



Auditoria em Obras Públicas

Sumário Executivo

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SAFS Quadra 4 Lote 1
70.042-900 - Brasília-DF
<http://www.tcu.gov.br>

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretário-Geral de Controle Externo

Luciano Carlos Batista

Secretário de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União

Cláudio Sarian Altounian

Diretor da 1a. Diretoria Técnica da SECOB

André Luiz Mendes

Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União - SECOB

SAFS Quadra 4 Lote 1,
Edifício Anexo I, Sala 236
70.042-900 - Brasília-DF
secob@tcu.gov.br

EDITORÇÃO

Instituto Serzedello Corrêa - ISC

SEPN Qd 514 Bloco B Lote 07
70.760-527 - Brasília-DF
isc@tcu.gov.br

Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa

Salvatore Palumbo

Diretora Técnica do Centro de Documentação

Evelise Quadrado de Moraes

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica

Marcello Augusto Cardoso dos Santos

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Auditoria em obras públicas / Tribunal de Contas da
União. - Brasília : TCU, SECOB, 2002.

18p.

1. Auditoria. 2. Obras públicas. I. Título.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Negócio: Controle Externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais.

Missão: Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.

Visão: Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

Ministros

Humberto Guimarães Souto, Presidente

Valmir Campelo, Vice-Presidente

Marcos Vilaça

Iram Saraiva

Adylson Motta

Walton Alencar Rodrigues

Guilherme Palmeira

Ubiratan Aguiar

Benjamin Zymler

Ministros-Substitutos

Lincoln Magalhães da Rocha

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral

Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral

Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral

Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral

Maria Alzira Ferreira, Procuradora

Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

Apresentação

O Tribunal de Contas da União vem aprimorando procedimentos e metodologia que têm auxiliado os gestores na aplicação de medidas corretivas e permitido evitar, com a eficaz participação do Congresso Nacional, o desperdício de recursos públicos.

A adoção de providências que possibilitam sustar a remessa de recursos para obras com indícios de irregularidade grave tem sido possível graças à pronta intervenção do Congresso Nacional que, em perfeita sintonia com o Tribunal de Contas da União, tem vedado o repasse de dinheiro para obras em situação irregular.

Este sumário condensa as principais informações ligadas aos procedimentos e à metodologia de fiscalização de obras públicas utilizados pelo TCU no controle externo. Apresenta também uma visão sistêmica do resultado das fiscalizações realizadas no decorrer de 2002, cujas informações detalhadas são encaminhadas ao Congresso Nacional para subsidiar o exame da conveniência do aporte de verba para obras com indícios de irregularidade grave, em cumprimento ao disposto na Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002 - LDO/2003.

Destina-se primordialmente aos Senhores Parlamentares Federais que aqui encontrarão informações sobre o trabalho do Tribunal de Contas da União na fiscalização das obras públicas para subsidiar o Congresso Nacional no exame e aprovação da Lei Orçamentária.

Humberto Guimarães Souto

Presidente

Sumário

Auditoria de Obras Públicas	9
1. Importância da Fiscalização em Obras Públicas	9
2. Principais Dispositivos Legais que Disciplinam os Trabalhos na Área	10
3. Histórico dos Trabalhos em Obras	11
4. Tipos de Obras Auditadas	12
5. Critérios para a Seleção de Obras a Serem Auditadas	13
6. Valores Fiscalizados	14
7. Estrutura do TCU para a Realização dos Trabalhos	15
8. Metodologia Aplicada para a Fiscalização	15
9. Resultados dos Trabalhos do TCU	16
10. Benefícios do Trabalho para a Sociedade	17
11. Divulgação das Informações	18

Auditoria de Obras Públicas

1. Importância da Fiscalização em Obras Públicas

Os investimentos em obras públicas envolvem elevado volume de recursos e são responsáveis pela geração direta e indireta de significativo número de empregos.

Caso a condução gerencial desse tipo de empreendimento não se coadune com os dispositivos legais, existe alto risco de contratação de obras por valores superiores aos praticados no mercado, além de outros problemas, tais como direcionamento de licitação, pagamento de serviços indevidos e agressões ao meio ambiente. Alguns deles podem inclusive levar à impossibilidade de conclusão da obra.

A questão vem sendo tratada de forma mais intensa pelo Congresso Nacional desde 1995. Naquele ano foi criada Comissão Temporária do Senado Federal para inventariar as obras inacabadas em todo o país; analisar a situação dessas obras; estabelecer uma escala de prioridade para a sua retomada; apontar indícios de irregularidades graves para solicitação de auditorias ao Tribunal de Contas da União; propor legislação moralizadora na execução de obras públicas; instituir mecanismos de acompanhamento pelo Poder Legislativo e contribuir para o aperfeiçoamento do processo orçamentário.

A referida Comissão produziu relatório que mostrou grave quadro no gerenciamento de obras públicas no país: 2.214 obras inacabadas, cujo montante de investimento chegava a quase R\$ 15 bilhões.

Sobre as conclusões do trabalho, o presidente da Comissão, Senador Carlos Wilson, destacou: "Obra cara é obra parada. Uma obra paralisada penaliza a população duplamente: pela ausência da obra e pelos recursos já aplicados, sem falar na riqueza que se deixa de produzir, em prejuízo do desenvolvimento econômico e social do país".

2. Principais Dispositivos Legais que Disciplinam os Trabalhos na Área

A partir de 1997, foram inseridos comandos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias que disciplinaram o controle externo na área de obras públicas, identificando prazos e responsáveis para a realização de fiscalizações no âmbito do processo orçamentário anual.

As aludidas leis contêm dispositivos que impõem ao Tribunal de Contas da União a obrigação de remeter à Comissão Mista Permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição - CMO, informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subtítulos mais relevantes constantes dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social. Tais informações, nos termos dos dispositivos inseridos nas LDOs recentes, têm sido remetidas àquela Comissão até o dia 30 de setembro de cada exercício.

10

Vale destacar que inovação trazida pela LDO para o exercício de 2002 - Lei n.º 10.266/2001 - determina ao Tribunal o encaminhamento ao Congresso Nacional de dados referentes a indícios de irregularidade grave identificados em procedimentos fiscalizatórios de contratos, convênios, parcelas ou subtrechos referentes a obras constantes do Orçamento da União de 2002, em até 15 dias após sua constatação.

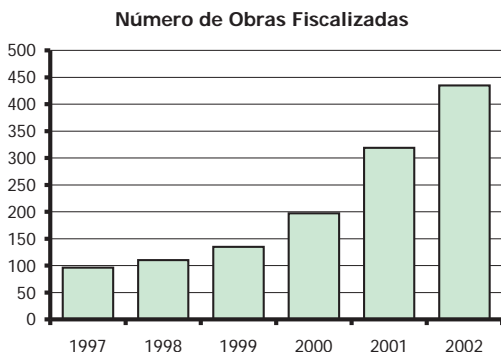
O encaminhamento de tais levantamentos tem-se revelado útil ao Poder Legislativo, visto que servem como referencial para alocação de recursos orçamentários.

As Leis Orçamentárias Anuais estabelecem, com base nessas informações, a vedação da execução orçamentária e financeira dos contratos, convênios, parcelas ou subtrechos relacionados com obras ou serviços que apresentem indícios de irregularidade grave, apontados pelo Tribunal de Contas da União, até deliberação em contrário da Comissão Mista do Orçamento e do Congresso Nacional.

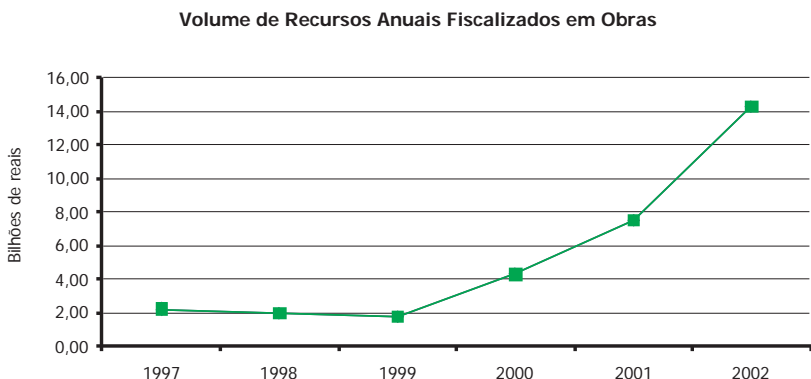
A exclusão de bloqueio orçamentário é realizada por meio de Decreto Legislativo, após informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União sobre o saneamento dos indícios de irregularidade antes apontados.

3. Histórico dos Trabalhos em Obras

O Tribunal tem intensificado seu trabalho na área de obras a partir de 1997, tendo, até o ano de 2002, um incremento de mais de 300% no número de empreendimentos fiscalizados, conforme demonstra gráfico a seguir:



De igual modo, observa-se considerável aumento no volume de recursos fiscalizados no mesmo período, conforme gráfico abaixo:



O mesmo gráfico acima demonstra o expressivo volume de investimentos previstos para as obras fiscalizadas no exercício de 2002, correspondente a cerca de R\$ 15 bilhões.

O considerável incremento no volume de fiscalizações nesses últimos cinco anos ocorreu em face da implementação de novas técnicas e metodologia de fiscalização.

4. Tipos de Obras Auditadas

O objeto das auditorias constitui-se de obras públicas financiadas, integral ou parcialmente, com recursos do Orçamento Geral da União (fiscal, de seguridade social e de investimento).

São fiscalizados diversos tipos de obras, tais como, rodovias, edificações, irrigação, linhas de transmissão e distribuição elétrica, portos, barragens, açudes, ferrovias, trens, metrô, adutoras, usinas hidrelétricas, usinas termelétricas, canais, aeroportos, hidrovias, dragagem, oleoduto e gasoduto.

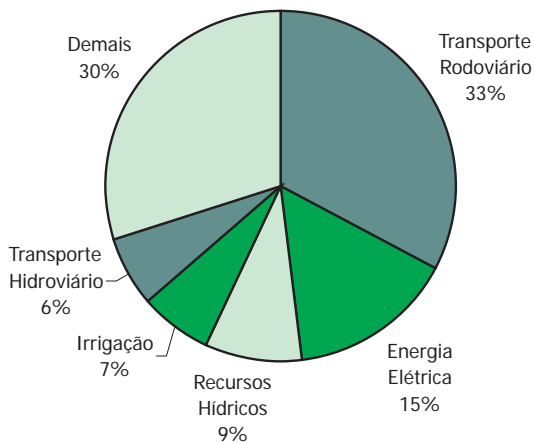
Em 2002, foram auditadas 12 obras catalogadas como especiais, representadas por empreendimentos para beneficiamento de petróleo, que envolvem elevado nível de complexidade e alto volume de investimentos.

As 435 fiscalizações realizadas em 2002 apresentam a seguinte subdivisão por tipo de obra:

Tipo de Obra	Quantidade	Percentual
Rodovia – construção	60	13,8%
Rodovia – duplicação com restauração	44	10,1%
Irrigação	33	7,6%
Edificação – Edifícios administrativos	28	6,4%
Linha de transmissão de energia elétrica	28	6,4%
Porto	19	4,4%
Rodovia – restauração	19	4,4%
Barragem/Açude	18	4,1%
Ferrovia, metropolitano e trem urbano	18	4,1%
Adutora	17	3,9%
Obras Especiais	16	3,7%
Infra-estrutura urbana	13	3,0%
Rodovia – conservação	13	3,0%
Usina termelétrica	13	3,0%
Edificação – Hospitais	12	2,8%
Obras de arte especiais	11	2,5%
Edificação – Escolas	10	2,3%

Edificação – Presídios	10	2,3%
Hidrelétrica	10	2,3%
Edificação – Outros edifícios	9	2,1%
Linha de distribuição de energia elétrica	8	1,8%
Canal	7	1,6%
Aeroporto	5	1,1%
Subestações Elétricas	5	1,1%
Hidrovia	4	0,9%
Dragagem e derrocamento	3	0,7%
Estação de tratamento de água	1	0,2%
Oleoduto/Gasoduto	1	0,2%
Total	435	100,0%

O gráfico a seguir ilustra a distribuição das fiscalizações por tipo de obra:



5. Critérios para a Seleção de Obras a Serem Auditadas

A seleção das obras a serem fiscalizadas em cada exercício considera diversos fatores, dentre os quais: materialidade, valor liquidado no exercício anterior, regionalização do gasto e histórico de irregularidades pendentes, obtido a partir de fiscalizações anteriores do Tribunal.

Em relação à regionalização, o quadro a seguir demonstra o número de fiscalizações realizadas no exercício de 2002, por unidade da federação:

Unidade da Federação	Fiscalizações	Unidade da Federação	Fiscalizações
ACRE	8	PARAÍBA	11
ALAGOAS	15	PARANÁ	15
AMAPÁ	10	PERNAMBUCO	24
AMAZONAS	21	PIAUÍ	16
BAHIA	25	RIO DE JANEIRO	30
CEARÁ	15	RIO GRANDE DO NORTE	16
DISTRITO FEDERAL	21	RIO GRANDE DO SUL	23
ESPÍRITO SANTO	11	RONDÔNIA	9
GOIÁS	25	RORAIMA	9
MARANHÃO	16	SANTA CATARINA	16
MATO GROSSO	9	SAO PAULO	20
MATO GROSSO DO SUL	10	SERGIPE	13
MINAS GERAIS	21	TOCANTINS	11
PARÁ	15	-	-
Total = 435 Obras			

Destacam-se Rio de Janeiro (30), Goiás (25), Bahia (25), Pernambuco (24) e Rio Grande do Sul (23), registrando-se, respectivamente, crescimentos de 150%, 67%, 92%, 60% e 64%, em relação à quantidade de auditorias realizadas em 2001 nos mesmos Estados.

6. Valores Fiscalizados

Da amostra auditada pelo Tribunal de Contas da União no exercício de 2002, destacam-se as obras realizadas nos setores de transporte rodoviário e hidroviário, energia elétrica, recursos hídricos e irrigação, conforme detalhamento a seguir:

Subfunção	Nº de subtítulos	% (sobre 435)	Dotação 2002 (R\$)
Transporte Rodoviário	143	32,9%	2.485.360.961,00
Energia Elétrica	66	15,2%	3.274.542.989,00
Recursos Hidricos	39	9,0%	435.847.162,00
Irrigação	29	6,7%	266.746.555,00
Transporte Hidroviário	27	6,2%	365.378.880,00
Demais	131	30,1%	7.474.134.139,00
Total	435	100,0%	14.302.010.686,00

7. Estrutura do TCU para a Realização dos Trabalhos

Considerando a magnitude do trabalho, todas as Secretarias de Controle Externo do Tribunal (SECEXS) participam da realização das auditorias: são vinte e seis unidades nos Estados e seis em Brasília.

Os trabalhos são coordenados pela Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – SECOB, criada em 2001 para aprimorar a sistemática de fiscalização e fornecer apoio técnico às SECEXS.

15

8. Metodologia Aplicada para a Fiscalização

As tarefas preliminares para a realização das auditorias anuais em obras públicas, visando a atender ao disposto nas LDOs, iniciam-se logo após o encaminhamento da proposta de orçamento do Poder Executivo ao Congresso Nacional (Projeto de Lei Orçamentária - PLOA), até 30 de agosto de cada ano.

Durante os meses de setembro a dezembro, é realizada a pré-seleção das obras a serem auditadas, com base no Plano Plurianual (PPA) em vigor, nos critérios definidos pela LDO e no PLOA. Essa pré-seleção é feita com antecedência, porque a LOA geralmente só é publicada em janeiro, e as auditorias são planejadas previamente para serem iniciadas ainda no começo do ano.

Com base na pré-seleção, aguarda-se a publicação da LOA, a fim de efetuar os devidos ajustes e elaborar a lista definitiva das obras a serem fiscalizadas no exercício pelo Tribunal. Essa lista deve conter, obrigatoriamente, as obras constantes do quadro anexo à LOA destinado aquelas obras com restrição de fluxo orçamentário definida pelo Congresso Nacional.

A partir de autorização dada pelo Plenário do Tribunal, são iniciadas as auditorias, geralmente em março, com término em julho.

À medida que os levantamentos vão sendo concluídos, os relatórios são analisados pela SECOB, de modo a assegurar a compatibilidade do conteúdo com os critérios de preenchimento definidos no Manual do Sistema Fiscobras *WEB*¹.

Os relatórios são consolidados pela SECOB em agosto e enviados ao Ministro-Relator, que prepara o respectivo relatório e voto e submete o processo ao Plenário. Até 30 de setembro, o relatório é encaminhado ao Congresso Nacional, fechando-se o ciclo.

9. Resultados dos Trabalhos do TCU

As constatações decorrentes das auditorias do Tribunal são classificadas em quatro grupos distintos: (1) “com indícios de irregularidade grave”, (2) “outras irregularidades”, (3) “falhas e impropriedades” e (4) “sem ressalva” (situações em que não se apresentam indícios de irregularidades ou falhas).

No grupo “indícios de irregularidade grave” são incluídos os casos em que a conclusão do trabalho de auditoria tenha ensejado proposta e/ou decisão pela audiência ou citação dos responsáveis, bem como aqueles que sejam objeto de deliberação do Tribunal pela aplicação de multa ou imputação de débito aos responsáveis.

Vale ressaltar que a LDO/2003 trouxe uma nova conceituação para esse tipo de indicio em seu art. 86, §2º:

“são aqueles que tornem recomendável a paralisação cautelar da obra ou serviço, e que, sendo materialmente relevantes, tenham a potencialidade de, entre outros efeitos: ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros; ou ensejar nulidade do procedimento licitatório ou de contrato”.

São classificadas como “outras irregularidades” as constatações que, não sendo suficientemente graves para serem enquadradas na situação anterior, demandem a determinação de medidas corretivas imediatas.

As “falhas e impropriedades” compreendem constatações consideradas de natureza formal.

1. O Sistema Fiscobras-WEB foi desenvolvido pela Secretaria de Tecnologia da Informação do TCU - Setec, em plataforma WEB, e destina-se a registrar as informações alimentadas pelas equipes de auditoria. Esse sistema integra-se aos sistemas corporativos do Tribunal a ele correlatos.

Neste ano, as informações relativas aos levantamentos de auditoria foram consolidadas na Decisão nº 1.239/2002 TCU - Plenário. A íntegra dessa Decisão pode ser obtida na *home-page* do TCU (www.tcu.gov.br).

No ano de 2002, até setembro, foram apontados indícios de irregularidades graves em 166 obras e indícios de outras irregularidades ou falhas/impropriedades em 107 obras. As restantes 162 obras foram consideradas sem ressalvas.

Destacam-se dentre os principais indícios de irregularidades graves apontados: celebração ou administração irregular de contratos e convênios, irregularidades no processo licitatório, superfaturamento, sobrepreço e alterações indevidas em projetos e especificações.

Para as obras em que foram identificados indícios de irregularidades graves, após as justificativas apresentadas pelo responsável, o Tribunal determina a adoção das medidas corretivas a fim de que o empreendimento seja regularizado.

10. Benefícios do Trabalho para a Sociedade

A atuação de fiscalização propicia diversos benefícios ao processo de execução de obras públicas: adoção de prontas providências pelo gestor para sanear o problema e voltar a receber recursos; ausência de pedidos excessivos de prorrogação para apresentação de justificativas; conscientização por parte do gestor da necessidade do correto gerenciamento da obra pública, com execução de todas as etapas previstas em lei, notadamente a contratação de projeto básico de qualidade; o exercício do controle externo em sua plenitude pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União, evitando tempestivamente a aplicação de recursos de difícil retorno, caso confirmadas as irregularidades diagnosticadas.

A perfeita sintonia entre o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União no controle de obras públicas tem apresentado efeitos positivos, reconhecidos por diversos países interessados em obter maiores detalhes sobre os procedimentos e metodologia empregados pelo Brasil sobre a matéria. Ressalta-se, a propósito, o fato de o Ministro Humberto Souto, Presidente do Tribunal de Contas da União, ter sido convidado para proferir palestra sobre o tema na XII Assembléia Geral da Organização Latino-Americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS, realizada na cidade do México no período de 24 a 28 de setembro.

11. Divulgação das Informações

Com vistas a manter o Congresso Nacional e a sociedade brasileira informados do trâmite dos processos que tratam das fiscalizações em obras com indícios de irregularidade grave, e das decisões proferidas pelo Plenário do Tribunal de Contas da União sobre o assunto, encontram-se disponibilizadas na página do Tribunal na *internet* informações atualizadas a respeito.

Para a obtenção das referidas informações, deve ser acessado na *home-page* do TCU (www.tcu.gov.br), o título “Fiscalização de Obras”.