras, que representa a integração do antigo sistema Fiscobras, em operação até 2007, cuja unidade gestora era a Secob, com o sistema Fiscalis, gerido pela Adfis. A implementação do novo sistema implicou a gestão compartilhada do Fiscalis Execução Obras pela Adfis e pela Secob. Dessa forma, os aspectos que dizem respeito exclusivamente a obras são gerenciados pela Secob, enquanto que aqueles voltados à metodologia de execução de auditoria de conformidade e ao prisma processual ficam sob a coordenação da Adfis.

15. Essa implantação ocorreu após testes de campo realizados em 2007, em atendimento ao definido em reunião ocorrida em 07/07/2006, noticiada no item 30 do relatório do Ex.<sup>mo</sup> Sr. Ministro Benjamin Zymler, o qual originou o Acórdão nº 1.953/2006 – TCU – Plenário, finalizando as fiscalizações de obras 2006. Esses testes, consubstanciados em 3 fiscalizações coordenadas pela Secob, possibilitaram diversos aperfeiçoamentos no sistema, contribuindo para reduzir os riscos da efetiva operação em 2008.

16. Com o objetivo de capacitar os analistas envolvidos com fiscalização de obras em 2008, e em atendimento ao disposto no item 9.5 do Acórdão Nº 1.953/2007-Plenário<sup>3</sup>, o ISC, com o apoio técnico da Adfis e da Secob, promoveu, em fevereiro de 2008, o treinamento denominado 'Curso Fiscalis Execução Obras on-line'. Tal treinamento atingiu mais de 200 analistas de todas as regionais, além das Secex/1, Secex/3, Secex/4 e Secex/6. Formaram-se 4 turmas, orientadas por tutores da Secob e da Adfis.

16.1. O treinamento foi precedido de uma teleconferência de motivação e de incentivo, transmitida para todas as unidades participantes. Na oportunidade, o Secretário-Geral de Controle Externo e os titulares da Adfis, da Secob e do ISC dirigiram-se aos analistas ressaltando a importância do treinamento e a necessidade da participação ativa de todos na busca do aperfeiçoamento da sistemática de fiscalização de obras no TCU.

16.2. O curso foi ministrado a distância, com a utilização da chamada plataforma 'moodle'. Esse dispositivo permite a criação de um site provisório contendo todos os tutoriais e demais documentos necessários ao aprendizado, bem como estimula a interação do treinando com o tutor e a disseminação do esclarecimento de dúvidas. Os treinandos acessam o site, realizam seus estudos e exercícios durante um prazo determinado, ao fim do qual ocorre a verificação do que foi ministrado. No caso, essa verificação consistiu na elaboração de um

<sup>3</sup> "9.7. determinar ao Instituto Serzedello Corrêa que, com o apoio técnico da Secretaria Adjunta de Fiscalização e da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, disponibilize, nos meses de fevereiro e março de 2008, treinamento aos servidores desta Casa para operarem com o sistema "Fiscalis Execução – Obras";

relatório completo de fiscalização de obras, inclusive com anexação de foto e planilha Excel. As atividades implicaram a operação da quase totalidade dos campos do sistema, excetuando-se apenas aqueles de uso exclusivo do secretário e da Secob.

17. Ao final do curso, o ISC procedeu à coleta formal de opiniões dos participantes, visando a avaliar a validade de futuras iniciativas semelhantes. A grande maioria dos analistas declarou que o curso foi de extrema valia para os trabalhos de campo. Com efeito, quando da aplicação prática dos conhecimentos adquiridos, pôde-se constatar a ocorrência de um número de dúvidas sobre a operação do sistema muito inferior ao esperado pela Secob. Esse fato comprovou o êxito do evento, indicando que esse é um caminho viável a ser trilhado quando de futuros treinamentos internos desse tipo a serem ministrados pelo Tribunal.

18. Elencam-se a seguir alguns ganhos com a implantação do novo sistema na área de fiscalização de obras:

- relatório elaborado dentro dos padrões preconizados pela Adfis;
- vinculação dos achados de auditoria aos dispositivos legais infringidos;
- exigência de justificativa da equipe de auditoria quanto a procedimento planejado e não executado;
- exigência de descrição das evidências que levaram a equipe a concluir pela existência de um achado;
- exigência da explicitação dos critérios de auditoria utilizados (leis, acórdãos, resoluções, etc., integrantes das matrizes de planejamento padrão);
- possibilidade de inclusão de tabelas em Excel e Word satisfatoriamente formatadas;
- segregação, em anexos, dos dados cadastrais (contratos, convênios, etc.).

### III. ABRANGÊNCIA DAS FISCALIZAÇÕES

#### III.1. ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA

19. Os levantamentos de auditoria contemplaram todos os estados do Brasil e o Distrito Federal (ver quadro a seguir). Atende-se, desse modo, ao critério de regionalização das auditorias determinado pelo § 2º do art. 97 da LDO/2009<sup>4</sup>.

**Fiscalizações in loco por- UF**

UF	Total
AC	3
AL	3
AM	6
AP	2
BA	9
CE	4
DF	6
ES	8
GO	3
MA	6
MG	11
MS	3
MT	4
PA	4
PB	4
PE	6
PI	6

<sup>4</sup> § 2º - LDO/2009-A seleção das obras a serem fiscalizadas deve considerar, entre outros fatores, o valor empenhado no exercício de 2007 e o fixado para 2008, os projetos de grande vulto, a regionalização do gasto, o histórico de irregularidades pendentes obsido a partir de fiscalizações anteriores, a reincidência de irregularidades cometidas e as obras contidas no Anexo VI da Lei Orçamentária de 2008, que não foram objeto de deliberação do Tribunal de Contas da União pela regularidade durante os 12 (doze) meses anteriores à data da publicação desta Lei. (grifo nosso)

PR	11
RJ	13
RN	4
RO	7
RR	3
RS	6
SC	5
SE	2
SP	9
TO	5
<b>TOTAL</b>	<b>153</b>

### III.2. ABRANGÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

20. A exemplo dos anos anteriores, a seleção das fiscalizações de 2008 incluiu grandes empreendimentos na área de energia (Projetos Especiais), empreendimentos genéricos, que abrigam diversas obras num só Programa de Trabalho (PT), bem como os projetos de grande vulto, cuja fiscalização é mencionada no já citado §2º do art.97 da LDO/2009.

20.1. O primeiro grupo – Projetos Especiais – é formado por obras executadas pela Petrobras, caracterizadas por seu elevado grau de complexidade e envolvem vultosas dotações orçamentárias. Em 2008, fiscalizaram-se 13 empreendimentos<sup>5</sup> desse tipo, cuja soma de dotações, superior a R\$ 17,3 bilhões, representa cerca de 66% da dotação total das funcionais programáticas auditadas:

It.	Obra	Dotação LOA/2008 (R\$)
1	Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Sudeste (Capacidade Instalada de 1.560 mil BPD) – Na Região Sudeste	R\$ 2.804.745.864,00
2	(PAC) Implantação de terminal em Pecém (CE)	R\$ 42.735.097,00
3	(PAC) Modernização e Adequação da Produção – Refinaria Duque de Caxias / RJ	R\$ 1.401.834.575,00
4	(PAC) Modernização e Adequação da Produção – Refinaria do Vale do Paraíba / SP	R\$ 1.276.399.767,00
5	(PAC) Obras nos Sistemas de Produção de Óleo e Gás da Bacia de Santos – SP	R\$ 1.161.252.324,00
6	Construção das plataformas P-55, P-56 e P-57	R\$ 1.237.784.496,00
7	(PAC) SPE Gasene – Gasoduto Cacimbas/ES – Cata/BA*	R\$ 0,00
8	(PAC) Modernização e Adequação do Sistema de Produção – RELAM – BA	R\$ 518.056.022,00
9	(PAC) Modernização e Adequação da Produção-Ref. Pres. Getúlio Vargas-REPAR/PR	R\$ 1.272.187.763,00
10	Ampliação e Modernização do Centro de Pesquisas da Petrobras – CENPES (RJ)	R\$ 300.000.000,00
11	(PAC) Obras nos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural da Bacia de Campos	R\$ 5.364.134.436,00
12	(PAC) Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)	R\$ 389.775.448,00
13	(PAC) Obras nos Sistemas de Produção de Óleo e Gás da Bacia do Espírito Santo – ES	R\$ 1.522.450.320,00
<b>Total</b>		<b>R\$ 17.291.356.112,00</b>

\* Não teve dotação orçamentária, por não se tratar de Plano de Trabalho, mas de projeto financeiro estruturado, conforme conceito da Petrobras. Foi criado um PT fictício para que o empreendimento pudesse ser registrado como fiscalização no sistema Fiscalis Execução Obras. Trata-se de projeto inserido no PAC, com investimento previsto de aproximadamente de R\$ 3,8 bilhões.

20.2. O segundo grupo constitui-se de PT abrangendo várias obras e conseqüentemente diversos contratos. Em 2008, o Tribunal auditou muitos subtítulos desse tipo, correspondendo a significativo volume de dotações orçamentárias. Destacam-se os seguintes:

PTs Genéricos Auditados em 2008 – Exemplos	Dotações em R\$
--	-----------------

<sup>5</sup> Na seleção inicial, havia 10 empreendimentos considerados Seleção Especial Petrobras. Havia outros 3 da mesma empresa, considerados no critério "provável quadro bloco 2008", o que acabou não ocorrendo, embora as obras tenham sido auditadas. O quadro considera os 13 empreendimentos.

18.544.1305.10RM.0001 – Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios das Bacias do São Francisco e Parnaíba – Nacional	256.336.000,00
25.752.0294.1891.0021 – Expansão do Sistema de Transmissão Associado à UHE Tucuruí no Estado do Maranhão (Acréscimo de Aproximadamente 120 km de Linha de Transmissão de 600 MVA)	40.000.000,00
17.512.0122.0654.0220 – Apoio à Implantação e Ampliação de Sistemas de Coleta e Tratamento de Esgotos Sanitários em Municípios com População Superior a 30 Mil Habitantes-Sistemas de Esgotos Sanitários na Bacia do Manancial de Maceió – Estado de Alagoas	15.500.000,00
25.752.0296.1G97.0035 – Implantação da Linha de Transmissão Tijuco Preto – Itapeti – Nordeste (345 KV – 50 km) e Subestações Associadas – no Estado de São Paulo	20.526.770,00
22.846.1020.0506.0012 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento na Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio de Macapá e Santana – AP- no Estado do Acre	2.400.000,00
<b>Total</b>	<b>334.762.770,00</b>

20.3. Já o terceiro grupo, caracterizado por obras de elevado custo, é representado por quantidade significativa de subtítulos, dentre os quais salientam-se:

It.	Projetos de Grande Vulto – Destaques 2008	Dotação LOA/2008 (R\$)
1	25.752.0295.1127.0043 – Implantação da Usina Termelétrica Candiota III com Capacidade de 350 MW – no Estado do Rio Grande do Sul	542.374.724,00
2	26.782.1462.1208.0042 – Adequação de Trecho Rodoviário – Palhoça – Divisa SC/RS – na BR-101 – no Estado De Santa Catarina	513.066.400,00
3	18.544.1036.5900.0020 – Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte) – na Região Nordeste	499.725.500,00
4	25.752.0296.1G98.0030 – Implantação da Usina Hidrelétrica Simplício com 305,7 MW, PCH Anta com 28 MW e Sistema de Transmissão Associado em 138 KV, com 120 Km de Extensão (MG/RJ) – na Região Sudeste	464.796.858,00
5	26.782.1461.111V.0035 – Apoio à Construção do Rodoanel – Trecho Sul – no Estado de São Paulo	259.000.000,00
6	25.752.0296.5e88.0033 – Implantação da Usina Termonuclear de Angra III com 1.309 MW (RJ) – no Estado do Rio de Janeiro	248.160.745,00
7	26.782.1456.1490.0015 – Construção de Trecho Rodoviário – Divisa MT/PA – Santarém – na BR-163 – no Estado do Pará	232.400.000,00
8	26.781.0631.1m31.0035 – Construção de Terminal de Passageiros, de Pátio de Aeronaves e de Acesso Viário no Aeroporto Internacional de Guarulhos – no Estado de São Paulo	220.150.000,00
9	26.784.1457.5750.0015 – Construção das Eclusas de Tucuruí – no Rio Tocantins – no Estado do Pará	182.600.000,00

21. Os trabalhos de campo contemplaram, em 2008, as mais relevantes funções e subfunções orçamentárias detentoras de recursos do OGU deste ano. Os quadros a seguir apresentam as principais funções, subfunções e programas orçamentários com obras fiscalizadas em 2008.

### 21.1. Funções Orçamentárias

#### Quantidade de Fiscalizações por Função Orçamentária – Fiscobras 2008 – – Fiscobras Tradicional e Acompanhamentos in loco)

It.	Função	Qt.	% Qt.	Dotação LOA/2008 (R\$)	% Dotação
1	Transporte	75	49%	4.713.710.919,00	18,11%
2	Energia	28	18%	19.317.115.165,00	74,23%
3	Gestão Ambiental	21	14%	1.293.652.759,00	4,97%
4	Urbanismo	4	3%	352.343.000,00	1,35%
5	Agricultura	5	3%	89.210.000,00	0,34%
6	Saúde	3	2%	24.720.000,00	0,09%
7	Judiciária	2	1%	49.500.000,00	0,19%
8	Segurança Pública	2	1%	49.491.151,00	0,19%
9	Comércio e Serviços	2	1%	25.516.108,00	0,10%
10	Direitos da Cidadania	1	1%	57.600.000,00	0,22%
11	Demais	10	7%	50.626.102,00	0,19%
	<b>Total</b>	<b>153</b>	<b>100%</b>	<b>26.023.485.204,00</b>	<b>100,00%</b>

Obs.:) 'Demais': 10 fiscalizações distribuídas em 8 funções: Saneamento, Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Indústria, Habitação, Organização Agrária e Administração. Ordenado por quantidade de fiscalizações.

21.1.1. Seguindo a tendência dos últimos anos, a função Transporte é a mais expressiva em quantidade de fiscalizações, com 49% das auditorias realizadas, correspondendo a cerca de R\$ 4,7 bilhões em dotações orçamentárias. A função 'Energia' vem logo após, com 18% das fiscalizações. Ressalte-se que esse setor apresenta o maior volume de recursos em dotações orçamentárias fiscalizadas em 2008, R\$ 19,3 bilhões, resultado da inclusão, pelo quinto ano consecutivo, de projetos especiais, cujas dotações alcançam, conforme já visto, R\$ 17,3 bilhões.

### 21.2. Subfunções orçamentárias

#### Quantidade de Fiscalizações por Subfunção Orçamentária – Fiscobras 2008 – – Fiscobras Tradicional e Acompanhamentos in loco

It.	Subfunção	Qt.	% Qt.	Dotação LOA/2008 (R\$)	% Dotação
1	Transporte Rodoviário	55	35,95%	3.312.160.078,00	12,73%
2	Recursos Hídricos	18	11,76%	1.285.746.759,00	4,94%
3	Energia Elétrica	14	9,15%	1.893.589.054,00	7,28%
4	Petróleo	13	7,84%	17.248.621.015,00	66,28%
5	Transporte Aéreo	9	5,88%	936.915.744,00	3,60%
6	Transporte Hidroviário	8	5,23%	406.706.000,00	1,56%
7	Irrigação	6	3,92%	223.815.088,00	0,86%
8	Administração Geral	4	2,61%	93.618.548,00	0,36%
9	Transportes Coletivos	3	1,96%	352.343.000,00	1,35%

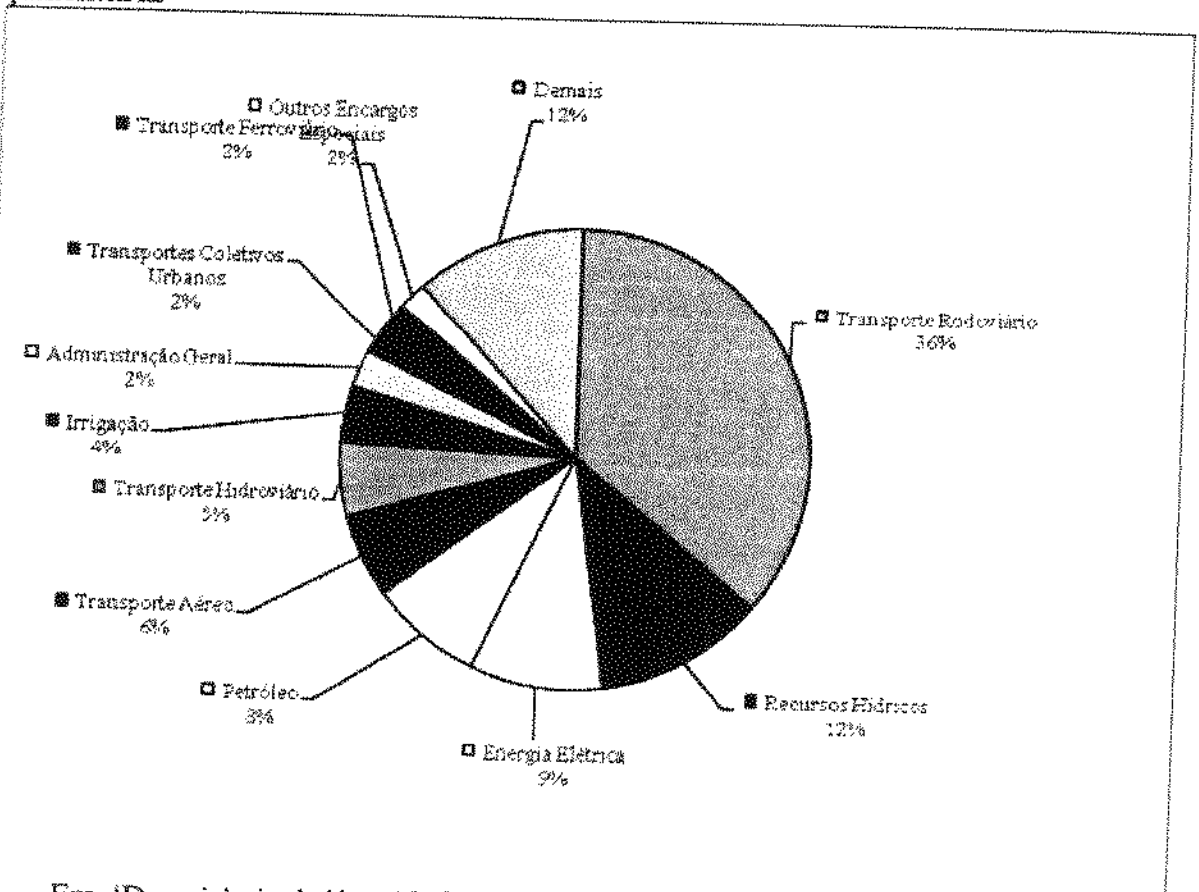
Urbanos				
10 Demais	23	15,69%	269.969.918,00	1,04%
<b>Total</b>	<b>153</b>	<b>100,00%</b>	<b>26.023.485.204,00</b>	<b>100,00%</b>

Obs.: a) Identificadas apenas as subfunções com mais de 3 fiscalizações; b) 'Demais': 24 fiscalizações distribuídas em diversas subfunções, destacando-se: Transportes Especiais, Custódia e Reintegração Social, Defesa Civil, Turismo, Transporte Ferroviário, Saneamento Básico Urbano. Ordenado por quantidade de fiscalizações.

21.2.1. Com respeito às subfunções, registra-se o maior número de fiscalizações em Transporte Rodoviário (55), suplantando, de longe, as demais subfunções, como vem ocorrendo nos últimos anos. O posicionamento das restantes oscila ao longo do tempo. Em 2008, o segundo lugar é ocupado pelas fiscalizações em Recursos Hídricos (18), seguidas pelas auditorias em Energia Elétrica (14) e Petróleo (13). Outras subfunções de relevância nesse contexto são as referentes a Transporte Aéreo (9), Transporte Hidroviário (8) e Irrigação (6).

21.2.2. A distribuição pelas principais subfunções orçamentárias pode ser vista no gráfico a seguir:

### Distribuição Gráfica das Fiscalizações Realizadas em 2008 por Subfunção Orçamentária



Em 'Demais', incluídas 18 fiscalizações distribuídas em 13 subfunções, tais como: Turismo, Transportes Especiais e Infra-Estrutura Urbana.

### 21.3. Programas Orçamentários

21.3.1. Ainda acerca da distribuição das fiscalizações, agora sob o prisma dos programas orçamentários, verifica-se o seguinte panorama:

### Distribuição de Fiscalizações por Programas - Fiscobras 2008 (Fiscobras Tradicional e Acompanhamentos in loco)

It.	PROGRAMA	Qt.	% Qt.	Dotação LOA/2008	% Dotação
1	Infra-Estrutura Hídrica	14	9,2%	330.339.259,00	1,3%
2	Vetor Logístico Leste	10	6,5%	689.400.000,00	2,6%
3	Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	9	5,9%	936.915.744,00	3,6%
4	Vetor Logístico Amazônico	9	5,9%	743.295.052,00	2,9%
5	Manutenção da Malha Rodoviária Federal	9	5,9%	0,00	0,0%
6	Energia nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste	7	4,6%	905.284.473,00	3,5%
7	Vetor Logístico Centro-Norte	7	4,6%	583.500.000,00	2,2%
8	Vetor Logístico Sul	6	3,9%	905.466.400,00	3,5%
9	Oferta de Petróleo e Gás Natural	5	3,3%	12.090.367.440,00	46,5%
10	Refino de Petróleo	5	3,3%	4.858.253.575,00	18,7%
11	Vetor Logístico Nordeste Setentrional	4	2,6%	305.950.000,00	1,2%
12	Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	4	2,6%	89.210.000,00	0,3%
13	Corredor Araguaia-Tocantins	4	2,6%	45.793.083,00	0,2%
14	Energia na Região Sul	3	2,0%	755.040.724,00	2,9%
15	Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	3	2,0%	352.343.000,00	1,4%
16	Vetor Logístico Centro-Sudeste	3	2,0%	312.250.000,00	1,2%
17	Vetor Logístico Nordeste Meridional	3	2,0%	123.241.524,00	0,5%
18	Corredor Leste	3	2,0%	0,00	0,0%
19	Demais	45	29,4%	1.996.834.930,00	7,7%
<b>Total</b>		<b>153</b>	<b>100,0%</b>	<b>26.023.485.204,00</b>	<b>100,0%</b>

Obs.: 1) Listados apenas programas com mais de 2 fiscalizações; 2) 'Demais': 45 fiscalizações distribuídas por diversos programas, ex.: Integração de Bacias Hidrográficas, Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental, Energia na Região Nordeste, Energia nos Sistemas Isolados.

Ordenado por quantidade de fiscalizações.

21.3.2. São destaques em quantidade de fiscalizações os programas: Infra-Estrutura Hídrica (14), Vetor Logístico Leste (10), Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária (9), Vetor Logístico Amazônico (9), Manutenção da Malha Rodoviária Federal (9). Cabe esclarecer que os Vetores Logísticos referem-se, basicamente a obras rodoviárias.

21.4. Unidades Orçamentárias (UO)

21.4.1. O quadro a seguir demonstra a representatividade das Unidades Orçamentárias entre os subtítulos fiscalizados.

**Composição das Unidades Orçamentárias nas Fiscalizações de Obras em 2008 (Fiscobras Tradicional e Acompanhamentos in loco)**

It.	Descrição da Unidade Orçamentária	Qt.	% Qt.	Dotação LOA/2008	% Dotação
1	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT	58	37,91%	3.240.260.078,00	12,45%
2	Ministério da Integração Nacional – MIN	17	11,11%	987.721.862,00	3,80%
3	Petróleo Brasileiro S.A.	13	8,50%	17.291.356.112,00	66,45%
4	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária	9	5,88%	936.915.744,00	3,60%
5	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	5	3,27%	67.991.500,00	0,26%
6	Furnas Centrais Elétricas S.A.	4	2,61%	652.123.728,00	2,51%
7	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF	4	2,61%	357.242.000,00	1,37%

8	Companhia Brasileira de Trens Urbanos	3	1,96%	352.343.000,00	1,35%
9	Secretaria Espec. Porto/PR	3	1,96%	186.200.000,00	0,72%
10	Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.	3	1,96%	95.000.000,00	0,37%
11	Fundo Nacional de Saúde	3	1,96%	24.720.000,00	0,09%
12	ELETROSUL Centrais Elétricas S.A.	2	1,31%	212.666.000,00	0,82%
13	Ministério do Turismo	2	1,31%	25.516.108,00	0,10%
14	Ministério das Cidades	2	1,31%	15.500.000,00	0,06%
15	Superintendência da Zona Franca de Manaus SUFRAMA	2	1,31%	3.766.126,00	0,01%
16	Ministério do Meio Ambiente	2	1,31%	0,00	0,00%
17	Demais	21	13,73%	1.574.162.946,00	6,05%
<b>Total</b>		<b>153</b>	<b>100,0%</b>	<b>26.023.485.204,00</b>	<b>100,00%</b>

Obs.: a) Identificadas apenas as UOs com mais de 1 fiscalização; b) Demais: 21 fiscalizações em 21 UOs, ex.: Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica-AM, Ministério dos Transportes, Eletrobras Termonuclear S.A., Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, entre outras. Ordenado por quantidade de fiscalizações.

21.4.2. Mais uma vez, o DNIT concentra a maior quantidade de fiscalizações (58). Sucedem-lhe o Ministério da Integração Nacional (17) e a Petrobras (13).

### III.3. Tipos de Obra

22. Completando a exposição sobre o perfil das obras fiscalizadas, pode-se visualizar, no quadro a seguir, a distribuição das fiscalizações considerando-se o tipo de obra:

#### Tipos de Obras Fiscalizados em 2008 (Fiscobras Tradicional e Acompanhamentos in loco)

It.	Tipo	Qt.	% Qt.
1	Rodovia – Construção ou Implantação	25	16,3%
2	Rodovia – Duplicação	16	10,5%
3	Obras Especiais	13	8,5%
4	Adutora	10	6,5%
5	Infra-Estrutura Urbana	9	5,9%
6	Aeroporto	9	5,9%
7	Rodovia – Conservação	8	5,2%
8	Rodovia – Restauração ou Recuperação	7	4,6%
9	Irrigação	7	4,6%
10	Hidrelétrica	6	3,9%
11	Ferrovia, Metropolitano e Trem Urbano	5	3,3%
12	Usina Termelétrica	4	2,6%
13	Barragem/Açude	4	2,6%
14	Porto	4	2,6%
15	Linha Transmissão/Distribuição de Energia Elétrica	3	2,0%
16	Oleoduto/Gasoduto	3	2,0%
17	Edificação – Outros Edifícios	3	2,0%
18	Edificação – Hospitais	3	2,0%
19	Edificação – Edifícios Administrativos	3	2,0%
20	Canal	3	2,0%
21	Pontes e Viadutos	2	1,3%
22	Edificação – Escolas	2	1,3%
23	Hidrovia	2	1,3%



24	Edificação – Presídios	1	0,7%
25	Dragagem e Derrocamento	1	0,7%
Total		153	100,0%

22.1. Uma representação setorizada do quadro acima pode ser vista a seguir:

Tipo de Obra		Qt.	% Qt.
Subtotal Transportes		79	51,6%
1	Rodovia – Construção ou Implantação	25	16,3%
2	Rodovia – Duplicação	16	10,5%
3	Rodovia – Conservação	8	5,2%
4	Rodovia – Restauração ou Recuperação	7	4,6%
5	Aeroporto	9	5,9%
6	Ferrovia, Metropolitano e Trem Urbano	5	3,3%
7	Porto	4	2,6%
8	Pontes e Viadutos	2	1,3%
9	Hidrovias	2	1,3%
10	Dragagem e Derrocamento	1	0,7%
Subtotal Energia		29	19,0%
11	Obras Especiais	13	8,5%
12	Hidrelétrica	6	3,9%
13	Usina Termelétrica	4	2,6%
14	Linha Transmissão/Distribuição de Energia Elétrica	3	2,0%
15	Oleoduto/Gasoduto	3	2,0%
Subtotal Obras Hídricas		24	15,7%
16	Adutora	10	6,5%
17	Irrigação	7	4,6%
18	Barragem/Açude	4	2,6%
19	Canal	3	2,0%
Subtotal Edificações		12	7,8%
20	Edificação – Outros Edifícios	3	2,0%
21	Edificação – Hospitais	3	2,0%
22	Edificação – Edifícios Administrativos	3	2,0%
23	Edificação – Escolas	2	1,3%
24	Edificação – Presídios	1	0,7%
Subtotal Infra-Estrutura Urbana		9	5,9%
25	Infra-Estrutura Urbana	9	5,9%
Total Geral		153	100,0%

22.2. Como se pode observar, os trabalhos executados em obras de transportes concentram cerca de 52% das fiscalizações, suplantando o total das demais. O setor energético apresenta o segundo quantitativo de fiscalizações (19%), enquanto que as edificações aparecem em terceiro (7,8%), seguido das obras hídricas (15,7%). Fecha o quadro a área de infra-estrutura

urbana com 5,9% das fiscalizações. Esse quadro não apresenta alterações significativas em relação aos anos anteriores.

#### IV. RESULTADOS

23. A seguir, detalham-se os resultados obtidos nas 153 fiscalizações de obras executadas in loco em 2008, cuja soma de dotações orçamentárias atinge mais de R\$ 26,0 bilhões.

##### IV.1. INDÍCIOS APONTADOS

24. Realizados os trabalhos, os achados referentes aos Levantamentos de Auditoria (Fiscobras Tradicional e Acompanhamentos in loco) foram classificados em 'com indícios de': 'irregularidades graves (IG-P e IG-C)' e 'outras irregularidades (OI)'. As fiscalizações em que não foram encontrados indícios ou falhas foram classificadas como 'sem indícios (SI)' ou 'sem ressalvas (SR)'.

24.1. Cabe detalhar três das subdivisões acima referidas.

- IG-P – os indícios de irregularidades potencialmente causadores da paralisação de contratos, convênios, trechos, subtrechos, parcelas ou obras são aqueles conceituados no inciso IV, do §1º, do art. 96, da LDO/2009<sup>6</sup>.

- IG-C – já nesse caso, o indício de irregularidade pode ser apurado com o contrato ou a obra em andamento, sem a necessidade de retenção ou garantia. É o chamado indício de irregularidade grave com continuidade do contrato, convênio, trecho, subtrecho, parcela ou obra.

24.2 Os indícios de irregularidades IG-P, IG-C e OI encontram-se regulamentados pelo Acórdão nº 307/2006 – TCU – Plenário referido anteriormente. Neste relatório, cabe destacar uma situação particular de achado grave: os indícios de irregularidades que recomendam a retenção cautelar de pagamentos. Esta Corte de Contas tem adotado, quando cabível, a retenção cautelar em situações em que seria recomendável a paralisação do empreendimento, para evitar que a interrupção atrase o ritmo de obras importantes. Nesses casos, o prosseguimento da obra vem sendo autorizado desde que haja retenção de valores suficientes para compensar o possível dano ao Erário.

**1.1.3 IV.1.1.** Resumo dos Indícios Apontados nos Levantamentos de Auditoria (Fiscobras Tradicional e Acompanhamentos in loco)

25. A seguir, apresenta-se o resumo da distribuição da incidência dos indícios de irregularidades nos Levantamentos de Auditoria – Fiscobras Tradicional (149 fiscalizações) e Acompanhamentos in loco (4):

**Indícios de Irregularidades Fiscobras – 2008 (situação em 25/09/2008)**

Indícios Apontados		Fiscobras	Acompanhamentos in loco	Total
Indícios de irregularidades graves que atendem ao art. 96, § 1º, IV (LDO/2009) – IG-P	Recomendação de paralisação	47	1	48
	Retenção cautelar	12		12
Demais Indícios de Irregularidades (IG-C e OI)		75	3	78
Fiscalizações sem Ressalvas		15	0	15
<b>Total</b>		<b>149</b>	<b>4</b>	<b>153</b>

<sup>6</sup> LDO/2009- "art. 96 § 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: .....

IV - indícios de irregularidades graves, os atos e fatos que recomendem a suspensão cautelar das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço, que sendo materialmente relevantes enquadrem-se em alguma das seguintes situações, entre outras: a) tenham potencialidade de ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros; b) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; c) configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a Administração Pública."

26. Como se constata, foram apontados indícios de irregularidades graves potencialmente paralisadores de contrato, convênio ou instrumento congêneres, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra (IG-P) em 48 fiscalizações, ou aproximadamente 31% das obras auditadas. Os relatórios resumidos de auditoria, com o detalhamento desses indícios, podem ser consultados no Anexo 2.

26.1. Doze auditorias apresentaram achados graves com recomendação de retenção cautelar. Somadas às recomendações de paralisação, esses achados representam 39% das obras auditadas e podem ser consultados no Anexo 3.

26.2. Em 78 fiscalizações registraram-se indícios de irregularidades que não recomendam paralisação – os chamados indícios de IG-C (irregularidades que, apesar de graves, não recomendam a paralisação de etapa da obra, contrato ou serviço) e de OI (falhas a serem sanadas pelos gestores a partir do cumprimento das determinações corretivas ou pedagógicas emanadas do Plenário).

27. Especificamente em relação às Unidades Orçamentárias – UO que tiveram programas de trabalho com indícios de irregularidades graves (IG-P), a relação entre o número de subtítulos fiscalizados e os que apresentaram tais indícios pode ser vista na tabela a seguir, para as UO de maior representatividade nas fiscalizações de 2008:

**Fiscalizações em que foram constatados indícios de irregularidades graves que podem gerar paralisação da obra (IG-P) ou retenção de pagamentos, por Unidade Orçamentária (situação em 25/09/2008):**

Unidades Orçamentárias com obras com Indícios de Irregularidades Graves (paralisação ou retenção cautelar)	Qt. Fisc.	Fiscalizações com IG-P		% de Fisc. com Irreg. Paralisação / Retenção
		paralisação	retenção	
Ministério do Meio Ambiente	2	2		100%
Ministério do Turismo	2	2		100%
Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA	2	1	1	100%
Agência Espacial Brasileira	1	1		100%
Companhia Hidro Elétrica do São Francisco	1	1		100%
Fundo Nacional de Habitação	1	1		100%
Ministério da Educação	1	1		100%
Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	1		1	100%
Secretaria Espec. Porto/PR	3		2	67%
Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária	9	4	1	56%
Ministério das Cidades	2	1		50%
Ministério da Integração Nacional	17	8		47%
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT	58	20	5	43%
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	5	2		40%
Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.	3	1		33%
Fundo Nacional de Saúde	3	1		33%
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF	4	1		25%
Petróleo Brasileiro S.A.	13	1	2	23%
<b>Unidades Orçamentárias nas quais não foram apontados indícios de irregularidades graves</b>				
Furnas Centrais Elétricas S.A.	4			0%
Companhia Brasileira de Trens Urbanos	3			0%
ELETROSUL Centrais Elétricas S.A.	2			0%
Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	1			0%

CODESP	1			0%
Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica	1			0%
Companhia Docas do Rio de Janeiro	1			0%
Departamento de Polícia Rodoviária Federal	1			0%
Eletróbás Termonuclear S.A.	1			0%
Fundo Penitenciário Nacional	1			0%
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	1			0%
Manaus Energia S.A.	1			0%
Ministério da Cultura	1			0%
Ministério dos Transportes	1			0%
TERMORIO	1			0%
Transportadora Amazonense de Gás S.A. – TAG	1			0%
Tribunal Regional Federal da 1ª Região	1			0%
Tribunal Superior Eleitoral	1			0%
UFGD	1			0%
<b>TOTAL</b>	<b>153</b>	<b>48</b>	<b>12</b>	<b>39%</b>

\*\* Percentual de Irregularidades Graves que recomendam a paralisação ou a retenção cautelar de valores calculado sobre a quantidade de obras fiscalizadas por UO;

–Quadro ordenado pela quantidade de obras fiscalizadas por UO.

27.1. A seguir, apresentam-se as Unidades Orçamentárias com as mais significativas incidências de indícios de IG-P:

Unidade Orçamentária	Qt. Fisc.	Total Fisc. IG com rec. de paralisação	Total Fisc. IG com rec. de retenção	% de Fisc. com Irreg. Paralisação / Retenção
Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária	9	4	1	56%
Ministério da Integração Nacional	17	8		47%
Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT	58	20	5	43%
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	5	2		40%
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF	4	1		25%
Petróleo Brasileiro S.A.	13	1	2	23%
Furnas Centrais Elétricas S.A.	4			0%
Demais	43	12	4	37%
<b>Total</b>	<b>153</b>	<b>48</b>	<b>12</b>	<b>39%</b>

Obs.: Consideradas apenas as UO com mais de 3 fiscalizações.

Ordenado por % de fiscalizações com IG-P.

28. Interrompendo a tendência dos últimos anos, a maior incidência de IG-P (com propostas de paralisação e retenção), em 2008, ocorre nas obras da Infraero (5 das 9 obras fiscalizadas naquela empresa apresentam esses indícios). Seguem-se o Ministério da Integração Nacional e o DNIT, que, apesar de ter o maior número de obras fiscalizadas, passou à terceira colocação (20 obras em 58). Destacam-se, também, o DNOCS e a Codevasf. Observe-se que foram considerados nesse quadro os indícios lançados em 2008 e os de exercícios anteriores ainda em apuração no TCU.

**1.1.5 IV.1.2. Índícios de IG-P apontados por Unidade Federativa**

29. O quadro a seguir apresenta os indícios de irregularidades graves categoria **p** (IG-P) apontados nas fiscalizações de 2008, considerando-se indícios novos e antigos. Observa-se que, se a equipe apontou mais de uma IG-P, conta-se apenas uma.

It.	UF	Qt. Fisc.	Fisc. c/ IG-P		% IG-P/ QT.
			Paralisação	Retenção	
1	RR	3	2	1	100%
2	TO	5	3	1	80%
3	RN	4	2	1	75%
4	AL	3	2		67%
5	MA	6	2	2	67%
6	MS	3	1	1	67%
7	PI	6	4		67%
8	ES	8	5		63%
9	RO	7	4		57%
10	AP	2	1		50%
11	PA	4	2		50%
12	PB	4	1	1	50%
13	MG	11	4		36%
14	PR	11	3	1	36%
15	AC	3		1	33%
16	BA	9	3		33%
17	GO	3	1		33%
18	PE	6		2	33%
19	SP	9	2	1	33%
20	CE	4	1		25%
21	MT	4	1		25%
22	SC	5	1		20%
23	AM	6	1		17%
24	RS	6	1		17%
25	RJ	13	1		8%
26	DF	6			0%
27	SE	2			0%
<b>TOTAL</b>		<b>153</b>	<b>48</b>	<b>12</b>	<b>31%</b>

Obs.: Índícios registrados em 2008 e em exercícios anteriores ainda em apuração.

Posição em 25/09/2008, ordenado por % de IG-P (paralisação + retenção).

**1.1.6 IV.1.3. Índícios de IG-P apontados por Secretaria de Controle Externo-**

Secex

30. O quadro a seguir apresenta a quantidade de fiscalizações com indícios de irregularidades graves categoria **p** (IG-P) registrados em 2008, considerando-se indícios novos e antigos, distribuídos por unidade técnica. Veja-se que se conta uma IG-P, no máximo, por fiscalização.

It.	Secex	Qt. Fisc.	Fisc. c/ IG-P		% IG-P/ QT.
			Paralisação	Retenção	
1	Secex/RR	3	2	1	100%
2	Secex/MA	4	1	2	75%
3	Secex/RN	4	2	1	75%

4	Secex/ES	7	5		71%
5	Secex/AL	3	2		67%
6	Secex/MS	3	1	1	67%
7	Secex/PI	6	4		67%
8	Secex/TO	3	2		67%
9	Secex/RO	7	4		57%
10	Secex/3	2	1		50%
11	Secex/AP	2	1		50%
12	Secex/PB	4	1	1	50%
13	Secex/MG	10	4		40%
14	Secex/PE	5	1	1	40%
15	SECOB	19	4	3	37%
16	Secex/PR	11	3	1	36%
17	Secex/6	3	1		33%
18	Secex/AC	3		1	33%
19	Secex/GO	3	1		33%
20	Secex/BA	7	2		29%
21	Secex/CE	4	1		25%
22	Secex/MT	4	1		25%
23	Secex/SC	4	1		25%
24	Secex/AM	6	1		17%
25	Secex/RS	6	1		17%
26	Secex/SP	6	1		17%
27	Secex/1	3			0%
28	Secex/4	1			0%
29	Secex/PA	2			0%
30	Secex/RJ	6			0%
31	Secex/SE	2			0%
<b>TOTAL</b>		<b>153</b>	<b>48</b>	<b>12</b>	<b>31%</b>

Obs.: Índícios registrados em 2008 e em exercícios anteriores ainda em apuração. Posição em 25/09/2008, ordenado por % de IG-P (paralisação + retenção).

**1.1.7 IV.1.4.** Índícios de IG-P mais Frequentes -Fiscalizações in loco

31. Concluindo a exposição a respeito das ocorrências de indícios de irregularidades nas fiscalizações de obras em 2008, mostram-se a seguir os indícios que recomendam a paralisação da obra, contrato, trecho, subtrecho, parcela ou serviço, a partir do conceito expresso na LDO/2009.

It.	TIPO_ACHADO	Fiscalizações com IG-P		SOMA
		Paralisação	Retenção	
1	Sobrepço e Superfaturamento	36	12	48
2	Irregularidades graves no processo licitatório	14		14
3	Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente	13	1	14
4	Alterações indevidas de projetos e especificações	10	1	11
5	Irregularidades graves na administração do contrato	6	2	8
6	Irregularidade graves concernentes ao aspecto ambiental	7		7
7	Sub-rogação/ subcontratação irregular de contrato	6	1	7
8	Descumprimento de deliberações do TCU	6		6
9	Restrição ao caráter competitivo da licitação	6		6

10	Medição/ pagamento de serviços não realizados	4	1	5
11	Administração irregular de contratos	4		4
12	Execução orçamentária irregular	4		4
13	Irregularidade grave na execução do convênio	3	1	4
14	Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente com risco de dano ao erário	4		4
15	Ausência de justificativa para preços acima dos de sistemas de referência	3		3
16	Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos	3		3
17	Acréscimo do valor contratual superior ao limite legal	2		2
18	Contratação sem a regular licitação	2		2
19	Deficiência grave de fiscalização/supervisão	1	1	2
20	Deficiência grave na qualidade nos serviços executados	2		2
21	Desvio de finalidade	2		2
22	Reajustamento irregular	2		2
23	Alterações indevidas de projetos e especificações com risco de dano ao erário	1		1
24	Ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial	1		1
25	Ausência de cadastramento de contrato ou convênio no SIASG	1		1
26	Ausência de licitação autônoma para aquisição de equipamentos, quando cabível	1		1
27	Ausência de planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários referentes ao projeto básico e/ou executivo	1		1
28	Descumprimento de decisão judicial		1	1
29	Execução/pagamento de serviços não previstos no contrato	1		1
30	Impropriedades no processo licitatório	1		1
31	Irregularidades graves em preços ou pagamentos	1		1
32	Problemas com desapropriações	1		1
33	Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente ocasionando possível nulidade do processo licitatório ou do contrato	1		1
34	Termo aditivo superior aos limites legais sem atendimento à Dc 215/99-P	1		1
<b>TOTAL</b>		<b>151</b>	<b>21</b>	<b>172</b>

Obs.: Índícios registrados em 2008 e em exercícios anteriores ainda em apuração no TCU.

Posição em 25/09/2008, ordenado pela soma dos indícios.

31.1. Dos 151 indícios de irregularidades graves passíveis de paralisação de obra ou retenção de pagamentos apontados, mais de 37% referem-se direta ou indiretamente a aspectos ligados a preços ou pagamentos, enquanto que aproximadamente 20% conectam-se a indícios vinculados à deficiência de projetos. Os dois itens respondem, pois, por quase 60% das ocorrências de IG-P relatadas. Em 2007, foi constatada situação semelhante.

1.1.8 IV.1.5. Questões de Auditoria

32. O sistema Fiscalis Execução Obras, cuja implementação efetiva ocorreu em 2008, conforme já exposto, utiliza o conceito de questões de auditoria para direcionar as equipes nos trabalhos de campo. Desse modo, estabeleceram-se 13 questões de auditoria padrão a serem

utilizadas pelas equipes (não é obrigatória a utilização de todas as questões na fiscalização, mesmo porque há questões que não dizem respeito ao objeto específico fiscalizado). As respostas a tais questões resultaram nos achados e nos indícios de irregularidades apontados.

32.1. O quadro a seguir mostra as questões e a frequência de achados por questão (refere-se apenas aos achados apontados em 2008 e foi apurado em 29 de agosto. Não foram considerados indícios em apuração advindos de exercícios anteriores, nos quais ainda não havia sido implementada a sistemática atual).

Cód.*	Descrição da Questão Padrão de Auditoria	Total de Indício de IG-P por Questão
10	Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?	24
7	A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?	17
9	Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?	13
3	Existe(m) projetos básico / executivo adequados para a licitação / execução da obra?	9
6	O procedimento licitatório foi regular?	9
11	A administração está tomando providências com vistas a solucionar a situação de paralisação da obra (incluída no quadro de bloqueio da LOA deste ano)?	8
5	A formalização e a execução do convênio (ou outros instrumentos congêneres) foi adequada?	6
8	O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?	6
12	Os procedimentos para desapropriação e relocação de ocupantes da faixa de domínio são a regulares?	2
1	A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?	1
4	O tipo do empreendimento exige licença ambiental e realizou todas as etapas para esse licenciamento?	1
2	Existem estudos de viabilidade que comprovem a viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra?	0
13	Houve obstrução ao livre exercício da fiscalização pelo TCU?	0
<b>Total</b>		<b>96</b>

\*Código – é o número sequencial fixo que identifica a questão padrão de auditoria. As equipes não têm perfil para alterar a descrição ou o número das questões, bem como dos procedimentos a elas correspondentes. Caso seja necessária alguma alteração, a Secob é acionada.

Quadro ordenado por quantidade de indícios.

Os indícios aqui apresentados são os apontados em 2008 e a situação é de 29/ago. Este quadro, portanto, não deve ser comparado aos anteriores, que apresentam situação atualizada até 24/set, com alteração significativa no quantitativo de achados graves. A sua análise é útil, contudo, para verificar quais questões possuem maior potencial de identificação de indícios graves. A incidência é por questão de auditoria, ou seja, o quantitativo 24 na questão de Cód. 10 indica que em 24 fiscalizações foram encontrados achados graves nessa questão.

## V. LEVANTAMENTOS DE PROCESSOS



33. Com vistas ao cumprimento do § 3º do art. 97 da LDO 2009<sup>7</sup>, agregam-se informações sobre indícios de irregularidades graves em obras públicas constantes de outros processos autuados no TCU, ora em andamento.

34. Para cadastramento dessas informações, foram consideradas obras em andamento com valor superior a R\$ 2 milhões, apresentando indícios de irregularidades graves categoria p (IG-P – paralisação), cujos processos estejam abertos e que não façam parte dos Levantamentos de Auditoria do Fiscobras 2008 e exercícios anteriores.

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

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

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

35. Em 2008, os seguintes processos e obras atenderam aos parâmetros citados:

1. TC 14.161/2008-9 – Reforma do Centro de Convenções de Teresina/PI;
2. TC 11.978/2008-6 – Obras de Infra-Estrutura Urbana da Lagoa do Bebedouro-Parnaíba/PI;
3. TC 29.772/2007-3-Apoio a Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes – PAC-Várzea Grande/MT;
4. TC 30.032/2007-2-Apoio a Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes – PAC-Rondonópolis/MT;
5. TC 20.817/2007-6-Apoio a Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes – PAC-Cuiabá/MT; e
6. TC 24.097/2007-1 – Construção do Ginásio Poliesportivo da Zona Norte de Natal-RN.

35.1. Dessa forma, serão encaminhados ao Congresso Nacional os relatórios detalhando as informações disponíveis acerca desses processos.

#### VI. RESUMO GERAL DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES\* APONTADOS – FISCOBRAS, ACOMPANHAMENTOS IN LOCO e LEVANTAMENTO DE PROCESSOS

36. O quadro abaixo resume os resultados de 2008, com respeito aos indícios de irregularidades graves potencialmente paralisadores de obras, contratos, serviços, etc. (IG-P – situação em 25/09/2008):

Indícios Apontados	Fiscobras	Acompanhamentos in loco	Levantamentos in loco de Processos	Total

<sup>7</sup> § 3º O Tribunal de Contas da União deverá, adicionalmente, no mesmo prazo previsto no caput deste artigo, enviar informações sobre outras obras nas quais tenham sido constatados indícios de irregularidades graves em outros procedimentos fiscalizatórios realizados nos últimos 12 (doze) meses contados da publicação desta Lei, com o mesmo grau de detalhamento definido no § 1º deste artigo.

*Índícios de irregularidades graves que atendem ao art. 96, § 1º, IV (LDO/2009) – IG-P (com recomendação de paralisação ou retenção cautelar).	59	1	6	66
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>66</b>

## VII. BENEFÍCIOS DAS FISCALIZAÇÕES

37. O somatório dos benefícios potenciais resultantes da fiscalização de obras por esta Corte em 2008 atingiu mais de R\$ 2,8 bilhões. Note-se que esse valor é substancialmente superior ao observado nos anos anteriores, cujo patamar situava-se em torno de R\$ 1,0 milhão.

37.1. Comentam-se a seguir fatores que influenciaram essa elevação:

- algumas fiscalizações mostram resultados extremamente significativos, alavancando o total de benefícios potenciais. São elas:

- Ferrovia Norte-Sul/Tocantins (R\$ 500,0 milhões),
- Angra III/RJ (R\$ 469,3 milhões),
- Gasoduto Coari-Manaus/AM (R\$ 392,4 milhões),
- Rodoanel – Trecho Sul/SP (R\$ 326,0 milhões) e
- Barragem do Castanhão-Açude Gavião/CE (R\$ 161,7 milhões).

Total de benefícios potenciais dessas 5 fiscalizações: R\$ 1, 85 bilhão.

- em 2008, pela primeira vez desde sua criação, a Secob coordenou 19 fiscalizações. Esses trabalhos apresentaram benefícios potenciais de cerca de R\$ 1,8 bilhão (64 % do total). A formação específica dos servidores da secretaria, sua maior experiência em auditoria de obras e a escolha de obras complexas e potencialmente problemáticas são fatores que contribuem para esse resultado;

- o elevado volume de benefícios potenciais apurado em 2008 deve, também, ser creditado à utilização integral do sistema Fiscalis Execução Obras. Esse sistema estimula as equipes a abordar questões de auditoria, cujas respostas implicam o aprofundamento dos assuntos tratados. Resulta, dessa maneira, a apuração de maior número de indícios e a melhor qualidade dos trabalhos;

- acrescente-se o fato de que, em 2008, os prazos de fiscalização foram mais extensos do que aqueles utilizados em exercícios anteriores, principalmente para que as equipes pudessem ter mais tempo para se familiarizarem com os desafios do novo sistema. Constatou-se que a elevação dos prazos acabou implicando maior tempo de exame dos documentos e propiciou maior nível de detalhamento na verificação dos aspectos executivos, contribuindo, também, para a apuração de maiores benefícios potenciais;

- por fim, a redução da quantidade de fiscalizações in loco realizadas em 2008, em relação aos exercícios anteriores, propiciou às Secex a alocação de analistas mais experientes em auditorias de obras, o que também colabora para a elevação da qualidade e do rigor na execução dos trabalhos.

37.2. O quadro a seguir apresenta a origem dos maiores benefícios potenciais apurados em 2008.

Obra	UF	Benefício Potencial (R\$ milhões)
(PAC) Ferrovia Norte-Sul	TO	500,0
(PAC) Usina Termonuclear de Angra III – RJ	RJ	469,3
(PAC) Implantação do Gasoduto Coari – Manaus (AM) de 420 km	AM	392,4

(PAC) Rodoanel Trecho Sul	SP	326,0
Construção do Eixo de Integração da Barragem do Castanhão ao Açude Gavião	CE	161,7
(PAC) BR-230/PA Construção Marabá – Altamira – Itaituba / Anel Viário de Itaituba	PA	94,0
(PAC) Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Oeste-Norte / BR-163/PA- Divisa MTPA-Santarém	PA	93,0
(PAC) Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica – Construção da Adução Pirapama	AM	90,6
Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)	PE	81,6
Demais (29 fiscalizações)		618,5
<b>Total</b>		<b>2.827,1</b>

37.3. Conclui-se, pois, que o TMS-8 Obras (fls. 53) apresenta, mais uma vez, resultados efetivamente satisfatórios no exercício.

#### VIII. APRECIÇÃO DE PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES (IG-P)

38. Os §§ 7º a 9º do art. 96 da LDO/2009<sup>8</sup>, a exemplo do que vem sendo determinado pelas últimas LDO, continuam impondo ao Tribunal a apreciação prioritária dos processos com indícios de irregularidades graves que atendam ao estipulado pelo inciso IV, do § 1º, do mesmo artigo. Caso os prazos estipulados pelos §§ 7º a 9º não sejam cumpridos, o TCU deverá informar e justificar ao CN os motivos dos atrasos. A respeito desses dispositivos, o Tribunal prolatou o Acórdão nº 307/2006 – TCU – Plenário, no qual foram detalhados os procedimentos a serem cumpridos para o atendimento à lei.

39. Nesse sentido, a Secob, exercendo o acompanhamento determinado pelo item 9.13 do aludido acórdão, encaminhou correspondência às Unidades Técnicas responsáveis por auditorias em obras incluídas no Anexo VI da Lei nº 11.647, de 24/03/2008-LOA/2008, solicitando que informassem a situação em que o processo se encontrava, bem como as dificuldades encontradas para sua conclusão. A documentação resultante encontra-se em anexo e deverá também ser enviada ao Congresso Nacional, em cumprimento ao mencionado art. 96, § 10, da LDO/2009, juntamente com os relatórios de auditoria de obras de 2008.

#### IX. COMENTÁRIOS SOBRE O PAC

40. Em 2008, o Tribunal efetuou 84 fiscalizações em obras do PAC<sup>9</sup>, o que representa 55% das obras auditadas.

<sup>8</sup> "Art. 96. .... § 7º Os processos que tenham por objeto o exame de obras ou serviços nos quais foram constatados indícios de irregularidades graves serão instruídos e apreciados prioritariamente pelo Tribunal de Contas da União, com vistas a garantir decisão que indique, de forma expressa, se as irregularidades inicialmente apontadas foram confirmadas e se o empreendimento questionado poderá ter continuidade sem risco de prejuízos ao erário, no prazo de até seis meses contado da comunicação prevista no § 5º do art. 105 desta Lei.

§ 8º Caso o empreendimento não possa ter continuidade, a decisão mencionada no § 7º deste artigo deverá relacionar todas as medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento das irregularidades graves.

§ 9º Após a apresentação das medidas corretivas pelo órgão ou entidade responsável, o Tribunal de Contas da União deverá se pronunciar sobre o efetivo cumprimento dos termos da decisão, no prazo de até três meses.

§ 10. Na impossibilidade de cumprimento dos prazos estipulados nos §§ 7º e 9º deste artigo, o Tribunal de Contas da União deverá informar e justificar ao Congresso Nacional as motivações do atraso."

<sup>9</sup> Fonte do rol de obras do PAC: Casa Civil da Presidência da República.

40.1. A propósito, cabe esclarecer que, no início do ano, a Casa Civil da Presidência da República encaminhou sua avaliação das obras do PAC à Secretaria de Macroavaliação Governamental-Semag. Essa avaliação utilizou critérios próprios, explicitados na tabela abaixo:

Vermelho	a) Significativo atraso no cronograma, de tal forma a não ser possível concluir o empreendimento nem no dobro do prazo planejado (=prazo inicial + prorrogação de prazo igual ao prazo inicial) ou b) comprometimento irreversível da qualidade da obra.
Amarelo	a) Atraso no cronograma, de tal forma a não ser possível concluir no prazo, nem com prorrogação de 30% de prazo (=prazo inicial + prorrogação de 30% do prazo inicial); b) comprometimento da qualidade da obra, passível de reversão, com custo controlado.
Verde	a) Pequeno atraso no cronograma, passível de ser recuperado ao longo do período, ou atraso final menor que 30% do prazo inicial.

40.1.1. Com o objetivo de estabelecer comparação, com respeito a essas obras, entre o ponto de vista da Casa Civil e aquele do Controle Externo, representado pelas equipes de auditoria do TCU, a Semag solicitou à Secob que disponibilizasse, na página dessa secretaria na intranet, listagem das fiscalizações de obras do programa.

41. Análise das informações prestadas pelas equipes de auditoria:

- Foram apontados indícios de irregularidades graves com proposta de paralisação em 13 das 84 obras do PAC fiscalizadas, o que equivale a cerca de 15%.
- Oito das 84 obras constam do Anexo VI da LOA/2008.
- Registram-se 45 (53%) avaliações coincidentes entre Casa Civil e equipes de auditoria. Dessas, duas obras não têm avaliações disponíveis nem da Casa Civil nem das equipes do TCU: Refinaria do Vale do Paraíba/SP e Irrigação São João/TO.
- Em apenas uma das 39 avaliações não coincidentes – Aeroporto de Guarulhos – a avaliação da Casa Civil foi mais rigorosa do que a das equipes do TCU (respectivamente, vermelho e amarelo).

41.1. Cabe acrescentar que as questões atinentes ao PAC também serão tratadas no âmbito das contas de governo pela Semag, conforme também ocorreu em 2007.

41.2. Ainda a propósito do PAC, importa destacar o esforço da Presidência da República junto aos ministérios responsáveis e aos gestores das obras, com o objetivo de promover o saneamento dos indícios de irregularidades apontados e criar condições para regularizar o andamento dos empreendimentos respectivos. Registre-se que, entre 29/08/2008 e 25/09/2008, as obras do PAC com indícios de irregularidades graves com proposta de paralisação reduziram-se de 35 para 13.

## X. PERSPECTIVAS PARA 2009

42. Para 2009, pretende-se aperfeiçoar o sistema Fiscobras Execução Obras, por meio de diversas propostas de alteração, algumas já em análise na Setec, ex.:

- melhoria da interface do sistema, tornando-o mais amigável para o usuário;
- criação de códigos inalteráveis para os achados;
- análise de todos os achados existentes na Matriz Padrão de Achados, visando a agrupar os semelhantes, adequar as descrições atuais e a reduzir a quantidade de achados, sem perder a qualidade das informações;
- criação de condições de permitir ao substituto de supervisor ou de secretário a atuação no sistema independentemente da atualização do sistema RH;
- possibilidade de transformação de achado de IG para OI, uma vez apresentada a manifestação do gestor, levando a equipe a rever o grau de irregularidade do achado e permitindo propor determinação ao órgão/entidade;
- exclusões em mais de um item trazido das matrizes padrão, seja ele procedimento, questão de auditoria, etc.;

- condições para que o usuário veja o conteúdo do Critério de Auditoria listado na tela de Matriz de Achados;
- na lista dos achados, tanto na Matriz Padrão, quanto na tela da fiscalização, aparecer o grau da irregularidade do achado;
- permissão de acesso ao sistema Radar, do supervisor e do secretário, via Fiscalis Execução;
- melhoria dos recursos de editor de texto para os relatórios de fiscalização.

42.1. Esses aperfeiçoamentos visam a facilitar a operação do sistema por parte dos usuários, a otimizar alguns procedimentos e a dar mais agilidade ao trabalho dos analistas quando da utilização do sistema.

42.2. É de suma importância que os aperfeiçoamentos e ajustes sejam realmente implementados até 27/02/2009, de forma a permitir a operação plena no início de março.

42.3. Dessa forma, é importante que a Setec considere efetivamente prioritários esses aperfeiçoamentos e aloque ao seu desenvolvimento os recursos necessários e suficientes ao cumprimento do prazo acima.

43. Além dessas alterações, é necessário, promover, em 2009, novo treinamento para a versão atualizada do sistema. Sugere-se utilizar o mesmo modelo de 2008, com o ISC à frente da parte pedagógica, auxiliado pela Adfis e a Secob, que darão o suporte técnico, bem como pela Setec, que cuidará do aspecto operacional.

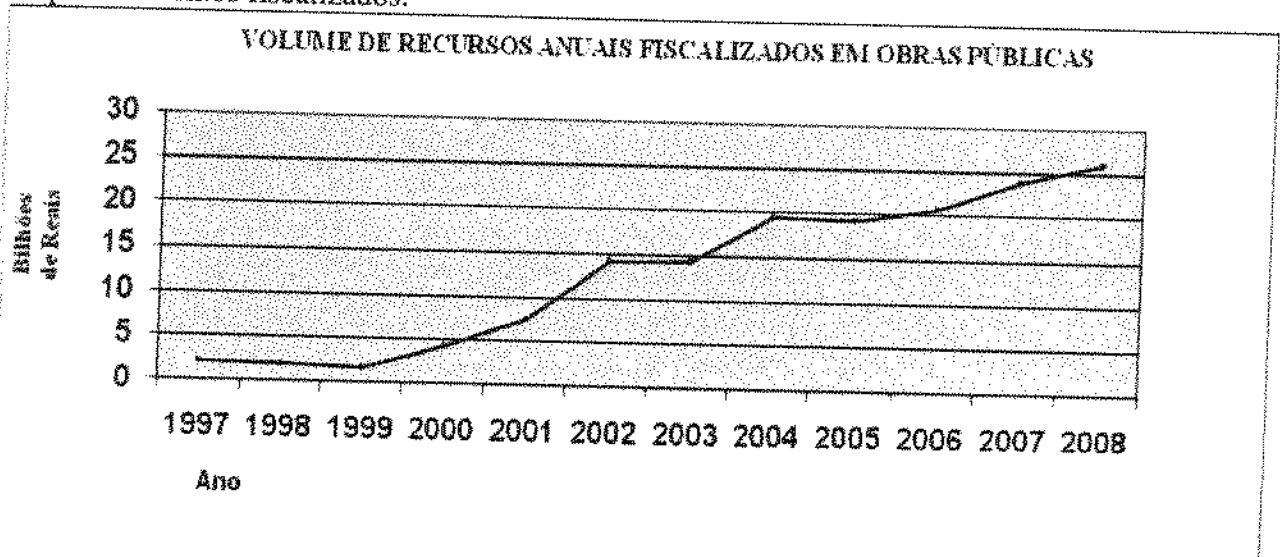
43.1. Esse treinamento deverá ser ministrado antes do início das fiscalizações de obras, o que equivale a dizer que deverá estar concluído até o fim da segunda semana de março de 2009, já que as fiscalizações iniciam, geralmente, na terceira semana daquele mês.

## XI. CONCLUSÃO

44. Mais uma vez, o TCU concluiu os trabalhos de auditoria de obras públicas dentro do prazo legal e com padrão de qualidade condizente com a magnitude do trabalho, que objetiva subsidiar a elaboração do orçamento do ano vindouro. Foram 153 fiscalizações in loco, no período de 5 meses, demandando o trabalho de mais de 200 analistas de controle externo.

44.1. Volume de Recursos Fiscalizados (dotações orçamentárias anuais).

O gráfico a seguir ilustra o histórico do volume de recursos fiscalizados desde 1997, considerando-se o montante das dotações orçamentárias alocadas no OGU/2008 aos empreendimentos fiscalizados.

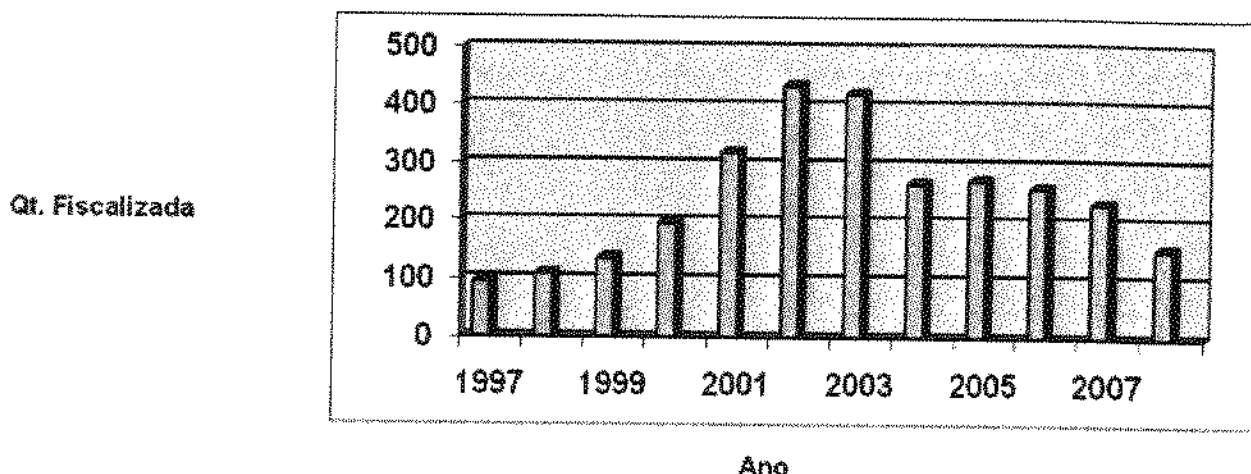


44.2. Observe-se que o volume de recursos fiscalizados, representado pela somatória das dotações orçamentárias anuais correspondentes aos subtítulos auditados, a partir de 2007 descolou-se do patamar de R\$ 20 bilhões, registrado entre 2004 e 2006, atingindo a R\$ 26,0 bilhões em 2008, volume 9% superior ao registrado em 2007 (R\$ 23,9 bilhões).

45. Quantidade de fiscalizações realizadas

O gráfico a seguir mostra a evolução do quantitativo de obras fiscalizadas in loco ao longo dos 12 últimos anos.

### Fiscalizações de Obras in loco - Período 1997-2008



45.1. Verifica-se que a quantidade de fiscalizações de obras realizadas in loco experimentou incremento significativo de 1997 até 2002, ano no qual esse montante atingiu seu máximo. A partir daí, observa-se tendência de estabilização em torno das 250 fiscalizações, até que, em 2008, o volume atingiu valor mais baixo, embora o correspondente somatório de dotações orçamentárias tenha alcançado seu máximo, devido ao critério de seleção utilizado.

46. Encontram-se, portanto, finalizados os trabalhos desenvolvidos em cumprimento ao Acórdão nº 461/2008- TCU – Plenário e ao disposto na Lei nº 11.768/2008-LDO/2009. As informações detalhadas relativas à fiscalização de obras pelo TCU neste exercício acham-se em anexos a este Relatório

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

- Anexo 1 – Contendo os dados básicos sobre os Levantamentos de Auditoria de que tratam os Anexos 2 a 8, contemplando a unidade federativa, o número e a descrição do programa de trabalho, o número do respectivo processo autuado em 2008, se obra se encontra no Anexo VI da LOA/2008 e se foram apontados indícios de irregularidades graves potencialmente paralisadores de contrato, convênio, parcela, trecho, subtrecho ou obra;
- Anexo 2 – Contendo os relatórios resumidos dos Levantamentos de Auditoria, nos quais foram apontados indícios de irregularidades graves que atendam ao disposto no art. 96, § 1º, inciso IV da Lei nº 11.768, de 18/08/2008 – LDO/2009 e recomendam a paralisação da obra ou de contratos;
- Anexo 3 – Contendo os relatórios resumidos dos Levantamentos de Auditoria, nos quais foram apontados indícios de irregularidades graves que atendam ao disposto no art. 96, § 1º, inciso IV da Lei nº 11.768, de 18/08/2008 – LDO/2009 e recomendam a retenção cautelar de pagamentos;
- Anexo 4 – Contendo os relatórios resumidos dos Levantamentos de Auditoria, nos quais não há indícios de irregularidades graves que atendam ao disposto no art. 96, § 1º, inciso IV da Lei nº 11.768, de 18/08/2008 – LDO/2009, mas nos quais, inicialmente havia indícios de irregularidades graves categoria p, os quais não persistiram após apreciação do Ministro Relator ou do Tribunal (foram saneados ou tiveram a classificação inicial alterada para IGC ou OI por acórdão ou por despacho);

- Anexo 5 – relatórios resumidos referentes a fiscalizações nas quais foram apontados indícios de irregularidades graves não enquadráveis no art. 96, § 1º, inciso IV da Lei nº 11.768, de 18/08/2008 – LDO/2009 (IG-C);
- Anexo 6 – relatórios resumidos referentes a fiscalizações nas quais foram apontados indícios de outras irregularidades (OI), não enquadráveis no art. 96, § 1º, inciso IV da Lei nº 11.768, de 18/08/2008 – LDO/2009;
- Anexo 7 – relatórios resumidos referentes a fiscalizações nas quais não foram apontados quaisquer indícios de irregularidades (SI ou SR);
- Anexo 8 – relatório referentes ao Levantamento de Processos, em cumprimento ao § 3º do art. 97 da LDO 2009;
- Anexo 9 – relatórios dos Acompanhamentos de Obras Públicas Realizados a Distância via Sistemas Siafi e Siasg; e
- Anexo 10 – situação dos processos de obras de exercícios anteriores, conforme previsto no § 10 do art. 97, da Lei nº 11.768, de 18/08/2008, LDO/2009.

## XII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetemos os presentes autos à consideração superior, propondo:

- I. autorizar a remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional das informações constantes dos Anexos de 1 a 10, e a íntegra dos relatórios sintéticos de Levantamentos de Auditoria, em meio digital, atualizados com os acórdãos proferidos até a sessão de 24/09/2008, bem como deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, em cumprimento ao art. 97 da Lei Nº 11.768, de 18/08/2008 – LDO/2009;
- II. encaminhar cópia dos Anexos de 1 a 8, acompanhados desta deliberação, bem como dos respectivos Relatório e Voto, aos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e ao Procurador-Geral da República;
- III. determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob que autue processo visando a iniciar os estudos para selecionar as fiscalizações de obras a serem realizadas em 2009, encaminhando o referido processo para sorteio de relator ainda neste exercício;
- IV. determinar à Secretaria de Tecnologia da Informação – Setec que promova os necessários ajustes e aperfeiçoamentos no Sistema Fiscalis Execução – Obras, colocando o sistema aperfeiçoado em plena operação até 27/02/2009;
- V. determinar ao ISC que, com o apoio técnico da Adfis, da Setec e da Secob, realize treinamento do sistema Fiscalis Execução – Obras, no início de março de 2009, de modo a atualizar os servidores envolvidos em auditoria de obras com respeito às alterações procedidas no sistema, a tempo de esses servidores utilizarem os ensinamentos ministrados a partir do início das fiscalizações de obras de 2009;
- VI. determinar à Segecex que oriente as unidades técnicas para que:
  - a) comuniquem aos Gabinetes dos Relatores a conclusão dos relatórios de fiscalizações de obras que envolvam irregularidades graves que recomendem a paralisação de obra ou serviço, tão logo sejam concluídos, de modo a permitir a apreciação da respectiva proposta de encaminhamento pelo Relator antes do prazo estabelecido para comunicação ao Congresso Nacional pela Lei nº 11.768, de 18 de agosto de 2008 – LDO/2009;
  - b) providenciem junto à Adfis ou à Secob o registro no sistema Fiscalis Execução Obras dos procedimentos fiscalizatórios envolvendo auditorias ou inspeções em obras públicas surgidas em outras ações fiscalizatórias da Unidade Técnica;
- VII. determinar à Secretaria de Orçamento Federal – SOF que encaminhe a esta Corte a listagem dos projetos de grande vulto, conceituados conforme o art. 10 da Lei nº 11.653, de



07/04/2008-PPA 2008-2011, contemplados com dotações orçamentárias no Projeto de Lei Orçamentária de 2009.

VIII. arquivar o presente processo.

É o Relatório.



## VOTO

O presente processo trata do relatório consolidado dos levantamentos de auditorias em obras públicas realizados no exercício de 2008, com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais e prestar informações ao Congresso Nacional, visando a subsidiar a aprovação e o acompanhamento da Lei Orçamentária Anual de 2009, nos termos fixados pelo art. 97 da Lei 11.768, de 18/8/2008-LDO/2009.

2. Cabe consignar, inicialmente, que foram realizadas, no primeiro semestre de 2008, 153 fiscalizações in loco, além de 255 acompanhamentos por meio de sistema. Os critérios estabelecidos para a seleção das obras partiram das propostas formuladas pela Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob)/Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), bem como da orientação traçada por este Plenário no Acórdão 461/2008, do qual fui relator, de acordo com a seguinte classificação:

Grupo 1 – Fiscalizações obrigatórias – definidas como aquelas que atendem a um dos cinco critérios a seguir: i) obras constantes do provável quadro bloqueio da LOA/2008 (quadro de obras com indícios de irregularidades graves, apontadas nas fiscalizações de 2007 e anteriores, com e sem dotações orçamentárias previstas no PLOA/2008); ii) obras para as quais tenha havido determinação de fiscalização, em acórdãos do Tribunal, prolatados nos exercícios de 2007 e 2008; iii) obras de responsabilidade da Petrobras, com expressivas dotações no PLOA/2008, definidas em conjunto com a 1ª Secex e a Secex/RJ; iv) obras com dotações superiores a R\$ 60,0 milhões no PLOA/2008 e não fiscalizadas pelo Tribunal em 2007; v) obras com dotações superiores a R\$ 90,0 milhões no PLOA/2008 e fiscalizadas pelo Tribunal em 2007; vi) obras objeto da Seleção Especial Secob, que engloba empreendimentos complexos e com possibilidade de ocorrência de achados de auditoria.

Grupo 2 – Fiscalizações eletivas – fiscalizações escolhidas pelas unidades técnicas, a partir de listagem disponibilizada pela Secob, em sua página na internet, após aplicação de critérios de relevância econômica/social/regional, materialidade, histórico de irregularidades, dentre outros.

Observação: as obras abaixo do valor de corte de R\$ 60,0 milhões passaram por nova triagem ao serem incluídas na listagem disponibilizada para escolha das unidades técnicas (fiscalizações eletivas).

Grupo 3 – Fiscalizações in loco decorrentes do acompanhamento por sistema.

3. Ainda quanto à seleção das obras fiscalizadas, registro que, após analisar as informações relativas às fiscalizações por sistema realizadas nos últimos 5 anos, entendi pertinente a manutenção dessa modalidade (acompanhamento por sistemas Siasg e Siafi) para o exercício de 2008, mesmo considerando as dificuldades apresentadas pela Secob e pela Segecex, no que tange à capacidade de trabalho instalada e ao tempo disponível para realização dos trabalhos, mais especificamente no caso das fiscalizações a serem realizadas, *in loco*, decorrentes do acompanhamento por sistema.

4. Quanto ao mérito do presente processo, gostaria de ressaltar a importância da apreciação, pelo Plenário desta Casa, da consolidação das informações obtidas no curso das fiscalizações, não só em função da necessidade de autorizar a remessa dos resultados das auditorias ao Congresso Nacional, em cumprimento ao dispositivo constante do art. 97 da LDO/2009, como também, em razão da possibilidade de expor ao colegiado uma visão sistêmica dos achados de auditoria em matéria de tão grande importância.

– II –

5. O trabalho ora trazido à apreciação deste Plenário congrega esforços do corpo técnico, de dirigentes e dos julgadores do Tribunal e traduz uma ação de controle que extrapola a simples verificação da execução orçamentária, pois possibilita o encaminhamento ao Congresso Nacional de informações produzidas no curso das fiscalizações ocorridas durante o exercício, que permitirão ao Parlamento, na fase de exame da proposta orçamentária, decidir acerca da paralisação da execução

orçamentária, física e/ou financeira dos empreendimentos em que tenham sido verificadas irregularidades graves, até que estas sejam saneadas.

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

7. Ressalvo, inicialmente, que os principais dados e números revelados pela consolidação empreendida pela Secob referem-se à posição correspondente à data de fechamento do relatório (25/9/2008), e que serão atualizados à medida que os processos forem apreciados pelo Plenário do Tribunal.

8. Conveniente registrar que, a despeito de as diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) estabelecerem critérios para as fiscalizações do Tribunal, as equipes de auditoria necessariamente precisam iniciar seus trabalhos antes da publicação das referidas leis, de maneira a cumprir o prazo estabelecido para o envio de informações ao Congresso Nacional.

9. Conforme se observa no Relatório precedente, das 153 fiscalizações *in loco*, 123 são do Grupo 1, incluindo 66 obras do PAC; 26 são do Grupo 2, sendo 17 do PAC e 4 do Grupo 3, sendo uma do PAC. As dotações orçamentárias da LOA/2008 fiscalizadas foram da ordem de R\$ 26,02 bilhões.

10. Em termos geográficos, os levantamentos de auditoria abrangeram todos os Estados do Brasil e o Distrito Federal. O Estado com maior número de fiscalizações foi o Rio de Janeiro (13), seguido de Minas Gerais e Paraná (11), São Paulo e Bahia (9), Espírito Santo (8) e Rondônia (7).

11. Quanto à abrangência orçamentária, a seleção das fiscalizações de 2008 incluiu grandes empreendimentos na área de energia (Projetos Especiais), formados por obras executadas pela Petrobras, caracterizadas por seu elevado grau de complexidade e envolvendo vultosas dotações orçamentárias.

12. Fiscalizaram-se 13 empreendimentos desse tipo, cuja soma de dotações superam R\$ 17,3 bilhões, representando 66,28% da dotação total das funcionais programáticas auditadas e 7,84% das obras fiscalizadas. Entre as obras mais significativas desse grupo, destaco a Manutenção e Recuperação dos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural na Região Sudeste (capacidade instalada de 1.560.000 barris por dia – BPD), cuja dotação da LOA/2008 é de R\$ 2.804.745.864,00 e as Obras nos Sistemas de Produção de Óleo e Gás Natural da Bacia de Campos, cuja dotação é de R\$ 5.364.134.436,00.

13. Cabe destacar, também, a seleção efetivada em relação aos projetos de grande vulto. Tenho como representativas desse grupo a obra de implantação da Usina Termelétrica Candiota III, com capacidade de 350 MW, no estado do Rio Grande do Sul, cuja dotação é de R\$ 542.374.724,00 e a obra de Construção do Terminal de Passageiros, do Pátio de Aeronaves e do Acesso Viário no Aeroporto Internacional de Guarulhos, no Estado de São Paulo, no valor de R\$ 220.150.000,00.

14. Os trabalhos de campo, por sua vez, contemplaram, em 2008, as mais relevantes funções e subfunções orçamentárias detentoras de recursos do Orçamento-Geral da União. Assim é possível identificar, em quadro reproduzido no Relatório precedente, que a função “Transporte” é a mais expressiva em quantidade de fiscalizações, com 49% das auditorias realizadas, correspondendo a cerca de R\$ 4,7 bilhões em dotações orçamentárias. A função “Energia” vem em segundo lugar, com 18% das fiscalizações, entretanto, com o maior volume de recursos em dotações orçamentárias fiscalizadas, R\$ 19,3 bilhões.

15. Com respeito às subfunções orçamentárias, o maior número de fiscalizações ocorreu em “Transportes Rodoviários” (55) que suplanta, de longe, as demais subfunções. Enfatizo, entretanto, que neste exercício o segundo lugar é ocupado pelas fiscalizações em “Recursos Hídricos” (18), seguidas pelas auditorias em “Energia Elétrica” (14). Outras subfunções de relevância em razão do cenário atual são as referentes a “Transportes Aéreos” (9), a “Transportes Hidroviários” (8) e a “Irrigação” (6).

16. Para este exercício, os achados referentes aos levantamentos de auditoria (Fiscobras tradicional e acompanhamento *in loco*) foram classificados conforme regulamentação constante do

acórdão 307/2006 – TCU – Plenário, em “com indícios de irregularidades graves” (IG-P e IG-C, onde as irregularidades da categoria “P” ensejam paralisação e as da categoria “C” permitem sua continuidade); “outras irregularidades” (OI), e as fiscalizações em que não foram encontrados indícios ou falhas foram denominadas “sem indícios” (SI).

17. Vale destacar que, entre as IG-P, esta Corte de Contas tem adotado, quando cabível, a retenção cautelar de pagamentos ou a integralização de garantias financeiras, suficientes para compensar o possível dano ao Erário, em situações em que seria recomendável a paralisação do empreendimento. A medida busca evitar que a interrupção atrase o ritmo de obras importantes.

18. Com base nessa classificação, é possível vislumbrar que foram apontados indícios de irregularidades graves que atendem ao art. 96, § 1º, IV, da LDO/2009 (IG-P), em 48 das fiscalizações (47 Fiscobras tradicional e 1 acompanhamento in loco), ou seja, 31% das obras auditadas. Este número sobe para aproximadamente 39% se consideradas também as 12 obras onde houve proposta de retenção. Além disso, foram detectados indícios de outras irregularidades em 78 fiscalizações (75 em obras do Fiscobras tradicional e 3 de acompanhamento in loco). Não houve registro de quaisquer indícios de irregularidades em 15 fiscalizações, ou seja, 9,8% das obras fiscalizadas.

19. Como nos anos anteriores, as obras de transporte e recursos hídricos apresentaram os maiores indícios de irregularidades graves da “categoria P” (IG-P). Consideradas as unidades orçamentárias, as que apresentaram maior número de empreendimentos com indícios de irregularidade graves são, em termos absolutos, o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), que possui 20 empreendimentos nessa condição (de 58 fiscalizações), e o Ministério da Integração Nacional, com 8 empreendimentos (de 17 fiscalizações). Em termos relativos, as obras da Infraero apresentaram uma das maiores incidências de indícios que ensejam paralisação – IG-P, visto que, das 9 obras fiscalizadas, 4 se enquadram nessa possibilidade. Este registro é de extrema relevância. Da boa infra-estrutura aeroportuária depende significativa parcela do crescimento que a nação brasileira anseia.

20. Destaco, ademais, que, a exemplo do exercício passado, os tipos mais frequentes de irregularidades graves das “categorias P” foram “sobrepço”, “superfaturamento”, “projeto básico/executivo deficiente ou inexistente”, “irregularidades graves no processo licitatório e na administração do contrato”, e “alterações indevidas de projetos e especificações”, correspondentes a 79 indícios de irregularidades graves passíveis de paralisação de obras, de contrato etc., dos 151 verificados.

21. É de se esclarecer que, em 2008, o Tribunal efetuou 84 fiscalizações em obras/serviços classificados como pertencentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que representa em torno de 55% das obras auditadas. As equipes de auditoria apontaram indícios de irregularidades graves da “categoria P” em 13 delas (aproximadamente 15% das 84 obras fiscalizadas).

22. Não posso deixar de destacar, também, informações relevantes do trabalho de consolidação, no que tange ao ganho de qualidade das fiscalizações realizadas.

23. Conforme o Relatório precedente, no exercício passado, 235 obras foram alvo de auditoria. Neste ano foram investigadas 153 obras, mas, apesar da redução do número de obras fiscalizadas, houve um expressivo aumento nos números resultantes das fiscalizações. De fato o montante dos recursos auditados passou de R\$ 23,9 bilhões, para R\$ 26,03 bilhões, bem como a identificação de irregularidades graves com indicativo de paralisação também foi incrementada em relação ao ano passado. Assim, em 2007, as fiscalizações apontaram indícios de irregularidades graves em 77 obras (aproximadamente 33% das fiscalizações), enquanto que em 2008 foram identificados indícios de irregularidades graves em 60 fiscalizações (aproximadamente 40% das obras auditadas), sendo 48 com proposta de paralisação(IG-P) e 12 com proposta de retenção cautelar (dados de 25/9/2008).

24. Essa situação demonstra que o Tribunal vem aperfeiçoando a metodologia de seleção das obras, maximizando os resultados com economia de esforços. De fato, tem-se mostrado evidente que, ao focalizar as áreas que representam maior risco de dano ao Erário, o Tribunal tem contribuído para uma expressiva economia de recursos, na medida em que provoca a correção tempestiva de irregularidades relacionadas principalmente a falhas de projetos e a preços elevados.

25. Também, nota-se que os benefícios potenciais resultantes das fiscalizações (economia para o Erário), no exercício de 2008, alcançaram mais de R\$ 2,8 bilhões em empreendimentos nos quais foram apontados indícios de irregularidades graves em fase de análise, conforme indicado no relatório consolidado da Secob. Esse valor é substancialmente superior ao observado nos anos anteriores, cujo patamar situava-se em torno de R\$ 1,0 bilhão.

26. Para corroborar esse entendimento, merece registro o total de benefícios potenciais registrados na obra da Ferrovia Norte-Sul/Tocantins (R\$ 500,0 milhões), Angra III/RJ (R\$ 469,3 milhões), Gasoduto Coari-Manaus/AM (R\$ 392,4 milhões), Rodoanel – Trecho Sul/SP (R\$ 326,0 milhões) e Barragem do Castanhão-Açude Gavião/CE (R\$ 161,7 milhões).

– III –

27. Esses resultados demonstram a relevância e a qualidade dos trabalhos realizados pelo Tribunal na área de obras públicas, os quais vêm se aperfeiçoando a cada ano. Um dos fatores responsáveis por esse avanço foi a utilização integral do sistema “Fiscalis Execução Obras”. Este sistema estimula as equipes a abordar questões de auditoria, cujas respostas implicam o aprofundamento dos assuntos tratados. Há, também, que ser considerado como importante o fato de a Secob ter coordenado, no exercício de 2008, 19 fiscalizações.

28. Além dos elementos mencionados no item precedente, destaque, por relevante, o fato de que, em 2008, os prazos de fiscalização foram mais extensos do que aqueles utilizados em exercícios anteriores. A Secob constatou que a elevação dos prazos acabou implicando maior tempo de exame dos documentos e propiciou maior nível de detalhamento na verificação dos aspectos executivos, contribuindo, também, para as apurações de maiores benefícios potenciais.

29. Devo frisar que, para o ano de 2009, o Sistema “Fiscobras Execução de Obras” deve ser aperfeiçoado, por meio de alterações já propostas, algumas em análise na Setec. Esses aperfeiçoamentos visam a facilitar a operação do sistema por parte dos usuários e a otimização de alguns procedimentos com o fim de agilizar os trabalhos de análise. É de suma importância que os aperfeiçoamentos considerados relevantes sejam efetivamente implementados até 27/2/2009. Assim sendo, é necessário expedir determinação à Setec para que priorize esses aperfeiçoamentos, de modo a que seja cumprido o prazo mencionado.

30. Da mesma forma, é importante que seja realizado novo treinamento de servidores para a utilização da versão atualizada do Sistema, valendo-se do modelo adotado em 2008. O treinamento em questão deverá ser ministrado antes do início das fiscalizações de obras referentes ao exercício de 2009.

31. Penso, entretanto, que além das medidas sugeridas pela unidade técnica, muito pode ser feito para dar continuidade ao processo de aperfeiçoamento do sistema de fiscalização de obras públicas. O aprimoramento das equipes técnicas é um caminho a ser buscado. Nesse aspecto, defendo como importante promover o treinamento de alguns ACEs em patologia de construção, conhecimento essencial para compreender e identificar danos existentes principalmente em obras rodoviárias, pois, é fato notório, a presença de graves defeitos construtivos nas rodovias federais.

32. Essencial, também é a busca por novas tecnologias de fiscalização de obras, especialmente rodoviárias, ferroviárias e de aeroportos, usinas hidroelétricas etc., obras essas de fundamental importância para o desenvolvimento da infra-estrutura do País. Nesse sentido, entendo oportuno dar continuidade às propostas formuladas no TC 023.984/2006-0, fiscalização efetuada com o objetivo de “verificar as tecnologias de fiscalização de obras, especialmente rodoviárias e ferroviárias, e sua aplicabilidade no âmbito do TCU, com ênfase: a) na fiscalização de obras por sensoriamento remoto (projeto em desenvolvimento pelo Centro de Excelência em Engenharia de Transportes – Centran); b) na medição de serviços por estações totais e scanner a laser; c) nos métodos de aferição da qualidade dos serviços executados; d) nos exames laboratoriais necessários”.

33. A busca por tecnologia, associada à disponibilização de equipes permanentes para aferição da qualidade e quantitativos dos serviços executados em obras rodoviárias e ferroviárias (e outras que envolvam predominantemente terraplenagem), possibilitará, com certeza, ganho na

qualidade dos trabalhos, evitando o desgaste das estradas brasileiras e uma melhoria no panorama crítico em que se encontra a malha rodoviária nacional.

34. Por representativo dessa possibilidade, destaco o levantamento-piloto realizado na obra de construção da rodovia BR-010/TO, onde, com apoio técnico da Polícia Federal, utilizaram-se equipamentos sofisticados em um desafio de avaliar, num curtíssimo período de tempo, as reais quantidades e a qualidade dos serviços executados ao longo de quilômetros de rodovia, operação inviável sem o emprego de tecnologias de ponta na área rodoviária. Testaram-se procedimentos que possibilitaram identificar irregularidades com potencial prejuízo da ordem de R\$ 50 milhões (Acórdão 1535/2008-P).

35. Propiciar ao Tribunal a aquisição de equipamentos, a exemplo da estação total com um GPS topográfico, que permita efetuar de forma sistemática a aferição do padrão das obras de implantação rodoviária e o desenvolvimento de tecnologias que possibilitem um salto na efetividade das fiscalizações, é ação administrativa que deve ser considerada. Tal proposta já foi objeto de estudo no âmbito da Secob e deve ser retomada.

36. Como visto no item 20 deste voto, grande parte de irregularidades graves detectadas nas obras fiscalizadas durante o exercício de 2008 ocorreu na fase de licitação (sobrepçoço, direcionamento da licitação e projetos deficientes). Feita uma licitação correta, grande passo foi dado para a adequada execução de uma obra.

37. Isso sugere a necessidade de aprimorar, também, a sistemática de fiscalização de editais. Ação efetivada por esta Corte nessa área encontra um limitador, pois nem todos os editais atinentes à administração pública federal estão disponíveis na internet, hoje um instrumento importante de trabalho. Nesse aspecto, seria extremamente interessante que fosse exigida a disponibilização de todos os editais de licitação de projetos de grande vulto, em uma página única na internet (a exemplo do comprasnet), inclusive com o orçamento, na mesma data de publicação do edital no DOU. Isso viabilizaria uma fiscalização mais tempestiva e eficaz, evitando, assim, a paralisação de muitas obras na fase de execução.

38. Ante essas informações, entendo conveniente determinar à Segecex que, em conjunto com a Secob, ISC e Segedam, estude medidas visando a verificar a viabilidade técnica, financeira e operacional para implementação das medidas sugeridas nos itens precedentes.

39. A fim de esgotar as providências tendentes ao cumprimento do § 3º do art. 97 da LDO 2009, devem ser encaminhadas à Comissão Mista de que cuida o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, informações sobre indícios de irregularidades graves detectadas em outras obras públicas fora do Fiscobras, constantes de procedimentos fiscalizatórios autuados pelo TCU e ainda em andamento. A Secob informa que para o cadastramento das informações foram consideradas obras em andamento com valor superior a R\$ 2 milhões, apresentando indícios de irregularidades graves “categoria P” (IG-P – paralisação). Menciona a existência de 6 processos e obras que atendem aos parâmetros citados.

40. Não poderia, finalizar este voto sem antes parabenizar todos os servidores das unidades técnicas que integraram as equipes de fiscalização engajadas nos trabalhos do Fiscobras 2008, bem como o corpo dirigente e de técnicos da Secob, pelo esforço e dedicação que permitiram a esta Casa concluir o presente trabalho no prazo legal e com a qualidade observada no Relatório precedente.

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

Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2008.

**Assinou o original**  
**AROLDO CEDRAZ**  
Relator