



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

# TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS

## SECOB

**André Luiz Mendes**  
Secretário de Fiscalização de Obras

# OBJETIVO DA APRESENTAÇÃO

- ESCLARECER À COMISSÃO:
  - Por que o TCU fiscaliza anualmente um conjunto de obras públicas?
  - Quando as informações sobre indícios de irregularidades são enviadas à CMO?
  - Como são escolhidas as obras que serão fiscalizadas?
  - Como é feito o bloqueio orçamentário das obras com indícios de irregularidades?
  - Quais critérios o TCU adota para classificar uma irregularidade como grave?
  - Como uma obra pode ser desbloqueada?
  - Os processos tratando de obras têm tramitação prioritária no TCU?
  - Quais critérios o TCU adota para dizer que uma obra tem sobrepreço?
  - Quais os principais problemas das obras públicas?
  - Quais as fases do processo no TCU?

# BASE CONSTITUCIONAL

- O TCU fiscaliza obras e provê o Congresso Nacional de informações para o exercício da titularidade do controle externo.
- CF – Art. 71.
  - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
    - ....
    - VII- prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.

# HISTÓRICO

- Comissão Obras Inacabadas - Senado/1995
- CPI Judiciário – 1999 (caso TRT/SP)
- Leis de Diretrizes Orçamentárias
  - Estréia do dispositivo em 1997
  - TCU realizou 96 fiscalizações naquele ano
  - Desde então, as LDOs mantiveram o comando, acrescentando novos procedimentos.

# Jornal do Senado, 10 a 16 de novembro de 2008 (pag. 9)

- **CONGRESSO TEM DESAFIO DE EVITAR GASTOS EM OBRAS IRREGULARES**

(excerto)

*“O sistema atual de controle das obras públicas teve início em 1995, depois que a CPI do Orçamento revelou esquemas de corrupção no setor e recomendou uma série de ajustes no processo de elaboração do Orçamento. Somente a partir de então, o TCU passou a dar apoio técnico na fiscalização das obras para, então, o Congresso decidir a suspensão da execução desses empreendimentos”*

# DISCURSO SENADOR JEFFERSON PRAIA

205ª Sessão Deliberativa Ordinária do Senado – 04/11/2008

- Foi assim que, ao longo da última década e meia, puderam os brasileiros tomar conhecimento – e exercer sua justa indignação cívica – dos resultados de iniciativas fiscalizatórias pioneiras como a de Comissão Temporária desta Casa sobre obras inacabadas, de 1995.
- Essa Comissão trouxe a público a chocante revelação de que, à época, nada menos de R\$15 bilhões haviam sido desperdiçados em mais de 2.200 obras inacabadas. Em valores de 2008, isso equivaleria a R\$50 bilhões...
- Pouco tempo depois, Sr. Presidente, a CPI do Judiciário, dentre uma série de desmandos e desvios investigados, destacou o caso, que se tornaria tristemente famoso, do Fórum Trabalhista de São Paulo, obra em que, do total de R\$230 milhões investidos, foram malversados R\$169 milhões (a preços da época).
- Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, essa e outras diligências e o resultante clima de revolta no seio da opinião pública, com gigantescos prejuízos decorrentes da corrupção, do desperdício e da pura e simples incompetência ensejaram inovações institucionais importantes, como o dispositivo que, desde 1997, estabelece, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o bloqueio de dotações a obras federais com indícios de irregularidades graves, informados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

# LDO 2009

## INFORMAÇÕES - PRAZO (I)

- *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.*

- Ou seja: até o dia 30/09



# LDO 2009

## INFORMAÇÕES - PRAZO (II)

- Art.97

- § 5º Durante o exercício de 2009, o Tribunal de Contas da União remeterá ao Congresso Nacional, no prazo de até 15 (quinze) dias da constatação, informações relativas a novos indícios de irregularidades graves identificados em subtítulos constantes da Lei Orçamentária de 2009 e às alterações ocorridas nos subtítulos com execuções física, orçamentária e financeira bloqueadas, acompanhadas de subsídios que permitam a análise da conveniência e oportunidade de bloqueio ou liberação das respectivas execuções.

# SELEÇÃO DAS OBRAS

- Art. 97
- § 2º 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 obtido 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.

# INFORMAÇÕES-CONTEÚDO

## LDO 2009

Art. 97. ....

•§ 1º *Das informações referidas no caput deste artigo constarão, para cada obra fiscalizada, sem prejuízo de outros dados considerados relevantes pelo Tribunal de Contas da União:*

•...

•III - a classificação dos indícios de irregularidades de acordo com sua gravidade, bem como pronunciamento, na forma do § 5º deste artigo, acerca da paralisação cautelar da obra, com fundamento no art. 96, § 1º, inciso IV, desta Lei;

•...

•VII - *a manifestação prévia do órgão ou entidade fiscalizada e a correspondente avaliação preliminar do Tribunal de Contas da União.*

# LDO 2009 - 11.768/2008

## QUADRO-BLOQUEIO

- Art. 96.

*O Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e a respectiva Lei poderão contemplar subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União, permanecendo a execução física, orçamentária e financeira dos contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos em que foram identificados os indícios, condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável, sujeitas à prévia deliberação da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição.*

# DEFINIÇÃO IRREGULARIDADE GRAVE (IG-P)

• 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; e

• c) configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a administração pública.

# DESBLOQUEIO

## LDO 2009

- Art. 96

- § 5º *As alterações do Anexo a que se refere o art. 9º, § 2º, desta Lei, serão efetuadas por meio de decreto legislativo, elaborado com base nas informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União, das quais constará pronunciamento conclusivo quanto a indícios de irregularidades que não se confirmaram e saneamento de irregularidades.*

# LDO 2009

## PRIORIDADE DE TRAMITAÇÃO

- 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. 97 desta Lei.*

# LDO 2009 - Limite custos unitários

- *Art. 109. O custo global de obras e serviços executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal*
- *§ 1º Nos casos em que o SINAPI não oferecer custos unitários de insumos ou serviços, poderão ser adotados aqueles disponíveis em tabela de referência formalmente aprovada por órgão ou entidade da administração pública federal, incorporando-se às composições de custos dessas tabelas, sempre que possível, os custos de insumos constantes do SINAPI.*
- *§ 2º Somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pela autoridade competente, poderão os respectivos custos unitários exceder o limite fixado no **caput** deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.*
- .....



# ***Ciclo da fiscalização***

## ***(datas aproximadas)***

- Fevereiro: aprovação das obras a serem auditadas
- Março a Julho: trabalhos relativos a levantamento de auditoria pelas Secex
- Agosto: consolidação dos dados e emissão de relatórios pela Secob
- Setembro: deliberação do Plenário e encaminhamento das informações ao Congresso Nacional
- Outubro a Dezembro: tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso

*OBS: Nesse período, as deliberações do TCU são enviadas à CMO, de modo que esta possa proceder aos ajustes no quadro provisório.*

# ASPECTOS CRÍTICOS

- Projetos básicos deficientes (não cumprem a Lei 8.666/93)
- Restrição à competitividade
- Falta de critério de aceitabilidade de preços unitários (Lei 8.666 e LDO)
- Alterações do objeto
- Medições inconsistentes
- Falta de licença ambiental

# FASES DO PROCESSO (EXEMPLO)

- Auditoria (em campo)
- Manifestação preliminar do gestor
- Propostas da equipe ao relator
- Deliberação do relator
  - classificação da irregularidade
  - oitiva
  - audiência
- Justificativas gestor (e contratada, se for o caso)
- Deliberação Plenário
- Informação à CMO

# ATUAÇÃO DO TRIBUNAL

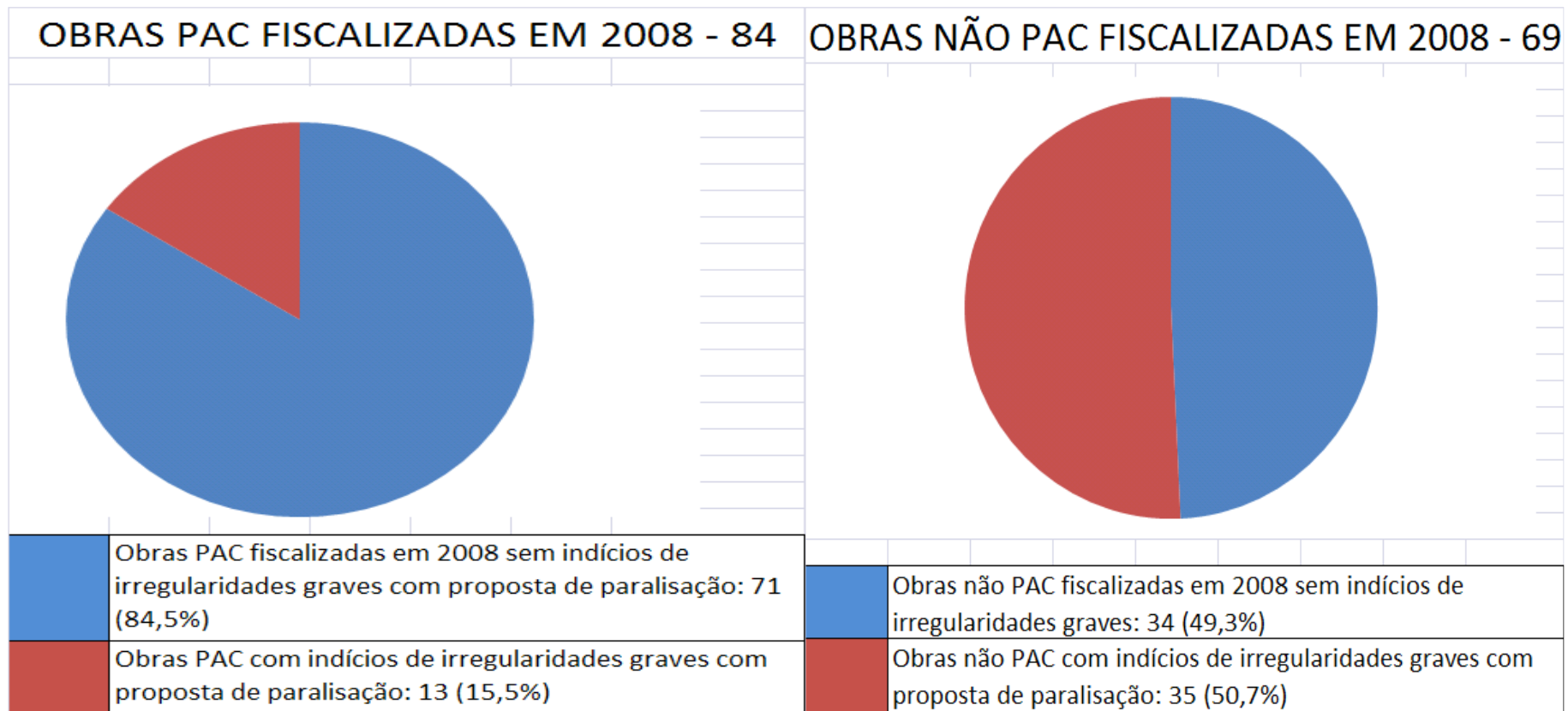
## (exemplos em caso de irregularidades)

- FASE INICIAL (INDÍCIOS)
  - Informação ao Congresso (pode provocar a suspensão da transferência de recursos federais via LOA)
  - Opções para evitar paralisação da obra:
    - Retenção cautelar parcela de medições
    - Apresentação de garantia (contratada)
- 2ª FASE (PÓS AUDIÊNCIA)
  - Condiciona
    - prosseguimento do contrato a obtenção de licenças, atualização de projetos, ajustes de preços
    - custos unitários máximos em eventuais aditivos

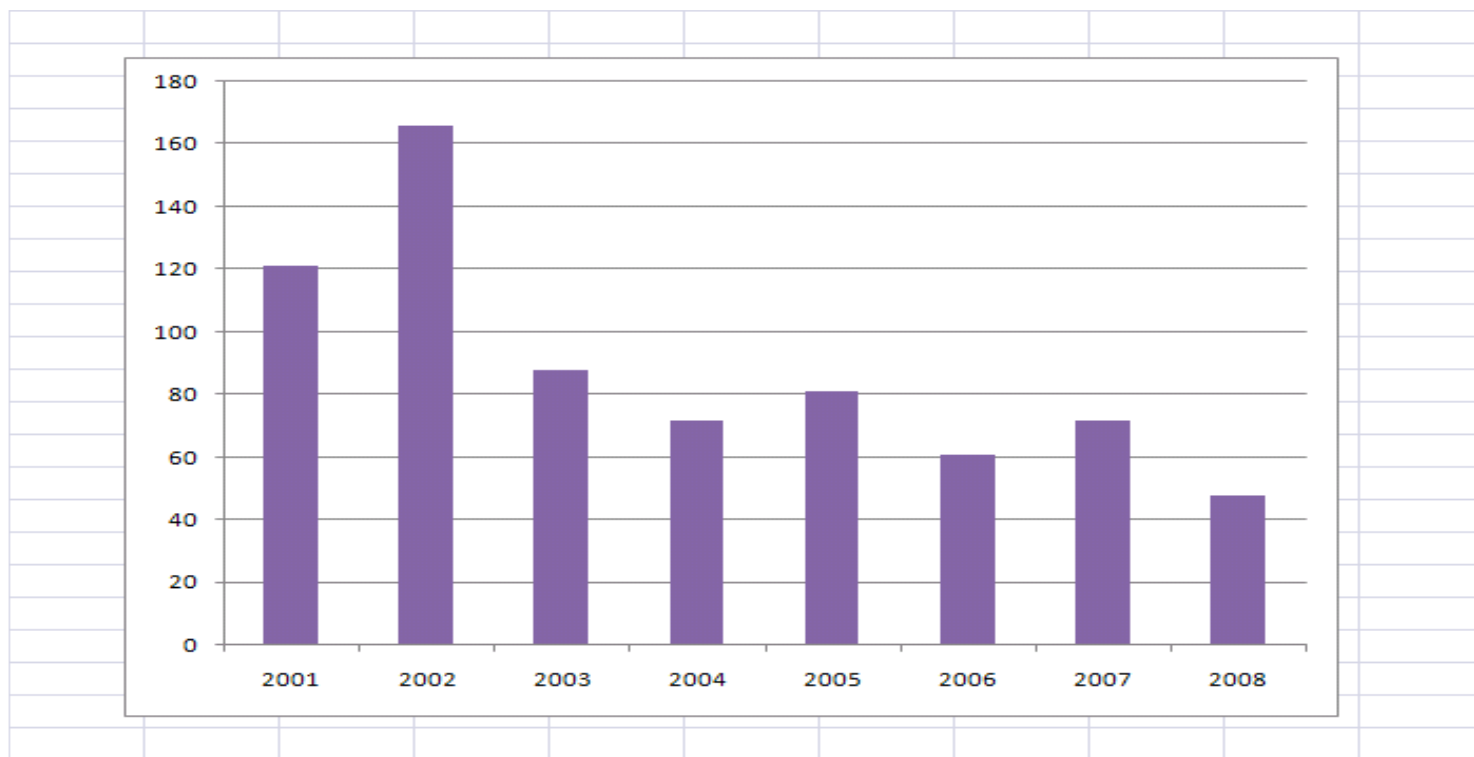
# EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO (1997-2008)

- Bloqueio apenas do trecho (ou contrato, ou convênio) com problemas
- Inclusões e exclusões do quadro-bloqueio por meio de Decretos Legislativo
- Definição de “indícios de irregularidades graves”
- Tramitação prioritária do processo no TCU
- Manifestação prévia do órgão fiscalizado
- Informação ao Congresso quanto a novos indícios ou saneamento em 15 dias

# Irregularidades em 2008



# Nº de obras com recomendação de paralisação – 2001 a 2008



Obs. Em 2001 e 2002, não havia divisão entre indícios de irregularidades graves com e sem indicação de paralisação.



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**