

<b>CÂMARA DOS DEPUTADOS</b> Cefor - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento	<b>TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO</b> ISC - Instituto Serzedello Corrêa	<b>SENADO FEDERAL</b> Unilegis - Universidade do Legislativo Brasileiro
---	---	---

**EDUARDO NERY MACHADO FILHO**

**FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS: ESTUDO DAS RELAÇÕES  
ENTRE O TCU E O CONGRESSO NACIONAL**

**Brasília**

2008

**EDUARDO NERY MACHADO FILHO**

**FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS: ESTUDO DAS RELAÇÕES  
ENTRE O TCU E O CONGRESSO NACIONAL**

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal.

Orientador: Carlos Alberto Sampaio de Freitas

Brasília- DF  
2008

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: 31/03/2009

Machado Filho, Eduardo Nery.

Fiscalização de obras públicas [manuscrito] : estudo das relações entre TCU e o Congresso Nacional / Eduardo Nery Machado Filho. -- 2009.

92 f.

Orientador: Carlos Alberto Sampaio de Freitas.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008.

1. Brasil. Tribunal de Contas da União (TCU). 2. Brasil. Congresso Nacional. 3. Obras públicas, fiscalização, Brasil. 4. Auditoria, Brasil. I. Título.

CDU 351.712(81)

# **FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS: ESTUDO DAS RELAÇÕES ENTRE O TCU E O CONGRESSO NACIONAL**

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados, Senado Federal – 2º Semestre de 2008.

Aluno: Eduardo Nery Machado Filho

Banca Examinadora:

---

Carlos Alberto Sampaio de Freitas

---

Renato Jorge Brown Ribeiro

Brasília, 04 de dezembro de 2008.

Aos meus amados pais, Eduardo e Darcy,  
que não pouparam esforços e dedicação pela melhor  
educação dos filhos;

À companheira e esposa, Cecília, maior sacrificada  
nessa empreitada acadêmica;

Aos irmãos e sobrinhos, Miriam, Vinicius, João Pedro e  
Guilherme, pela importância em minha vida.

## RESUMO

O presente trabalho teve por objetivo analisar como se construíram as relações entre o Tribunal de Contas da União- TCU e o Congresso Nacional as quais resultaram no atual modelo de fiscalização de obras públicas, bem como avaliar se ocorreram avanços na área em razão da implantação desse modelo. O referencial teórico desenvolvido buscou suporte nos conceitos associados à oportunidade das ações de controle; nas relações entre EFS e Poder Legislativo; no relacionamento institucional TCU e Congresso Nacional; e na literatura existente sobre auditoria de obras. Em termos de métodos e procedimentos, foi realizado, em uma primeira fase, exame documental e, em uma segunda fase, entrevistas qualitativas com 09 servidores do TCU e do Congresso Nacional. Elaborou-se inventário dos principais fatos relacionados à interação entre os referidos órgãos na fiscalização de obras. Identificou-se que o atual modelo começou a se desenhar em 1995, a partir de requerimentos de fiscalização encaminhados pelo Congresso ao TCU. Os entrevistados apontaram o escândalo das obras do TRT-SP, no ano de 1999, como fator decisivo à consolidação do modelo de fiscalização. Os resultados sugerem que o modelo de atuação conjunta é eficaz na prevenção e no combate ao desperdício de recursos. Verificou-se uma evolução na metodologia empregada pelo TCU na seleção das obras fiscalizadas, na medida em que o órgão de controle passou a fiscalizar um menor número de obras, porém contemplando um volume maior de recursos fiscalizados. Observou-se um aumento do percentual de indícios de irregularidades graves detectados pelo TCU, bem como dos benefícios potenciais gerados pelas fiscalizações de obras. Os dados levantados ainda sugerem outros avanços na fiscalização de obras, como melhorias na gestão de órgãos fiscalizados em decorrência de determinações de medidas corretivas pelo TCU.

Palavras-chave: Fiscalização de obras – Auditoria de obras- Relacionamento institucional- Tribunal de Contas da União- Congresso Nacional.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1	Entrevistas Realizadas .....	26
Quadro 2	Comparativo nos critérios de seleção de obras da LDO.....	42

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1	Principais tipos de irregularidades graves no ano de 2008.....	50
Tabela 2	Número de indícios de irregularidades graves detectados em obras do DNIT.....	68
Tabela 3	Volume de recursos fiscalizados.....	72
Tabela 4	Comparativo dos achados de irregularidades graves.....	75
Tabela 5	Variação dos principais IGP.....	76
Tabela 6	Benefícios potenciais gerados pelas fiscalizações de obras.....	79

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1	Comparativo evolução do número de obras fiscalizadas e dos IGP.....	48
Gráfico 2	Evolução dos Indícios de Irregularidades Graves (IGP).....	73

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
1.1. Contextualização .....	11
1.2. Objetivos da Pesquisa .....	14
1.3. Justificativa e Relevância.....	14
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>16</b>
2.1. Controle Externo .....	16
2.2. Oportunidade das ações de controle .....	17
2.3. Relações entre EFS com o Poder Executivo e o Parlamento .....	18
2.4. Relacionamento institucional TCU e Congresso .....	20
2.5. Fiscalização de Obras Públicas .....	21
<b>3. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS .....</b>	<b>24</b>
3.1. Caracterização da Pesquisa .....	24
3.2. Coleta de Dados e Instrumentos.....	24
3.3. Análise dos Dados .....	27
3.4. Limitações do Estudo .....	27
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>28</b>
4.1. Histórico de fatos e construção do modelo .....	28
4.2. Pontos fortes do modelo .....	39
4.3. Pontos Fracos do modelo .....	46
4.4. Arcabouço legal.....	51
4.5. Principais problemas e dificuldades operacionais .....	57
4.6. Avanços na fiscalização de obras .....	65
4.7. Oportunidades de melhoria na fiscalização de obras.....	80
4.8. Possibilidade de atuação conjunta do TCU e do Congresso em outras áreas .....	84
<b>5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>89</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>92</b>



FERREIRA E SOUZA, Arthur Oscar Guimarães Delman e Maria Alice Pereira de. Nota Técnica: Referente à relação de “obras e serviços com indícios de irregularidades graves” do TCU: Assessoria Técnica da LIDPT/SF, 2007.....	92
GARCIA E NETO, Ricardo Letizia e Giácomo Balbinotto. A percepção da corrupção e suas implicações econômicas: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no RS. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2003.....	92
NETO, Jayme Baleeiro. As Organizações Sociais e o Controle dos Tribunais de Contas: Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002. ....	92
RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Os mecanismos de controle de contratos e obras públicas inseridos no orçamento brasileiro: Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.....	93
RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Possibilidades de atuação do Poder Legislativo frente à questão das obras inacabadas. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 107, p. 95, 2006. ....	93
ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. Especialização e Autonomia Funcional no Âmbito do Tribunal de Contas da União. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 40, n. 157, p. 223-251, 2003.....	93
SANTOS, Romualdo Anselmo dos. Controle Social da Política de Saúde no Brasil. Universidade de Brasília, Brasília, 1999. ....	93
SPECK, Bruno Wilhelm. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000 .....	93
TANZI, V. Corruption, Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures.....	93
IMF Staff Paper, v.45, n.4, p.559-594, dec., 1998. ....	93
TANZI, V. e DAVOODI, H. Corruption, Public Investment, and Growth. International..	93
Monetary Fund. Working Paper, October 1997. (IMF Working Paper). ....	93
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1188/2007: Plenário, Brasília, 2007.....	93
ZYMLER, Benjamin. Questões de Controle, Controle das Finanças Públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 76, p.15-42, 1998.....	93

APÊNDICES .....	94
Apêndice A - Roteiro de Entrevista .....	94

## INTRODUÇÃO

Esta monografia analisa as relações entre o TCU e o Congresso Nacional no tocante à fiscalização de obras públicas. Apresenta-se a seguir a contextualização, definição do problema, objetivos, justificativa e relevância do trabalho.

### 1.1. Contextualização

Os gastos com obras públicas sempre receberam atenção especial dos meios de comunicação e da opinião pública, possivelmente em razão do histórico de escândalos, irregularidades e fraudes em grandes e pequenas obras executadas pelas três esferas de governo.

A partir da segunda metade dos anos 90, a pressão da opinião pública sobre a correta aplicação dos recursos de obras cresceu consideravelmente. Tal situação pode ser explicada pela estabilidade da moeda ocorrida a partir de 1994, o que facilitou as ações de controle dos órgãos fiscalizadores e aumentou a transparência dos gastos públicos.

Nos períodos altamente inflacionários, dificulta-se o estabelecimento de preços de referência para a contratação de obras e serviços ou mesmo a aquisição de materiais. De modo geral, perde-se a noção dos preços de mercado de produtos, insumos e também de obra e serviços, tornando árdua a detecção de sobrepreço<sup>1</sup> ou superfaturamento em licitações e contratos. Com os preços estáveis, facilita-se a tarefa de acompanhar os preços contratados pela Administração, o que permite ao controle detectar um número maior de casos de desvios de recursos. Nesse contexto, cresce a probabilidade de surgirem grandes escândalos de desvios de recursos, que são absorvidos pelos meios de comunicação e pela sociedade.

A estabilidade dos preços também contribui para aumentar a percepção da população em relação aos preços praticados. Os gastos tornam-se mais transparentes. Nesse aspecto, a maior transparência dos gastos preconizada na Constituição Federal de 1988 também contribuiu para que a opinião pública pudesse ficar mais atenta aos gastos com obras.

Por sua vez, o fato de as obras apresentarem um produto visível à população de uma maneira geral, permite que as comunidades e cidadãos interessados acompanhem a sua execução e possam cobrar dos governantes as medidas necessárias a sua conclusão. Além disso, as conseqüências dos desvios de recursos destinados a obras são mais facilmente compreendidas pelos cidadãos do que, por exemplo, os crimes que envolvam fraudes no

---

<sup>1</sup> Sobrepreço é o resultado de uma contratação a preços excessivos, acima dos praticados no mercado. Diferencia-se do superfaturamento, porque, no instante do sobrepreço, a contratada ainda não emitiu faturas ou recebeu pagamentos indevidos. Representa apenas prejuízo potencial ao erário

sistema financeiro, cujo alcance e modo de operação em regra são entendidos por uma parcela muito pequena da sociedade.

Todos esses fatores estimulam o controle social e, de certa forma, ajudam a compreender a sucessão de fatos que resultou no atual modelo de fiscalização de obras, objeto do presente estudo, caracterizado pela atuação integrada envolvendo o TCU e o Congresso Nacional.

O marco inicial dessas relações pode ser considerado o ano de 1995, quando o TCU informou ao Congresso Nacional inconsistências entre as emendas orçamentárias aprovadas e os respectivos projetos básicos das obras. Já nessa época, o TCU alertava ao Congresso quanto à prática adotada de se privilegiar a liberação de recursos orçamentários a novos projetos, em detrimento da conclusão de obras já iniciadas.

Ainda no ano de 1995, foi criada a Comissão Temporária do Senado Federal destinada a inventariar as obras inacabadas custeadas com recursos federais. A Comissão identificou graves falhas no gerenciamento das obras no país. Como demonstração deste descontrole, ao final dos trabalhos, a Comissão cadastrou 2.214 obras como paralisadas, cujo custo aos cofres públicos era superior a R\$ 15 bilhões. Ressalta-se que no relatório final da CPI, publicado em novembro de 1995, foi apresentada uma listagem das principais obras paralisadas em cada estado, bem como foram identificadas as possíveis causas dessas paralisações.

A partir de 1997, a Lei nº 9.473/97, referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO 1998, passou a estabelecer ao TCU a incumbência de encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalizações- CMO a relação de obras com indícios de irregularidades graves. Tais obras ficariam impedidas de receber recursos públicos federais até que as irregularidades fossem saneadas.

Em 1999, TCU e Congresso Nacional voltam a atuar de maneira integrada por ocasião da Comissão Parlamentar de Inquérito do Judiciário, quando foram investigados os custos de construção das obras do edifício sede do TRT em São Paulo, caso que ganhou ampla repercussão nacional.

Em 2001, foi criada, no Congresso, a Comissão Parlamentar de Inquérito- CPI das Obras Inacabadas, destinada a investigar possíveis irregularidades em obras iniciadas e não concluídas, assim como os bens imóveis que não estavam sendo utilizados, ou utilizados inadequadamente pela Administração Federal. Ao final dos trabalhos, a CPI fez diversas recomendações ao Tribunal relacionadas à fiscalização de obras.

Desde então este modelo de fiscalização de obras se consolidou e é confirmado a cada nova edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias. As LDO vêm aperfeiçoando os dispositivos relacionados à fiscalização de obras, inclusive no que se refere ao fluxo de informações existentes entre o TCU e o Congresso. Atualmente, os artigos 96<sup>2</sup> e 97<sup>3</sup> da LDO 2009, Lei nº 11.768/08, oferecem sustentação ao modelo. Os demais comandos da Lei referentes à fiscalização de obras basicamente se prestam a detalhar ou são conseqüências das determinações contidas nestes dois artigos.

Conforme mencionado anteriormente, a LDO estabelece que o TCU deve informar ao Congresso se as obras fiscalizadas apresentam indícios de irregularidades graves, e se tais indícios recomendam ou não a continuidade das obras, do ponto de vista técnico (art. 97, § 1º, Inciso III<sup>4</sup>). Com base nessas informações, o Congresso decidirá quanto à alocação de recursos ou mesmos sobre a paralisação das obras (art.96). As obras com indícios de irregularidades graves serão relacionadas em quadro constante de anexo específico da LDO.

Essa forma de atuação conjunta, entre outras vantagens, delimita claramente as competências de cada uma das instituições na fiscalização dos recursos públicos federais, conforme avaliado pelo então Presidente do Tribunal, Ministro Valmir Campelo, em pronunciamento realizado em outubro de 2003, na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados- CFC:

É inegável a importância do trabalho conjunto realizado pelo Congresso Nacional e pelo TCU na fiscalização de obras públicas: o Tribunal, com atuação na esfera técnica, auditando as obras e indicando, quando for o caso, a existência de indícios de irregularidades graves; o Congresso Nacional, no âmbito político, avaliando a conveniência e oportunidade da alocação e liberação de recursos orçamentários para as obras questionadas.

Para cumprir as determinações legais, no período de 1997 até 2007, o TCU realizou 2981 levantamentos de auditoria de obras para cumprir as determinações das LDO.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Art. 97, § 1º, 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;

Esses levantamentos de auditoria representam um volume de recursos fiscalizados da ordem de R\$129,9 bilhões.

Diante do exposto, é possível perceber que a fiscalização de obras públicas vem recebendo atenção especial por parte do TCU e do Congresso Nacional. Por outro lado, em que pese o papel atribuído ao Tribunal pela Carta Constitucional, de auxiliar o Congresso no exercício do controle externo dos gastos públicos federais, não se tem notícia da existência de outro tipo de atuação conjunta entre as instituições com a mesma intensidade, longevidade e grau de interação observado no caso das fiscalizações de obras.

Nessa pesquisa, pretende-se responder à seguinte questão: como foram construídas as relações entre o TCU e o Congresso Nacional que levaram às fiscalizações anuais determinadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias desde 1997, e quais os avanços no controle dos gastos com obras públicas em decorrência dessas fiscalizações?

## **1.2. Objetivos da Pesquisa**

O objetivo geral da pesquisa é analisar como foram construídas as relações entre o TCU e o Congresso Nacional no âmbito das fiscalizações de obras públicas e avaliar se houve avanços na fiscalização de obras em decorrência das determinações legais.

Para a consecução deste objetivo geral, será necessário alcançar os seguintes objetivos específicos:

- a) levantar dados e informações acerca das relações entre o TCU e o Congresso Nacional que culminaram na inserção de artigos na LDO referentes às fiscalizações anuais de obras públicas pelo TCU;
- b) identificar os pontos fortes e fracos associados ao modelo;
- c) examinar os aspectos negativos e positivos das determinações da LDO referente à fiscalização de obras públicas;
- d) levantar e indicar oportunidades de melhoria no modelo de atuação conjunta envolvendo TCU e Congresso Nacional na fiscalização de obras públicas;
- e) identificar se houve avanço na fiscalização dos recursos destinados a obras públicas custeadas pela União, em decorrência das determinações da LDO.

## **1.3. Justificativa e Relevância**

O presente trabalho se justifica pela contribuição prestada ao avanço do conhecimento na área da fiscalização de obras públicas. Observa-se que o número de pesquisas nessa área é relativamente pequeno. Quando se refere especificamente ao modelo

de fiscalização conjunta envolvendo o TCU e o Congresso, os trabalhos científicos tornam-se ainda mais escassos. A literatura relacionada ao assunto é igualmente carente, uma vez tratar-se de uma área de estudo relativamente nova. Assim sendo, o presente trabalho, de caráter exploratório, além de ampliar o conhecimento sobre o tema, pode servir de referência para outras linhas de pesquisa dentro dessa área de estudo.

Destaca-se que os recursos destinados a obras públicas representam somas significativas dentro do orçamento de investimentos da União. Apenas no último ano, o TCU fiscalizou cerca de R\$26 bilhões em 153 levantamentos de auditorias realizados. Há ainda uma expectativa que esses valores aumentem em decorrência da retomada do crescimento econômico do país. No âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento- PAC, o Governo Federal planejava investir cerca de R\$ 500 bilhões em infra-estrutura nos próximos quatro anos. Ainda que a crise econômica internacional imponha uma redução desses investimentos, o montante de recursos previstos é suficiente para se ter uma noção das necessidades de investimentos em obras estruturantes. Por essa razão, é necessário que os órgãos de controle estejam preparados para fiscalizar um volume tão expressivo de recursos destinados a obras. o presente estudo amplia o conhecimento relacionado à fiscalização de obras públicas, na medida em que são discutidos aspectos relacionados à eficácia, efetividade e operacionalidade do modelo atual de atuação conjunta entre o TCU e o Congresso.

Por outro lado, as fiscalizações de obras comprometem parcela significativa da força de trabalho do TCU. Desde a efetiva implantação do modelo, em 1997, foram realizadas mais de 3000 fiscalizações para fornecer informações ao Congresso Nacional. Anualmente, são deslocadas dezenas de equipes de auditoria para realizar as auditorias necessárias ao fornecimento de informações ao Congresso. Essas equipes deixam de fiscalizar a aplicação de recursos em outras áreas de governo, como saúde e educação, para se dedicar às auditorias de obras. Por essa razão, é fundamental importância estudar o modelo para se avaliar o benefício de fiscalizar os recursos de obras em detrimento de outras áreas de despesa.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Considerando o objeto de estudo e objetivos definidos no capítulo introdutório, o marco teórico deste trabalho se insere nas seguintes áreas temáticas: controle externo; oportunidade das ações de controle; relações entre Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS com o Poder Executivo e o parlamento e fiscalização de obras públicas.

### **2.1. Controle Externo**

O Controle desempenha importante papel nas relações entre Estado e sociedade, contribuindo para a garantia do regime democrático (Rocha, 2003). Delmondes (2005) assevera que a função do controle é parte integrante da atividade da sociedade e do Estado.

Entre as diferentes formas existentes de controle, o controle externo se caracteriza por ser exercido por instituição que não pertença à estrutura da entidade controlada. Na Administração Pública brasileira, o controle externo é exercido pelo parlamento, que conta com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas, conforme previsto na Constituição Federal e nas Constituições dos Estados.

O controle pelo Legislativo tem por finalidade verificar se as políticas públicas estão sendo seguidas em suas diretrizes pelos executores, como constante no plano geral de governo. É o controle indireto da sociedade, exercido pelos representantes eleitos pelo povo sobre os atos dos administradores públicos e visa à preservação dos valores democráticos e dos interesses da sociedade (DELMONDES, 2005, p. 17).

Já o controle exercido pelo Tribunal de Contas tem por objetivo verificar se as ações estatais foram e estão sendo executadas conforme as normas e padrões técnicos e jurídicos preestabelecidos (DELMONDES, 2005, p. 18).

Meireles (189, p.602) considera que o Controle Externo se caracteriza por ser um controle político de legalidade contábil e financeira que tem por finalidade comprovar:

- a) a probidade dos atos da Administração;
- b) a regularidade dos gastos públicos, do emprego dos bens, valores e dinheiro público;
- c) a fiel execução do orçamento.

Nesse aspecto, Zymler (2001) enfatiza a importância da atribuição do controle externo da administração financeira e orçamentária do Legislativo, na medida em que o Poder dispõe da prerrogativa de autorizar as despesas públicas, por meio da aprovação da Lei Orçamentária,



Gualazzi (1992) cita texto de Charles Debbasch no qual sustenta que “a execução do orçamento pelos serviços administrativos deve ser objeto de controle constante. Em primeiro lugar, porque as despesas e as receitas somente existem na medida em que hajam sido autorizadas pelo orçamento. (...). O controle deve, então, permitir assegurar-se o respeito às prerrogativas parlamentares. Deve igualmente velar no sentido de evitar-se a dilapidação do dinheiro público, pois é autorizado pela representação nacional para prover às necessidades de interesse geral. Importa verificar que não sejam desviados para fins particulares.”

## **2.2. Oportunidade das ações de controle**

Amplas são as discussões e estudos a tratarem das oportunidades de ação de controle. Para Rocha (2003), o controle somente pode ser caracterizado como tal quando contribui tempestivamente para a consecução dos objetivos da organização. Pronunciar-se após a consumação do dano, limitando-se a identificar os responsáveis, é uma disfunção em termos da atuação esperada do controle.

Zymler (2001) ensina que o controle opera-se nas seguintes modalidades, de acordo com o tempo em que se realiza:

- a- controle prévio: Realiza-se antes do aperfeiçoamento do ato administrativo, como sua condicionante;
- b - controle concomitante: Efetua-se durante a implementação da medida ou do ato. Tem por objetivo verificar a regularidade de sua formação;
- c - controle subsequente, ou a posteriori: Ocorre após concluída a prática do ato ou adoção da medida. É também designado por controle corretivo, uma vez que tem a finalidade de corrigir eventuais defeitos que viciam o ato, podendo levar, inclusive, à declaração de sua nulidade.

A maioria das instituições exerce um controle posterior, enviando suas conclusões para o Congresso ou para a Justiça, ou decidindo elas mesmas sobre as contas. Mas, justamente no século XIX, a preocupação com danos irrecuperáveis levou a construções de controle concomitante, ou até prévio. Nesse caso, as despesas ou contratos poderiam ser revistos ou sustados enquanto ainda fosse tempo. Na prática, o tribunal tinha que autorizar as despesas de antemão. Essa tentativa em impedir o dano, antes que ele se efetue em última instância é uma preocupação gerencial. (NETO, 2002, p, 19).

Segundo Rocha (2003), a principal função do controle deve ser a busca de melhores resultados por parte das organizações que integra. Para poder contribuir de forma

efetiva para o êxito dos empreendimentos, o controle precisa atuar concomitantemente as diversas etapas do processo de produção detectando desvios e anomalias em tempo compatível com a introdução oportuna dos aperfeiçoamentos e correções que se fizerem necessários. Nessa linha, Martins (1997) frisa que no controle concomitante busca-se “fornecer subsídios à minimização da ocorrência da gestão irregular pelo municiamento de informações gerenciais”.

Segundo Fayol (1981, P. 140) para que o controle seja eficaz, ele deve ser realizado em tempo útil e acompanhado de sanções, ou seja, o controle tem que ser tempestivo para que seja possível a mudança de rumos, se necessário com a conseqüente responsabilização dos agentes envolvidos (Delmondes, 2005).

### **2.3. Relações entre EFS com o Poder Executivo e o Parlamento**

Ao analisar a forma de relacionamento das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) com o Poder Executivo e o parlamento, Speck (2001) considera a existência de três diferentes modelos de Tribunais de Contas a depender do cliente com o qual se relaciona: um que teria como cliente principal o Executivo, marcado por uma estreita interação com o Governo na tentativa de corrigir as ocorrências detectadas; outro cujo cliente principal seria o Legislativo, no qual são realizadas auditorias solicitadas pelo Parlamento e a EFS é orientada a atender as demandas daquela Casa; e outro com função judicante, sem um cliente definido, funcionando com tribunal administrativo.

No primeiro modelo, o Tribunal trabalha em espécie de parceria com o Poder Executivo orientando os gestores e realizando análises para melhorar o desempenho da administração, como um tipo de consultor. A EFS alemã, Rechnungshof, seria a entidade que mais se aproximaria deste modo de atuação (Delmondes, 2004, p.p 31).

No segundo modelo citado por Speck, o papel das EFS se caracteriza pela figura de assessor ou auxiliar do Poder Legislativo, com a independência para exercer a fiscalização, embora com autonomia restrita à implementação técnica dos trabalhos. Nesse modelo, o caráter das decisões do controle é opinativo. A função dos trabalhos das EFS se assemelha aos trabalhos de perícia, cabendo ao Parlamento o poder de decisão. O General Accounting Office- GAO, EFS americana, é a entidade que mais se aproxima deste modelo, a considerar o fato de 95% de suas auditorias se originarem de solicitações de parlamentares ou de Comissões do Congresso americano.

No terceiro modelo, o Tribunal de Contas age como se fosse um órgão do Poder Judiciário, julgando responsáveis pela gestão de recursos públicos (Speck, 2001). Esse papel

seria semelhante ao que os tribunais de contas desempenham ordinariamente ao julgarem contas de responsáveis pela gestão de recursos públicos.

Na verdade, os Tribunais de Contas nacionais teriam funções típicas das três formas de atuação, de modo a misturar os modelos apresentados. O TCU, por exemplo, ao mesmo tempo em que julga os administradores e gestores de recursos públicos federais, também trabalha na vertente da orientação aos membros do Executivo por meio de determinações ou recomendações proferidas em auditorias de natureza operacional. Além disso, a Constituição Federal, em seu art. 71, atribuiu ao Tribunal de Contas da União o papel de auxiliar do Congresso no exercício do controle externo, o que induz as duas instituições a atuarem em conjunto no cumprimento de parte de suas competências.

Delmondes (2004) identificou que a interação entre o TCU e o Congresso Nacional se concretiza a partir de diversos procedimentos<sup>5</sup> previstos na Constituição e nos normativos legais e infra-legais, entre os quais se destacam o encaminhamento de relatório das contas do Governo; solicitação de informações, auditorias e cópias processuais; e Relatório sobre a situação das obras públicas- previsto na LDO.

Dentre as possibilidades de interação, acima relacionadas, Ribeiro (2004) lembra que as Comissões do Congresso podem solicitar informações ou procedimentos de fiscalização, tais como auditorias de regularidade ou operacionais e inspeções ao TCU. No caso de Comissões Parlamentares de Inquérito- CPI, além dessas prerrogativas, a Constituição as concedeu poderes de investigação próprios de autoridades judiciais.

As CPI têm se caracterizado como um importante instrumento de fiscalização do Congresso e de entrosamento entre TCU e o parlamento. Um exemplo de CPI que promoveu entrosamento e que obteve sucesso em medidas efetivas foi a CPI do Judiciário no ano de 1999. Ribeiro (2004) atribui à CPI do Poder Judiciário o mérito de ter promovido *a instituição*

---

<sup>5</sup> a) Relatório das contas do Governo- o TCU vem encaminhando o parecer prévio no prazo estabelecido, no entanto, desde 1990 o Congresso não julga as contas do presidente, de modo a não cumprir o seu papel institucional;

b) Relatório trimestrais de atividades do TCU- O Tribunal encaminha seu relatório de atividades realizadas no período, inclusive sobre o atendimento de solicitações de informações e auditorias requeridas pelo Congresso;

c) Prestação de contas do TCU ao Congresso- O Tribunal presta contas de sua gestão contábil-financeira ao Congresso. Antes de ir a julgamento pelo Plenário, a CMO emite parecer prévio sobre a regularidade das contas;

d) Relatório sobre a receita corrente líquida- O TCU encaminha tais informações ao Congresso em cumprimento à LDO;

e) Solicitação de informações,

f) Solicitação de auditorias;

g) Solicitação de vistas e cópias processuais;

h) Representação de parlamentares- o TCU atua como representação os expedientes de parlamentares que versam sobre irregularidades, e são apreciados em caráter prioritário;

i) Relatório sobre a situação das obras públicas- previsto na LDO.

*de um sistema bastante rigoroso de acompanhamento de obras com indícios de irregularidades.*

Pedone et al (2002) aponta as Comissões Parlamentares de Inquérito como a forma mais marcante de fiscalização e controle exercida pelo Legislativo. O autor entende que lacuna deixada por uma atuação eficaz do TCU teria oferecido espaço à proliferação e desenvolvimento das CPI na recente história da política brasileira.

#### **2.4. Relacionamento institucional TCU e Congresso**

Com o intuito de ilustrar o grau de relacionamento entre TCU e Congresso, transcreve-se a seguir trecho de discurso proferido pelo então Presidente do TCU, Ministro Valmir Campelo, aos membros da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados- CFC, em outubro de 2003:

A afinidade existente entre as atribuições desta Comissão e as do TCU impõe aos dois Órgãos uma constante troca de experiências no ramo da fiscalização e controle dos gastos públicos. (...) Aliás, o entrosamento do TCU com o Congresso Nacional está definido com precisão na Carta Magna, em diversos de seus dispositivos, comprovando as afinidades de ação de um e de outro, co-participes que são na missão do Controle Externo.

Como colocou o Ministro do TCU, a Constituição Federal, em diversos de seus dispositivos, estabelece formas de interação entre o TCU e o Congresso Nacional no âmbito das atividades de controle externo. O art. 71 da Constituição determina que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio técnico do Tribunal de Contas da União. Observa-se que quando a Carta Magna atribui ao TCU o dever de auxiliar o Congresso no controle externo dos gastos públicos, fica estabelecida uma necessária interação entre os órgãos que transcende qualquer desejo ou vontade política dos seus membros.

Outros dispositivos constitucionais, referentes às competências do TCU, também prevêm ações que exigem um entrosamento entre o Tribunal e o Congresso no âmbito das atividades de controle. Entre tais competências do TCU, destacam-se:

- Apreciar as contas anuais do presidente da República;
- Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;
- Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas;
- encaminhar relatórios trimestrais de atividades;
- Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

- Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.

Por outro lado, a afinidade entre as instituições mencionada pelo Ministro do TCU pode ser explicada não apenas pelas atribuições afins previstas na Constituição, mas também pelos critérios de escolha dos membros do Tribunal. Segundo o art. 73 da Constituição, os Ministros do TCU serão nomeados pelo Presidente da República, observadas as seguintes condições:

- a) 1/3 serão indicados pelos membros da Câmara dos Deputados;
- b) 1/3 serão indicados pelos membros do Senado Federal;
- c) 1 de livre escolha do Presidente da República; e
- d) 2 escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

Logo, a própria composição do Colegiado do TCU revela uma natural proximidade do órgão de controle com o Congresso Nacional, uma vez que 2/3 de seus membros são indicados pelos representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Tal prerrogativa conferida pela Constituição aos membros do Congresso Nacional de indicar a maioria dos Ministros do TCU demonstra o cuidado observado pelo constituinte, que identificou a necessidade de se estabelecer um bom relacionamento entre os dois órgãos para o cumprimento de suas missões definidas na Carta Magna.

Portanto, em um primeiro momento, os dispositivos constitucionais ofereceram o arcabouço necessário para que fosse estabelecido um relacionamento institucional entre o TCU e o Congresso, voltado a uma atuação conjunta na área de controle externo. O próprio critério de indicação dos Ministros do TCU tende a facilitar o bom relacionamento entre as instituições. Posteriormente, diversos outros mandamentos legais também determinaram que o TCU prestasse algum tipo de apoio técnico ao Congresso no exercício do controle externo. Como exemplo, podemos citar a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO.

## **2.5. Fiscalização de Obras Públicas**

Tanzi e Davoodi (1997) e Mauro (1998) consideram que a corrupção está diretamente relacionada aos grandes projetos de obras públicas e às dificuldades de acompanhamento de tais despesas. Segundo eles, a corrupção induz a um aumento no

número, no tamanho e na complexidade dos projetos. O resultado seria um aumento na participação dos investimentos públicos no PIB, uma queda na taxa média de produtividade daqueles investimentos e, devido a possíveis restrições orçamentárias, uma redução em outras categorias de gasto público, tais como a conservação da infra-estrutura, a educação e a saúde. Como consequência desses efeitos, bem como de outros associados à corrupção, ter-se-ia uma redução da taxa de crescimento econômico (Neto e Garcia, 2003, pp.2).

Quanto aos desvios e atos irregulares observados nas obras públicas, Ribeiro (2004) ressalta que, no âmbito do Congresso, uma das preocupações que pautam a discussão sobre as obras com indícios de irregularidades é a tendência que essas têm de se tornarem obras inacabadas. A propósito, esse tema vem sendo objeto de debate no Legislativo desde o início da década de 90, quando na CPI do caso PC Farias e dos “Anões do Orçamento” foram detectados fortes indícios de que obras eram iniciadas com intuito de não serem concluídas (RIBEIRO, 2006)

Ribeiro (2004) ainda destaca que, se combinados, dois comandos do ordenamento jurídico podem resolver o problema das obras inacabadas:

- a) O dispositivo Constitucional que atribui ao Congresso Nacional, e subsidiariamente ao Tribunal de Contas da União, a capacidade de anular contratos; c/c
- b) O dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) que determina que o Orçamento só pode iniciar obra nova se as que estão em andamento receberam recursos suficientes para sua continuidade.

Tanzi e Davoodi (1997) ainda ressaltam que a corrupção é mais provável em grandes projetos de infra-estrutura, justificando uma associação positiva da corrupção com o montante do investimento, mas não com a sua qualidade. Os autores testaram a hipótese de que um elevado nível de corrupção está associado com a baixa qualidade da infra-estrutura. Os resultados mostraram que países com elevados níveis de corrupção tendem a possuir uma infra-estrutura de baixa qualidade. O impacto da corrupção é estatisticamente significativo sobre a qualidade das rodovias pavimentadas, sugerindo que os níveis de corrupção podem ser medidos em termos da velocidade de deterioração do pavimento (Neto e Garcia, 2003, pp.2).

Ao examinar o efeito na qualidade das obras em função da interpretação e aplicação da Lei 8666/93, Motta (2005) defende que um arcabouço legal e normativo como o existente pode assegurar que as obras públicas sejam executadas dentro de padrões adequados de custo, de qualidade e de efetividade, sem as excessivas e prejudiciais alterações de projeto e contratuais que as descaracterizam e dificultam as ações de controle e fiscalização.

O autor também entende que o atendimento aos princípios legais, ao planejamento consistente, à normalização técnica e demais disposições regulamentares existentes, acompanhados de ações objetivas de controle e fiscalização, se estabelecidas sobre parâmetros de excelência de engenharia, dão suporte à não aceitação da má qualidade e dificultam a elaboração de projetos deficientes em seus desenhos e textos que, na maioria dos casos, são responsáveis por resultados impróprios. Motta ainda critica o fato de pouco se abordar, via de regra, sobre a qualidade dos projetos, justificando-se, em determinados casos, ser esta uma etapa de decisão discricionária, sem perceber que esta é a fase onde se define objetivamente a qualidade desejada das obras a empreender, existindo regras bem definidas e de cumprimento compulsório.

Cabral (2002) discutiu a influência dos controles internos na eficácia da Gestão de Obras Públicas, demonstrando a fragilidade dos controles internos nos municípios Pernambucanos, em todas as etapas de uma obra, desde a licitação e contratação até a sua execução. Constatou que a ausência de controle e descumprimento sistemático das normas regentes dos atos de administração pública resulta em desperdício de recursos públicos, caracterizado por obras inacabadas, obras executadas sem observância às normas técnicas, obras pagas e não executadas, obras superfaturadas e obras com despesas indevidas. Segundo a autora, é muito alto o risco de ineficácia e desperdício de recursos públicos ao se executar obras sem os devidos controles internos, chegando-se a quase 50% a probabilidade de se ter uma gestão ineficaz de obras públicas pela ausência de projeto básico, boletins de medição e fiscalização da obra.

Por último registra-se que Altounian (2007) alerta para o fato de a atenção dada às etapas iniciais das obras (estudos preliminares, projeto, preparação de editais de licitação) nem sempre é a mesma dispensada à fase de execução e posterior operação. Todos os casos em que essa atenção é falha ocorrem resultados negativos para a obra.

### **3. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS**

#### **3.1. Caracterização da Pesquisa**

O problema de pesquisa abordado no presente estudo é de natureza qualitativa, que se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado (Minayo, 1994). Procura oferecer descrições profundas, bem fundamentadas e detalhadas do fenômeno estudado (PATTON, 1990; VIEIRA, 2004).

O trabalho é de natureza exploratória e descritiva. A estratégia metodológica escolhida é o estudo de caso. Bruyne, Herman e Schoutheete (1991, p. 224-225) definem estudo de caso como “análise intensiva, empreendida numa única ou em algumas organizações reais”. Para eles, o estudo de caso reúne, tanto quanto possível, informações numerosas e detalhadas para aprender a totalidade de uma situação. Por isso sugerem o uso de técnicas de coleta das informações igualmente variadas, como observações, entrevistas e documentos (YUKIKO, 2005).

A escolha deste método ainda se justifica em razão de estudo de caso permitir a análise de fenômenos em profundidade dentro de seu contexto. É especialmente adequado ao estudo de processos e explora fenômenos com base em vários ângulos (ROESCH, 1999; FREITAS, 2005).

#### **3.2. Coleta de Dados e Instrumentos**

O presente estudo exigiu vasta pesquisa documental em julgados e relatórios de auditoria do Tribunal e em relatórios de Comissões do Congresso. Além disso, foi necessária a realização de entrevistas junto a técnicos das instituições envolvidas a fim de que fosse elaborado um inventário dos principais acontecimentos relacionados à implantação e consolidação do atual modelo de fiscalização conjunta de obras na visão de atores que participaram de diferentes etapas deste relacionamento. As entrevistas ainda se destinaram a colher percepções desses atores sobre aspectos relacionados à efetividade, eficácia, legalidade e operacionalidade desse modelo de atuação conjunta.

A primeira fase do trabalho de campo, realizado nos meses de julho a agosto de 2008, compreendeu a realização de pesquisa documental nas seguintes fontes primárias de dados:

- a) Jurisprudência do TCU: acórdãos relacionados a obras relevantes no período anterior a 1997;



- b) Relatórios do Fiscobras: acórdãos que apreciaram os relatórios anuais de envio ao Congresso de informações consolidadas sobre a execução de obras públicas, no período de 1997 a 2008;
- c) Relatório Final da Comissão Temporária de Obras Inacabadas do Senado Federal- 1995- “O Retrato do desperdício no Brasil”;
- d) Sítio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização- CMO;
- e) Leis de Diretrizes Orçamentárias: exercícios 1997 a 2008;
- f) Levantamento das obras inacabadas do TCU no ano de 2007: Acórdão nº1188/2007- TCU- Plenário.

Posteriormente, no mês de setembro de 2008, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com servidores do TCU e do Congresso Nacional. Conforme mencionado, essas entrevistas tiveram por finalidade colher percepções de indivíduos que participaram ou tiveram participação relevante no processo de construção e consolidação do modelo de atuação conjunta na fiscalização de obras públicas. Por essa razão, buscou-se entrevistar servidores do TCU e do Congresso Nacional que trabalharam direta ou indiretamente na fiscalização conjunta de obras. Para tornar mais eficiente os trabalhos de campo, procurou-se selecionar servidores que participaram de diferentes etapas deste relacionamento, que se inicia em 1995 e se estende até os dias atuais. Dessa forma, os entrevistados foram escolhidos com base em informações obtidas a partir do exame documental, conversas informais com membros da organização e menção feita por outros entrevistados.

Com relação à definição do quantitativo de indivíduos a serem entrevistados, para YIN (2001) o estudo de caso, como o experimento, não representa uma ‘amostragem’, sendo o objetivo de o pesquisador expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística). Lipset, Trow e Coleman (YIN, 2001) dizem que a finalidade do estudo de caso é fazer uma análise “generalizante” e não “particularizante” (YUKIKO, 2005).

Inicialmente, estava previsto entrevistar dez pessoas, divididas da seguinte forma: a) quatro técnicos do TCU; b) quatro técnicos do Congresso; c) um técnico do Executivo; d) um parlamentar com passagem pelo TCU (Ministro).

O tamanho da amostra seguiria o método da saturação teórica, segundo o qual as entrevistas cessam quando os depoimentos não mais agregam novas informações às perguntas formuladas.

Ao final dos trabalhos de campo foram entrevistados nove servidores, sendo 05 do TCU e 04 do Congresso Nacional. A entrevista com o técnico do Poder Executivo não foi

realizada em razão de incompatibilidade de agenda, mesmo motivo pelo qual não foi possível entrevistar o parlamentar. Ainda por razões de agenda, realizou-se uma entrevista conjunta com três servidores do Congresso. As demais entrevistas foram realizadas individualmente.

O quadro 1 apresenta a relação de entrevistados identificados por código-chave, bem como outros dados dos entrevistados, como órgão de origem, cargo atual e outros cargos ocupados cujas atribuições se relacionassem à fiscalização de obras.

Nº	Código	Órgão	Cargo atual/ cargos no período analisado	Sexo	Duração da entrevista
01	T1	TCU	Chefe de Gabinete de Ministro/ Secretário-Geral de Controle Externo/ Assessor de Ministro	M	39 min
02	T2	TCU	Diretor da Adfis/Secretário de Controle Externo/Diretor- Técnico da Secretaria de Auditoria e Inspeções- Saudi	M	36 min
03	T3	TCU	Chefe de Assessoria/ Secretário de Controle Externo	M	30 min
04	T4	TCU	Chefe de Gabinete de Ministro/Chefe de Serviço da Saudi	M	40 min
05	T5	TCU	Secretário de Controle Externo/ Diretor-Técnico da Secretária de Obras e Patrimônio- Secob	M	63 min
06	C1	Câmara dos Deputados	Consultor de Orçamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização- CMO	M	75 min
07	C2	Câmara dos Deputados	Consultor de Orçamento da CMO	M	
08	C3	Câmara dos Deputados	Consultor de Orçamento da CMO	M	
09	S4	Senado Federal	Consultor de Orçamento/ Chefe da Consultoria de Orçamento do Senado Federal	M	37 min

Quadro 1: Entrevistas Realizadas

As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com base no roteiro de perguntas que compõe o Apêndice A.

### **3.3. Análise dos Dados**

Os dados e informações levantados na pesquisa documental foram utilizados inicialmente para a construção do histórico de fatos ligados à fiscalização conjunta de obras públicas, apresentados no subitem 4.1.

Elaboraram-se ainda quadros com base no exame documental dos relatórios do Fiscobras para subsidiar a avaliação de possíveis avanços na fiscalização de obras, constante do subitem 4.6.2. Além disso, o exame documental se prestou a confirmar percepções dos entrevistados, por meio das discussões referentes aos subitens 4.6.2.1; 4.6.2.2 e 4.6.2.3.

As entrevistas foram analisadas buscando-se a partir de convergências, divergências e questões emergentes, comparar e contrastar os achados com o referencial teórico e fontes de informação disponíveis.

As análises também sofreram influência residual das conversas informais junto a funcionários do TCU e das observações do pesquisador fundamentadas, especialmente, no período de cinco anos em que esteve lotado na Secretaria de Obras e Patrimônio do TCU-Secob, 2001 a 2006.

### **3.4. Limitações do Estudo**

Uma limitação do estudo diz respeito ao fato de não terem sido entrevistados gestores públicos ou outros indivíduos pertencentes aos quadros do Poder Executivo que tivessem a visão do fiscalizado, o que possibilitaria colher as percepções de quem executa as obras. Salienta-se que as tentativas de agendamento de entrevistas com gestores foram infrutíferas, possivelmente em razão de o pesquisador ser servidor do TCU, o que pode ter causado desconforto nos entrevistados em expressar suas opiniões.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Os resultados da análise e do tratamento dos dados e informações levantados por meio de pesquisa documental e entrevistas realizadas, detalhados no capítulo 3, serão apresentados e discutidos da forma a seguir descrita.

Primeiramente, no subitem 4.1, será apresentado estudo introdutório acerca do relacionamento institucional entre TCU e Congresso Nacional, com a finalidade de fornecer subsídios ao exame da construção do modelo de fiscalização conjunta de obras.

No subitem 4.2 será elaborado histórico dos principais fatos relacionados ao atual modelo de fiscalização de obras públicas.

Em seguida, nos subitens 4.2 a 4.8, passar-se-á à apresentação e discussão de resultados relacionados à eficácia, efetividade, legalidade e operacionalidade do modelo, divididos da seguinte forma: a) pontos fortes e fracos do modelo (subitens 4.2 e 4.3); b) arcabouço legal (subitem 4.4); c) Principais problemas e dificuldades operacionais do modelo (subitem 4.5); d) avanços na fiscalização de obras (subitem 4.6); e) oportunidades de melhoria na fiscalização de obras (subitem 4.7); e f) possibilidade de atuação conjunta do TCU e Congresso em outras áreas (subitem 4.8).

### **4.1. Histórico de fatos e construção do modelo**

Conforme mencionado no capítulo 3, elaborou-se um histórico dos principais fatos relacionados à construção do modelo de fiscalização de obras, por meio de exame documental e realização de entrevistas.

#### **4.1.1. Auditorias nas obras paralisadas na Região Nordeste- 1995**

Segundo a Decisão Plenária nº261/1999, a fiscalização sistemática de obras públicas constantes do Orçamento Geral da União tem seu nascedouro, no âmbito do TCU, a partir de requerimento da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados- CFC para que fosse realizado levantamento quanto à existência de obras paralisadas na Região Nordeste.

Em maio de 1995, o Tribunal, entre outras providências, determinou que as unidades técnicas coletassem informações sobre trabalhos já realizados, no âmbito de sua clientela, relativamente à existência de obras paralisadas e inacabadas na Região Nordeste. Este levantamento deveria ser complementado, por meio de inspeções, com informações relativas ao montante investido e a investir nas obras. O Plenário fixou o prazo de 45 dias para a conclusão dos trabalhos pelas unidades técnicas.

Como resultado dos levantamentos, por meio da Decisão nº 397/95-TCU-Plenário<sup>6</sup>, o TCU determinou a instauração de tomadas de contas especiais visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos em relação a 503 (quinhentas e três) obras relacionadas.

Os resultados das fiscalizações também foram encaminhados à Comissão Temporária de Obras Inacabadas do Senado Federal, também criada em 1995, cujos trabalhos foram de grande importância no relacionamento TCU e Congresso, bem como na construção do atual modelo, como será visto adiante.

Registra-se que, apesar da importância do levantamento sobre obras inacabadas na Região Nordeste, nenhum dos entrevistados fez menção a esta parceria entre TCU e Congresso quando indagados sobre os principais fatos relacionados à construção do modelo de fiscalização de obras.

#### **4.1.2. Comissão Temporária das Obras Inacabadas do Senado Federal-1995**

A Comissão Temporária de Obras Inacabadas do Senado Federal é citada em discursos proferidos por autoridades<sup>7</sup> e em julgados do TCU<sup>8</sup> como um acontecimento de grande importância nas relações entre o TCU e o Congresso Nacional na fiscalização de obras públicas. A Comissão foi criada em maio de 1995 com o objetivo de “investigar as obras não concluídas, custeadas pela União”.

Na fase de execução dos trabalhos, o TCU cedeu dois técnicos para prestar assessoria técnica à Comissão. Além disso, encaminhou relatórios de fiscalizações realizadas para atender a requerimentos da CFC, sobre a situação de obras inacabadas na Região Nordeste, e da CMO, referente a informações sobre a existência de obras com irregularidades na proposta de lei orçamentária para o ano de 1996.

Ao final dos trabalhos, a Comissão identificou 2.214 obras paralisadas, com gastos totais atualizados de mais de R\$15 bilhões. Devido à gravidade dos problemas levantados pela Comissão, bem como pela grande repercussão encontrada nos meios de comunicação, o Congresso passou a adotar iniciativas de acompanhamento e fiscalização de obras com irregularidades.

O Relatório Final da Comissão de Obras Inacabadas, intitulado o Retrato do desperdício no Brasil, reservou ao TCU diversas determinações e recomendações relacionadas

---

<sup>6</sup> Ata 37/95, em agosto de 1995.

<sup>7</sup> Pronunciamento realizado em outubro de 2003 pelo então Presidente do Tribunal, Ministro Valmir Campelo, na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados- CFC.

<sup>8</sup> Decisão Plenária 261/1999 e Acórdão 1188/2007- TCU- Plenário, entre outros.

à fiscalização de obras públicas. Por meio da Decisão nº 674/95-TCU-Plenário, o Tribunal ordenou providências internas voltadas ao atendimento das determinações da Comissão, destacando-se a elaboração de programa especial de auditoria em 113 obras consideradas prioritárias, que ainda não tinham sido fiscalizadas, localizadas nos 26 Estados da Federação e no Distrito Federal. Os resultados das fiscalizações foram encaminhados ao Congresso Nacional posteriormente, ao longo de três anos.

Além disso, o Tribunal, em atendimento às recomendações da Comissão, estabeleceu prioridade à instrução de processos de obras públicas, bem como constituiu Grupo de Trabalho para estudar e propor meios legais e/ou administrativos destinados a tornar mais ágil e efetiva a aplicação de penalidades. O Plenário do TCU ainda determinou à Secretaria de Auditoria e Inspeções – SAUDI que especializasse uma de suas Divisões Técnicas em obras e serviços de engenharia.

Por sua vez, os entrevistados consideram a Comissão de Obras Inacabadas do Senado o acontecimento mais representativo do início da construção desse relacionamento. Não há menção nas entrevistas a outro trabalho considerado tão relevante quanto esse, antes da edição da LDO 1998.

Observa-se que apesar de o TCU não haver realizado trabalhos específicos para a Comissão de Obras Inacabadas do Senado, há expresso reconhecimento da importância dos trabalhos desta Comissão no atual relacionamento voltado à fiscalização de obras, como é possível perceber em registros na literatura, como Altounian (2007), em julgados do TCU, a exemplo do Acórdão 1188/2007- TCU- Plenário e, principalmente, pelos relatos dos entrevistados.

No próprio Relatório Final da Comissão, no subitem 5.5, percebe-se que, além de agradecimentos ao TCU, há referência expressa à possibilidade de atuação conjunta entre as duas casas:

Além dos técnicos, a quem coube a elaboração deste trabalho, agradecemos ao Tribunal de Contas da União, que colocou à inteira disposição da Comissão dois técnicos especializados na área que, além de colaborar com os trabalhos de natureza técnica, possibilitarão o estabelecimento de uma atuação conjunta TCU/Senado. (grifos nossos)

Os fatos apresentados sugerem que a importância da Comissão à construção do modelo de fiscalização de obras se deve à grande repercussão na mídia dos resultados alarmantes apresentados pela Comissão.

Além disso, houve intenso intercâmbio entre instituições ao final dos trabalhos da Comissão, por meio de determinações e recomendações dirigidas ao TCU, em sua maioria

acatadas e implementadas, como a especialização de uma unidade voltada à fiscalização de obras, o que deu origem à atual Secretaria de Obras do TCU- Secob.

#### **4.1.3. Fiscalização dos subprojetos e subatividades da LOA 1996**

No ano de 1995, os membros da CMO aprovaram Requerimento com a finalidade de solicitar ao TCU informações sobre a existência de obras com irregularidades no projeto da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 1996, no período de 1993 a 1995.

Em setembro de 1995, o TCU encaminhou à CMO a relação de subprojetos nos quais haviam sido detectadas irregularidades. Em outubro do mesmo ano, por meio do Aviso nº755- GP/TCU, o TCU encaminhou relatório à CMO com a descrição das irregularidades encontradas nas obras públicas, que abrangiam 133 obras constantes do projeto de lei orçamentária, além de identificar 338 outras não incluídas no projeto.

Os relatórios enviados pelo TCU foram utilizados pelo Congresso na elaboração da lei orçamentária. Pelo que se depreende do trecho a seguir transcrito de ofício encaminhado pela CMO ao Tribunal (novembro de 1995), os relatórios atenderam às expectativas da Comissão. No mesmo expediente, é possível observar registro histórico referente à comunicação do Congresso no sentido de que as obras com irregularidades teriam os recursos orçamentários cancelados. Seria a primeira oportunidade em que surge a previsão de suspensão das obras, mecanismo que será objeto de ampla discussão neste estudo.

Atendida nossa solicitação com a presteza e precisão que era de se esperar dessa instituição, cabe agora a esta Comissão encaminhar o tratamento que será dado na Lei Orçamentária Anual às obras em geral e, em especial àquelas incluídas no relatório preparado pelo Tribunal de Contas da União. Essa, ressaltamos, é uma obrigação imposta pelo parecer preliminar do Relator Geral, que, aprovado por esta Comissão impõe aos Relatores Setoriais, no seu item 14, levar em consideração o relatório preparado por essa Corte, até mesmo para fins de cancelamento de recursos.

Reforça-se a importância deste trabalho, pois seria o primeiro registro do fluxo de informações entre TCU e Congresso sobre a situação das obras constantes dos subtítulos e subatividades da proposta de lei orçamentária, inclusive, prevendo o cancelamento dos recursos orçamentários para obras com irregularidades. Seria a origem da atual sistemática de acompanhamento de obras. Esse trabalho teria sido um divisor de águas nas relações entre o TCU e o Congresso segundo observado nos votos referentes à Decisão nº 261/1999 e ao Acórdão nº 1188/2007, ambos do Plenário.

Frisa-se que os entrevistados não fizeram menção a este trabalho ao discorrerem sobre a construção do modelo, o que surpreende pela importância do fato no relacionamento das instituições e na própria construção do modelo de fiscalização de obras.

#### **4.1.4. Fiscalização dos subprojetos e subatividades da LOA 1997**

No ano de 1996, o Tribunal realizou uma série de fiscalizações em subprojetos e subatividades constantes do projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 1997-PLOA, com a finalidade de atender Requerimento da CMO<sup>9</sup>.

Segundo relatório da Decisão Plenária n° 261/1999, naquela oportunidade, estabeleceu-se uma nova base na relação entre o TCU e o Congresso Nacional, consistente numa atuação sistemática do Tribunal quanto ao fornecimento de informações específicas sobre obras públicas, com o fim de subsidiar a apreciação de projeto de Lei Orçamentária Anual. Ainda segundo a referida Decisão Plenária, esse novo relacionamento sedimentou-se com o advento da Lei n° 9.473/97 (LDO 1998), primeira a determinar ao TCU a realização de fiscalizações anuais e sistematizadas nas obras públicas custeadas pela União.

No voto que fundamenta o Acórdão n°1188/2007- TCU- Plenário, o Relator também enfatiza a importância deste requerimento da CMO nas relações entre o Tribunal e o Congresso. Lembra que o §3° do art. 3° da Lei n° 9.233/96<sup>10</sup>, referente à LDO 1997, na versão aprovada pelo Congresso Nacional, já regulamentava o fluxo de informações entre o TCU e o Congresso para a elaboração da LOA. Entretanto, esse dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, sob a alegação de prazo exíguo para a coleta de informações. Apesar do veto presidencial, em 11/9/96, a CMO<sup>6</sup> solicitou ao TCU informações sobre resultados de inspeções e auditorias efetuadas em subprojetos e subatividades presentes no projeto da LOA 1997, mesmo que ainda não julgadas pelo Tribunal, o que gerou no TCU o processo 014.715/1996-1.

O resultado dos trabalhos, apreciado por meio da Decisão 817/96- TCU- Plenário, foi enviado ao Congresso em 16 de dezembro de 1996, em quadro intitulado “Programas de Trabalho constantes da Lei Orçamentária 96 e PL para 97 com apontamento de falhas e irregularidades”. Segundo o voto referente ao Acórdão n°1188/2007, esse trabalho teria sido o embrião da atual sistemática do Fiscobras.

---

<sup>9</sup> Requerimento da CMO de autoria do Deputado Federal Sérgio Miranda, encaminhado ao TCU por meio do Ofício n° P-219/96-CMPOF.

<sup>10</sup> O Art. 3°, § 3°, inciso VI, dispunha que o projeto de lei orçamentária anual deveria ser acompanhado de um demonstrativo sobre “as obras ou serviços submetidos à investigação formal do Tribunal de Contas da União, incluídas na proposta orçamentária, indicando o subprojeto/subatividade orçamentária correspondente, órgão, etapa em execução da obra, custo total atualizado, custo para sua conclusão e empresa executora”.



Os entrevistados também não fizeram quaisquer comentários sobre esse fato ao descreverem a construção do modelo, o que também causa surpresa pelo significado do acontecimento.

#### **4.1.5. LDO 1998- Lei n° 9.473/97**

A partir de 1997, com os comandos inseridos no art. 69<sup>11</sup> da Lei n° 9.473/97, LDO 1998, o TCU passou a encaminhar anualmente informações recentes ao Congresso Nacional sobre a situação das obras custeadas com recursos da União. Uma relevante novidade introduzida neste normativo foi a previsão de retirada dos recursos orçamentários dos empreendimentos em que o TCU identificasse indícios de irregularidades na execução das obras.

Observa-se que a Lei determinava que o TCU encaminhasse as informações ao Congresso naquele mesmo ano. Dessa forma, mesmo que os processos não fossem julgados pelo Tribunal, as informações seriam encaminhadas com base nos relatórios preliminares das equipes de auditoria, de maneira a permitir que o Congresso tivesse uma visão global da situação da execução das obras no país.

Em cumprimento ao art. 69 da LDO 98, o TCU enviou, em setembro de 1997, informações aos Presidentes do Senado, da Câmara e da CMO relativas a 96 obras auditadas e 224 outras constantes de processos em tramitação, com irregularidades envolvendo recursos da ordem de R\$ 2,20 bilhões.

A partir do advento da LDO 98, o Tribunal passou a elaborar, paralelamente ao seu plano geral de fiscalizações, um plano específico de auditorias de obras para auxiliar o Congresso Nacional no processo de alocação de recursos orçamentários.

#### **4.1.6. CPI do Judiciário do Senado Federal- 1999**

---

<sup>11</sup> Art. 69. O Tribunal de Contas da União enviará à comissão mista permanente prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal, até 30 de setembro de 1997:

I - relação das obras em execução com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, nas quais tenham sido identificados indícios de irregularidades em sua gestão, ainda que os processos se encontrem em tramitação, incluídas ou não na proposta orçamentária, indicando a classificação institucional e funcional-programática do subprojeto ou subatividade correspondente, o órgão executante, a localização da obra, os indícios verificados e outros dados julgados relevantes para sua apreciação, pela comissão;

II - informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subprojetos mais relevantes, constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, selecionados, especialmente, de acordo com critérios que levem em consideração o valor liquidado no exercício de 1996 e o autorizado em 1997, a regionalização do gasto, sem prejuízo das solicitações do Congresso Nacional.

A Comissão Parlamentar de Inquérito- CPI do Judiciário, instituída no Senado Federal em fevereiro de 1999, teve grande repercussão, principalmente, em função da investigação sobre o emblemático caso de corrupção nas obras de construção do edifício sede do TRT 2ª Região-SP, envolvendo o juiz Nicolau dos Santos, e que culminou com a cassação do mandato do então Senador da República Luis Estevão.

No que tange à consolidação do modelo, houve consenso entre os entrevistados do TCU e do Congresso em apontar o caso das obras do TRT-SP como o fato que deu sustentação ao modelo de atuação conjunta. Até então medidas eficazes previstas na LDO, como a paralisação das obras, não encontravam respaldo político para serem implementadas, situação que se alterou com os desdobramentos do caso.

A importância da CPI do Judiciário no modelo de fiscalização de obras foi reconhecida por Ribeiro (2004) ao afirmar que a Comissão promoveu a instituição de um sistema bastante rigoroso de acompanhamento de obras com indícios de irregularidades.

Para que seja possível compreender plenamente os motivos que levaram o caso TRT-SP alcançar tamanha importância na consolidação do modelo de fiscalização de obras, faz-se necessário apresentar o histórico resumido da atuação do TCU e Congresso na fiscalização das obras até que o escândalo viesse à tona. Em seguida, examinaremos as repercussões e importância do caso.

#### **4.1.6.1. Histórico das obras do edifício sede do TRT 2ª região**

As primeiras inspeções e auditorias realizadas pelo TCU nas obras do TRT-SP datam de 1992. Já no primeiro trabalho, a equipe de fiscalização detectou indícios de irregularidades no processo licitatório e na execução do contrato. Segundo Relatório da Decisão Plenária nº45/1999, mereceu especial registro por parte da equipe auditora a inadequação do objeto licitado, uma vez que deveriam ter sido realizados dois certames distintos: um para a aquisição do terreno, outro para a realização das obras propriamente ditas.

Nessa época, de acordo com laudo emitido por engenheiro da Caixa Econômica Federal, por solicitação do então Relator, Ministro Marcos Vilaça, constatou-se que o preço de aquisição do imóvel ficou cerca de 20% acima dos valores de mercado.

Tais irregularidades já haviam sido comunicadas ao Congresso Nacional por conta do envio de informações sobre obras irregulares no PLOA desde 1995. No entanto, o TCU não recomendou a paralisação das obras, nem mesmo o Congresso decidiu retirar os recursos da lei orçamentária, diante das irregularidades comunicadas pelo TCU.

Observa-se que em 1992, a unidade técnica responsável pela fiscalização das obras, Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo- Secex-SP, apresentou uma

série de propostas<sup>12</sup> ao Tribunal em relação às irregularidades detectadas, entre as quais a *suspensão do pagamento de parcelas do preço até que o estágio físico da obra se equiparasse ao montante de recursos financeiros liberados antecipadamente a favor da contratada.*

Destaca-se também as propostas da Secex-SP no sentido de que fossem levantados eventuais prejuízos causados ao Erário e revisto o preço inicial ajustado. E ainda aplicação de multa ao Juiz Presidente do TRT, Nicolau dos Santos Neto.

O Ministério Público junto ao TCU, naquela oportunidade, opinou pela aplicação de multa aos responsáveis, sem prejuízo das determinações propostas pela Secex-SP.

A proposta da Secex-SP só veio a ser apreciada pelo TCU em 1996, após redistribuição dos autos e sorteio de novo Relator, por meio da Decisão Plenária nº 231/96. Na oportunidade, o Tribunal não recomendou a paralisação da obra, se limitando, naquela oportunidade, a determinar ao Presidente do TRT (subitem 8.3 da Decisão Plenária nº 231/96):

“a adoção de providências urgentes no sentido de transferir, imediatamente, as obras de construção do Fórum Trabalhista de São Paulo, incluindo o respectivo terreno, para o seu nome, bem como a efetivação de medidas com vistas ao prosseguimento da respectiva obra em obediência rigorosa às normas e preceitos contidos no atual Estatuto de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93).”

Os responsáveis teriam atendido a primeira parte da determinação referente à transferência do terreno, no entanto, ignoraram a segunda parte, prosseguindo com a realização de pagamentos não respaldados pela contraprestação de serviços.

Em 18.02.98, a Procuradora da República no Estado de São Paulo ingressou com expediente no TCU informando que “decorridos dois anos (da Decisão nº 231/96-Plenário), tendo sido ultrapassados os prazos contratuais avençados entre o TRT/SP e a empresa Incal Incorporações S.A., vencedora da licitação, e já tendo sido pago pelo Tesouro Nacional praticamente o preço total do empreendimento (...), muito ainda falta para a entrega da obra, de relevantíssima importância para esta Capital”.

---

<sup>12</sup> a) considerasse ilegal a contratação da construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo na modalidade 'aquisição de edifício a construir' ao invés de obra pública de engenharia;

(b) determinasse ao TRT 2ª Região:

b1) o estabelecimento de cronograma físico-financeiro que vinculasse a liberação dos recursos financeiros ao cumprimento de etapas de execução física nas respectivas datas;

b.(2) a suspensão do pagamento de parcelas do preço até que o estágio físico da obra se equiparasse ao montante de recursos financeiros liberados antecipadamente a favor da contratada.

(c) fossem levantados os eventuais prejuízos causados ao Erário e revisto o preço inicial ajustado, sem prejuízo de imputação de responsabilidade aos agentes públicos causadores dos prejuízos, considerados suficientes os dados do parecer técnico da CEF como indícios de lucro abusivo por parte da contratada;

(d) Fosse aplicada multa ao Juiz Presidente do TRT Sr. Nicolau dos Santos Neto.

Com isso foi autuado novo processo no TCU (TC-001.025/98-8) que resultou na Decisão Plenária nº163/2001, por meio da qual foi determinado aos responsáveis, entre eles o juiz aposentado Nicolau dos Santos Neto e o então Senador Luis Estevão, a devolução aos cofres públicos da importância de R\$169.491.951,15, em razão de superfaturamento identificado nas obras do TRT 2ª Região- SP.

#### **4.1.6.2. Discussão do caso TRT-SP**

Segundo Delmondes (2003), “as irregularidades na licitação do prédio da Justiça do Trabalho vinham sendo apontadas por auditoria do TCU desde 1992, antes do início da construção. Na época, os auditores recomendaram a anulação da licitação, a rescisão do contrato entre o TRT e a Construtora Incal e a devolução dos recursos que já haviam sido pagos. Uma das irregularidades era, justamente, o pagamento adiantado de parcelas à Construtora”. No entanto, o TCU somente julgou o processo quatro anos depois e aceitou os procedimentos “tendo em vista a fase conclusiva em que se encontram as obras do edifício”. Demondes (2003) conclui que “depois de passados quatro anos, o TCU perdeu a oportunidade para evitar o desvio de recursos”.

Por sua vez, o Congresso Nacional já estava informado de que havia suspeitas de irregularidades na obra do Prédio do TRT/SP desde 1995, mesmo ciente de tais irregularidades, a Comissão de Orçamento continuou a aprovar verbas para a obra (DELMONDES, 2003).

Ainda segundo Delmondes (2003) faltou ao Congresso Nacional a ação integrada com o TCU quando, ao tomar conhecimento das irregularidades através da relação das obras investigadas em 1995, continuou aprovando verbas destinadas no orçamento para a obra do TRT-SP. Assevera ainda que quando não existe vontade política, pode o Parlamento dispor de todos os instrumentos possíveis, e nenhum resultado efetivo ser alcançado com o exercício da fiscalização.

Por outro lado, a partir do escândalo das obras do TRT-SP, o trabalho de fiscalização de obras ganhou uma dimensão maior, por parte inclusive da imprensa. Os meios de comunicação passaram a questionar por que razões a obra recebeu recursos se já haviam sido detectados sérios problemas no contrato. Nesse momento, a necessidade de uma ação preventiva por parte do Controle Externo passou a ganhar força.

A repercussão negativa dos desvios ocorridos nas obras do TRT-SP levou o Congresso Nacional a perceber a necessidade de adotar medidas efetivas para estancar o fluxo

de recursos a empreendimentos sobre os quais fossem identificados indícios de irregularidades.

Segundo os entrevistados, o que ocorria até então era que as partes interessadas entravam com artifícios protelatórios junto ao TCU, como pareceres de juristas renomados, com o intuito de retardar a apreciação do processo. Com isso, até que o TCU se manifestasse conclusivamente, a obra já estaria completamente executada e paga, o que tornou o caso do TRT-SP um marco para a fiscalização das obras.

Portanto, percebe-se que, a partir do escândalo do TRT-SP, a pressão da opinião pública e da imprensa exigiu dos Congressistas e do TCU uma resposta à sociedade, que foi encontrada no modelo já consagrado na LDO, mas que precisava de vontade política para ser efetivamente implementado.

Por fim, vale frisar o relato de um dos entrevistados o qual chega a afirmar que o TRT-SP foi um tipo de mal necessário ao país, pois, embora tenham sido desviados milhões de reais dos cofres públicos, este caso acabou gerando uma economia muito maior ao erário na medida em que a partir daquele momento os mecanismos de fiscalização de obras se consolidaram. Dali em diante se evitou que dezenas de outros casos semelhantes ao TRT-SP se tornassem realidade.

#### **4.1.7. CPI das Obras Inacabadas da Câmara dos Deputados- 2001**

Em 2001, foi criada, na Câmara dos Deputados, a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada “a investigar possíveis irregularidades atentatórias aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade administrativa e da economicidade nas obras iniciadas e não concluídas e os bens imóveis que não estão sendo utilizados, ou utilizados inadequadamente pela administração federal (obras inacabadas)”. O relatório final apresentou as seguintes determinações ao TCU:

- Proceder a estudos tendentes a identificar as necessidades de recursos necessários a dinamização dos trabalhos de fiscalização e controle externo, de modo a ampliar o número de órgãos e entidades fiscalizados num determinado período.
- Intensificar a prática de controles preventivos;
- Introduzir meios de divulgação de resultados de inspeções e decisões de interesse comum a grupos de órgãos e entidades sujeitas à fiscalização do TCU;

- Prestar à Câmara dos Deputados as informações relativas ao saneamento das irregularidades constatadas nas obras com irregularidades graves em 2000 e 2001.

Embora a CPI tenha sido encerrada com dissidências e acusações entre membros da Comissão, ela merece ser citada como mais um momento de interação entre TCU e Congresso na fiscalização de obras públicas.

Após este acontecimento, não há nenhum caso marcante relacionado à fiscalização de obras que não se enquadre dentro da sistemática atual, a qual se consolidou efetivamente após o escândalo das obras do TRT-SP.

Antes de se passar à apresentação e discussão de resultados serão registradas algumas considerações relevantes sobre o modelo de fiscalização de obras, coletadas nas entrevistas realizadas junto a servidores do TCU e do Congresso, na forma detalhada no capítulo 3.

#### **4.1.8. Outras considerações relevantes sobre a construção do modelo**

Nas entrevistas realizadas, dois pontos foram enfatizados pela importância no processo de construção do modelo de fiscalização de obras, a saber: criação no âmbito do TCU de um Comitê de Assessoramento ao Congresso Nacional, em 1995; e a interação entre técnicos do TCU e da CMO. A seguir, passa-se a examinar cada um desses pontos.

##### **4.1.8.1. Comitê de Assessoramento ao Congresso do TCU**

Três servidores do TCU entrevistados mencionaram a criação pelo Tribunal de um Comitê de Assessoramento ao Congresso como um acontecimento importante nas relações entre as instituições.

Segundo os entrevistados, o Tribunal teria sido surpreendido pelos pedidos de fiscalizações das Comissões do Congresso em 1995. Naquele momento, o TCU não estava preparado para atender as demandas do Congresso Nacional, principalmente em relação aos prazos estabelecidos.

Nesse contexto, o Ministro Humberto Souto, até pouco tempo membro da Câmara dos Deputados, teria percebido a necessidade de aprimoramento do relacionamento do Tribunal com o Congresso, principalmente para melhor atender demandas como as encaminhadas por ocasião da Comissão de Obras Inacabadas e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados- CFC.

O Ministro então propôs a criação do Comitê de Assessoramento ao Congresso Nacional no âmbito do TCU, o que foi atendido e considerado decisivo para ajustar o tratamento e encaminhamento de informações do Tribunal ao Congresso.

#### **4.1.9. Relacionamento das equipes técnicas**

Outro ponto enfatizado por quatro entrevistados diz respeito à interação que existiu entre os técnicos do TCU e Congresso durante a construção do modelo de fiscalização de obras.

Antes mesmo da criação do Comitê de Relacionamento com o Congresso no TCU, já havia uma interação significativa entre técnicos da CMO com os técnicos área de orçamento do TCU, lotados na extinta Saudi, local onde foi criado o primeiro serviço de obras dentro do TCU, o que seria o embrião da secretaria especializada em obras, criada alguns anos depois. Esse grupo de técnicos discutiam questões relacionadas à elaboração e execução do orçamento e dispositivos da LDO. Nessa interação, havia uma preocupação no sentido de que as medidas voltadas à fiscalização de obras públicas não se esgotassem com o término das comissões parlamentares e comitês criados. Discutia-se que deveria haver uma continuidade dessas ações. Portanto, os técnicos das instituições perceberam a necessidade de se construir um apoio legislativo para essa ação conjunta.

Não se pode esquecer que a vontade política dos parlamentares foi o principal fator à implantação do modelo, conforme indicado por todos os entrevistados servidores do Congresso, e também por grande parte dos servidores do TCU. Entretanto, cabe registrar a importância da interação entre os técnicos das duas Casas no processo de implantação do modelo, bem como no aperfeiçoamento contínuo de seus dispositivos, com será tratado adiante.

#### **4.2. Pontos fortes do modelo**

No que diz respeito à eficácia e efetividade do modelo buscou-se levantar informações e dados sobre os pontos considerados fortes do modelo, os quais dariam sustentação à atual sistemática de fiscalização de obras.

Dessa maneira, a partir da consolidação das entrevistas realizadas junto a servidores do TCU e do Congresso, com base no roteiro que compõe o Apêndice A, identificaram-se os seguintes pontos fortes:

- 1- Divisão nos dois níveis de controle externo (técnico e político);
- 2- Prevenção e eficácia no combate ao desperdício de recursos públicos;

- 3- Tempestividade da Atuação do TCU;
- 4- Aperfeiçoamento constante da legislação voltada à fiscalização de obras;
- 5- Aumento da expectativa de controle;
- 6- Fortalecimento da imagem institucional do TCU junto ao Congresso Nacional e aos meios de comunicação.

Em seguida, serão detalhados os motivos que levaram os entrevistados a identificar cada um dos pontos relacionados.

#### **4.2.1. Divisão nos dois níveis de controle externo (técnico e político)**

Conforme mencionado ao longo deste trabalho, no atual modelo de fiscalização de obras, TCU e Congresso atuam em conjunto. A atuação do Tribunal se limita ao aspecto técnico, por meio da realização das fiscalizações de obras, enquanto ao Congresso cabe a decisão política de alocar ou não recursos orçamentários para as obras públicas, com base nas informações encaminhadas pelo TCU anualmente.

Essa clara divisão nos dois níveis de controle externo (técnico e político) foi encarada como ponto forte do modelo de maneira consensual pelos entrevistados, pois define a responsabilidade de cada ente no papel na fiscalização de obras.

Um dos entrevistados alerta que a avaliação do prosseguimento ou não de uma obra não pode se restringir aos aspectos técnicos, pois é essencial que se examine, do ponto de vista político, a conveniência de se alocar recursos para execução das obras. Se o Congresso se limitar a acompanhar o posicionamento técnico apresentado pelo TCU, pode vir a ocorrer um sério dano problema social. Por exemplo, indícios de irregularidades recentemente identificados nas obras de construção de dois gasodutos recomendariam, do ponto de vista técnico, a paralisação dos empreendimentos até que as irregularidades fossem saneadas. No entanto, considerando o atual cenário geo-político e econômico da América Latina, existe a possibilidade de riscos de abastecimento de gás, o que pode representar um prejuízo muito maior ao país que a continuidade das obras. Este seria o tipo de decisão política que cabe ao Congresso Nacional.

Nota-se que essa divisão funciona como um sistema de freios e contrapesos ao evitar que decisões adequadas do ponto de vista técnico venham a prejudicar a sociedade em virtude da importância econômica e social de um dado empreendimento. Do mesmo modo, passa-se a exigir que as decisões políticas se revistam de cuidados e critérios adequados a ponto de justificar o prosseguimento de uma obra na qual o TCU detecte indícios de irregularidades graves.



#### **4.2.2. Prevenção e eficácia no combate ao desperdício de recursos públicos**

De maneira geral, os entrevistados consideram o modelo preventivo e eficaz no combate ao desperdício dos recursos públicos. Este ponto foi associado principalmente a dois fatores: tempestividade dos trabalhos do TCU e suspensão pelo Congresso da execução orçamentária das obras, a partir das informações encaminhadas pelo TCU.

Na verdade, a tempestividade em si só não é suficiente para garantir a boa aplicação dos recursos. Ela dependeria de outras medidas associadas que lhe conferisse eficácia, o que foi alcançado por meio do bloqueio de recursos orçamentários às obras, pelas razões examinadas a seguir.

Antes da edição da LDO 1998, as fiscalizações de obras pelo TCU seguiam os ritos ordinários estabelecidos na sua Lei Orgânica, de modo que a aplicação de sanções aos responsáveis ou mesmo as determinações cabíveis aos entes fiscalizados só ocorriam com o trânsito em julgado processos, o que levava, em média, de dois a três anos. Assim, quando o TCU apreciava em definitivo um relatório de auditoria, muitas vezes a obra já estava concluída e paga, ainda que a fiscalização tivesse ocorrido durante a fase de construção. Com isso, no caso de desvios de recursos, somente restava ao TCU tomar as providências necessárias ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente. No entanto, tal medida não se reveste de eficácia pelo baixo percentual de execução das sanções aplicadas pelo TCU.

Com a possibilidade de paralisação do empreendimento, houve uma mudança de postura dos fiscalizados e empresas envolvidas, que passaram a buscar sanear as irregularidades apontadas pelo TCU, em vez de contestar os questionamentos do TCU até as últimas instâncias processuais, usando e abusando de instrumentos jurídicos, muitas vezes com a clara intenção de apenas adiar uma deliberação definitiva do TCU.

Percebe-se, portanto, que não bastaria uma atuação tempestiva do TCU se não houvesse uma legislação consistente que desse respaldo às suas ações, prevendo inclusive a paralisação de obras até o saneamento das irregularidades detectadas. Do mesmo modo, se não houvesse desejo político no âmbito do Congresso para fazer valer os comandos da Lei, as ações do TCU não se revestiriam de eficácia.

Além da tempestividade e possibilidade de paralisação das obras, a prevenção e eficácia no combate ao desperdício dos recursos públicos também sofre influência de outros pontos fortes comentados adiante como o aperfeiçoamento da legislação e o aumento da expectativa de controle.

### **4.2.3. Tempestividade da Atuação do TCU**

O atual modelo de fiscalização de obras se caracteriza por um fluxo tempestivo de informações encaminhadas pelo TCU ao Congresso. Anualmente, 30 dias após o Poder Executivo encaminhar a proposta de Lei Orçamentária ao Congresso, o TCU deve enviar informações recentes sobre a situação das obras contempladas na proposta orçamentária. Os entrevistados apontaram essa tempestividade na atuação do TCU como ponto forte do modelo.

Houve consenso entre os entrevistados que a atuação conjunta somente seria viabilizada caso o Tribunal se manifestasse tempestivamente sobre a situação das obras. Nesse sentido, a LDO ofereceu as condições necessárias para permitir uma atuação tempestiva do TCU.

Primeiro ao estabelecer prazos que forçavam o Tribunal a encaminhar as informações à CMO antes da aprovação da Lei Orçamentária, o que oferecia condições de se retirar do orçamento recursos para obras com indícios de irregularidades cuja paralisação fosse recomendada.

Segundo, a LDO passou a exigir que o Tribunal encaminhasse as informações antes do julgamento dos processos pelo Plenário da Corte. Na prática, grande parte das informações encaminhadas dizem respeito somente ao posicionamento das equipes de auditoria, uma vez que não há tempo para incluir os processos em pauta para o respectivo julgamento.

Dessa forma, o TCU deve informar se os levantamentos de auditoria identificaram a existência de indícios de irregularidades graves e se esses indícios recomendam ou não a continuidade da obra. Esse comando conferiu agilidade à atuação do TCU.

### **4.2.4. Aperfeiçoamento constante da legislação voltada à fiscalização de obras**

Segundo os entrevistados, a interação entre as instituições permitiu que o Congresso aprimorasse e construísse uma legislação consistente na área de fiscalização de obras. Essa legislação vem sendo atualizada a cada nova LDO, o que pode ser percebido pela evolução e aumentos dos comandos e seus respectivos detalhamentos. Além disso, a necessária aproximação entre técnicos do TCU e da CMO possibilitou ao Tribunal propor ajustes e melhorias na Lei com a finalidade de viabilizar e aperfeiçoar a sua atuação para atender as necessidades do Congresso.

Percebe-se que, ao longo dos últimos dez anos, as leis de diretrizes orçamentárias foram sofrendo ajustes para aperfeiçoar o modelo de fiscalização de obras públicas. Por exemplo, citam-se as mudanças referentes aos critérios de seleção de obras a serem seguidos pelo TCU. Inicialmente, a Lei trazia apenas recomendações sobre os valores empenhados e fixados para os exercícios, contudo ao longo do tempo o Congresso passou a especificar com maiores detalhes quais critérios deveriam ser utilizados pelo TCU no processo de seleção. Para melhor ilustrar os ajustes da Lei, o quadro a seguir apresenta os textos correspondentes ao comando em questão, referentes às LDO 1998 e 2009:

LDO 1998 (Art. 69 da Lei 9473/1997)	LDO 2009 (Art. 97 da Lei 11.768/08)
<p>II - informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subprojetos mais relevantes, constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, selecionados, especialmente, de acordo <u>com critérios que levem em consideração o valor liquidado no exercício de 1996 e o autorizado em 1997, a regionalização do gasto, sem prejuízo das solicitações do Congresso Nacional.</u></p>	<p>§ 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.</p>

**Quadro 2:** Comparativo dos critérios de seleção de obras da LDO

**Fonte:** Lei de Diretrizes Orçamentárias

A partir da LDO 2001 (Lei 9.995/00), também se passou a indicar<sup>13</sup> quais as informações deveriam ser enviadas ao parlamento para subsidiar a decisão de alocação dos

<sup>13</sup> Lei 9995/00. Art. 86. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista Permanente prevista no art. 166, §1o, da Constituição, até 30 dias após o encaminhamento da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, informações recentes sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive em meio magnético.

§ 1º Das informações referidas no caput constarão, para cada obra fiscalizada:

- I – a classificação institucional, funcional e programática, atualizada conforme o constante na proposta orçamentária para 2001;
- II – sua localização e especificação, com as etapas, os subtrechos ou as parcelas e seus respectivos contratos, conforme o caso, nos quais foram identificadas irregularidades;
- III – a classificação dos eventuais indícios de irregularidades identificados, de acordo com sua gravidade;
- IV – as providências já adotadas pelo Tribunal quanto às irregularidades;
- V – o percentual de execução físico-financeira;
- VI – a estimativa do valor necessário para conclusão;
- VII – outros dados considerados relevantes pelo Tribunal.

recursos orçamentários. Até então, a Lei se limitava a determinar ao TCU o encaminhamento das informações, sem qualquer tipo de detalhamento. Ao longo dos anos, o Congresso percebeu a necessidade de indicar no texto da lei as informações de seu interesse. Tais informações, atualmente estão especificadas no Inciso I a VII do § 1º do art.97 da LDO 2009:

- a localização da obra e especificação, com as etapas, as parcelas ou os subtrechos e seus respectivos contratos e convênios, conforme o caso, o CNPJ e a razão social da empresa responsável pela execução da obra ou serviço, nos quais foram identificadas irregularidades (Inciso II);

- 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 (Inciso III);

- as providências já adotadas pelo Tribunal de Contas da União quanto às irregularidades (Inciso IV);

- o percentual de execução físico-financeira e a estimativa do valor necessário para conclusão (Incisos V e VI).

Outro importante aperfeiçoamento da legislação decorreu da preocupação do Congresso em melhorar a transparência dos gastos com obras públicas. Assim, o §6º do Art. 83 da Lei 10266/2001- LDO 2002 inovou ao apresentar o seguinte comando:

§ 6º O Tribunal de Contas da União disponibilizará na sua página na Internet, até o 10º dia de cada mês, relatório consolidado de atualização das informações referentes às obras mencionadas no parágrafo anterior, sem prejuízo das informações remetidas ao Congresso Nacional.

Atualmente, § 6º do art. 96 da Lei 11.768/08- LDO 2009 dispõe que a CMO deverá disponibilizar, inclusive pela internet, a relação atualizada das obras e serviços com indícios de irregularidades graves. Transcreve-se, a seguir, trecho do voto proferido pelo Ministro Valmir Campelo, no âmbito do Acórdão nº1188/2007- TCU- Plenário, no qual se aborda esta questão.

28. Outro fator que soma resultados ao controle dos gastos em obras diz respeito à publicidade e à transparência com que são conduzidos os trabalhos, seja no TCU, seja no Congresso Nacional. É a própria LDO que orienta essa publicidade, na medida em que determina a divulgação na internet das obras e serviços com indícios de falhas graves, conforme vem disciplinando sistematicamente, nos últimos anos, dispositivos específicos das leis de diretrizes orçamentárias. Essa divulgação visa fomentar a participação dos cidadãos por meio do controle social.

Além disso, principalmente em função do entrosamento existente entre técnicos do TCU e do Congresso, ocorreu a inclusão na LDO de dispositivos destinados a facilitar o acesso dos órgãos de controle a informações relevantes para a fiscalização de obras. Entre as medidas relacionadas à disponibilização de informações aos órgãos de controle, destacam-se:

- exigência de remessas de informações dos gestores para a CMO antes da aprovação da lei orçamentária (art. 20 da Lei 11.768/2008);

- obrigatoriedade de cadastramento de contratos no Siasg<sup>14</sup> (Art. 18 da Lei 10.524/2002);

- obrigatoriedade de os órgãos disponibilizarem o edital e o orçamento detalhado para as obras de grande vulto (art. 20 da Lei nº 11.514/07- LDO 2008).

Apesar dos avanços proporcionados pela LDO no que diz respeito ao acesso das informações por parte dos órgãos de controle, ainda existem deficiências na disponibilização dos dados referentes às licitações e contratos de obras, como será tratado com maior profundidade nos itens 4.5.1.1 e 4.7.4.

#### **4.2.5. Aumento da expectativa de controle**

Quatro de nove entrevistados consideram o aumento da expectativa do controle como um ponto forte do modelo. A razão deste aumento estaria relacionada à eficácia do modelo, que paralisa a obra com indícios de irregularidades, bem como ao elevado número de auditorias realizadas anualmente.

De um modo geral, a atuação tempestiva e eficaz do controle se torna um obstáculo àqueles que desejam desviar recursos públicos ou angariar qualquer tipo de vantagem em contratos administrativos. Quando tais atributos se associam a um plano anual de fiscalizações, ou seja, a uma atuação regular e sistematizada, há uma tendência de ocorrer aumento da expectativa de controle por parte dos órgãos e entidades fiscalizadas, o que tende a reduzir a prática de atos de gestão irregulares.

No caso das obras públicas, atualmente o TCU realiza cerca de 150 fiscalizações ao ano para atender as necessidades do Congresso, sendo que em 2002 esse número chegou a 435. Comparando esse quadro com a situação encontrada antes da implantação da sistemática de fiscalização de obras, quando não havia um plano específico para a realização de auditorias em obras, é indiscutível o acréscimo considerável no número de fiscalizações. Além disso,

---

<sup>14</sup> Art. 18. Os órgãos e entidades integrantes dos orçamentos da União deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg informações referentes aos contratos e convênios firmados, para fins de adequar os relacionamentos com os respectivos programas de trabalho.

§ 1º Os órgãos e entidades que decidirem manter sistemas próprios de controle de contratos e convênios deverão providenciar a transferência eletrônica de dados para o Siasg, mantendo-os atualizados mensalmente.

antes da implantação do modelo, as fiscalizações de obras do TCU, como regra, não resultavam em paralisações das obras quando detectados indícios de irregularidades graves. Tais fatos indicam uma tendência de aumento da expectativa do controle como acreditam os entrevistados.

#### **4.2.6. Fortalecimento da imagem institucional do TCU**

Os servidores do TCU entrevistados consideram ter ocorrido um fortalecimento da imagem institucional do Tribunal junto ao Congresso Nacional, aos auditados e à própria sociedade. Essa percepção se construiu a partir de depoimentos de parlamentares sobre o trabalho do TCU e de outros cidadãos que passaram a conhecer o papel do TCU a partir dos resultados das fiscalizações de obras. Os servidores do Congresso Nacional entrevistados também entendem que o TCU fortaleceu sua imagem em função do apoio prestado ao parlamento na fiscalização de obras.

Embora não tenha sido possível levantar dados que pudessem confirmar a percepção dos entrevistados quanto ao fortalecimento da imagem institucional do TCU, há fatos que indicam que a atuação conjunta com o Congresso aumentou a visibilidade do TCU perante os meios de comunicação. Por exemplo, nos meses de agosto e setembro, datas em que são encaminhadas as informações ao Congresso, o TCU ocupa um significativo espaço dentro das mídias de comunicação, especialmente a imprensa.

#### **4.3. Pontos Fracos do modelo**

A identificação dos pontos fracos do atual modelo de fiscalização de obras ocorreu a partir da realização de entrevistas junto a servidores do TCU e do Congresso, mediante a aplicação do formulário constante do Apêndice A, conforme método detalhado no capítulo 3. Entre os pontos fracos do modelo foram identificados um desgaste no relacionamento institucional entre o TCU e governantes dos três níveis de governo, bem como uma tendência de desgaste de imagem do Tribunal junto à sociedade e os meios de comunicação.

No que se refere ao desgaste no relacionamento do TCU com os três níveis de governo do Poder Executivo, de maneira geral, os servidores do Tribunal entrevistados enxergam um natural desgaste nesses relacionamentos em razão da atuação sistemática do controle e, principalmente, pela conseqüente paralisação de empreendimentos a partir das fiscalizações de obras realizadas pelo Tribunal. Como assinala um dos entrevistados, mesmo nos casos em que o TCU consegue demonstrar as irregularidades nos contratos, como

atualmente ocorre com a Infraero, ainda assim há o desgaste no relacionamento institucional, bem como críticas ostensivas que podem confundir a opinião pública. Os servidores do Congresso não apontaram esse desgaste no relacionamento como ponto fraco do modelo.

Quanto à possibilidade de desgaste da imagem institucional do TCU junto à sociedade, os cinco servidores do TCU entrevistados consideram que muitas vezes a mídia e a sociedade não conseguem entender a atuação do TCU. Dessa forma, acaba prevalecendo um discurso de certos grupos os quais afirmam que a paralisação das obras atrasa o desenvolvimento do país. Estes grupos normalmente são formados por governantes, empresas, associações de classes ou outros entes interessados de alguma forma na continuidade das obras. Segundo um dos entrevistados, parece haver uma ação orquestrada por parte desses grupos no sentido de repetir cada vez mais que as paralisações de obras causam prejuízos ao desenvolvimento do país. Em um dos trechos de sua entrevista, afirma:

(...) Esta falácia de que este modelo está atrapalhando o desenvolvimento do país vem ganhando cada vez mais força na imprensa. (...)

Três servidores do Congresso entrevistados não apontaram espontaneamente o desgaste da imagem das instituições como ponto fraco do modelo. Quando provocados, reconheceram que existe um ônus para o Congresso Nacional que seria a paralisação de obras, no entanto, defendem que o bônus decorrente desta ação compensaria um suposto desgaste institucional junto à sociedade, pois essa medida evita o desperdício de recursos.

Percebe-se que, nas duas situações, a causa atribuída ao suposto desgaste de relacionamento e de imagem estaria associada à suspensão da execução física das obras, razão pela qual será a seguir examinado esse aspecto do modelo e suas conseqüências em cada um dos pontos fracos identificados nas entrevistas.

#### **4.3.1. Paralisações de obras- Exame das conseqüências**

As paralisações de obras causam descontentamentos entre os chefes dos executivos federais, estaduais e municipais, que responsabilizam o TCU por tais medidas. Por sua vez, esses governantes fazem críticas ao TCU que chegam à população por meio da imprensa, o que pode levar a um desgaste da imagem do TCU, conforme apresentado no subitem anterior.

Observa-se que a paralisação das obras considerada causa deste desgaste da imagem do TCU, também foi apontada pelos entrevistados como um aspecto positivo da Lei.

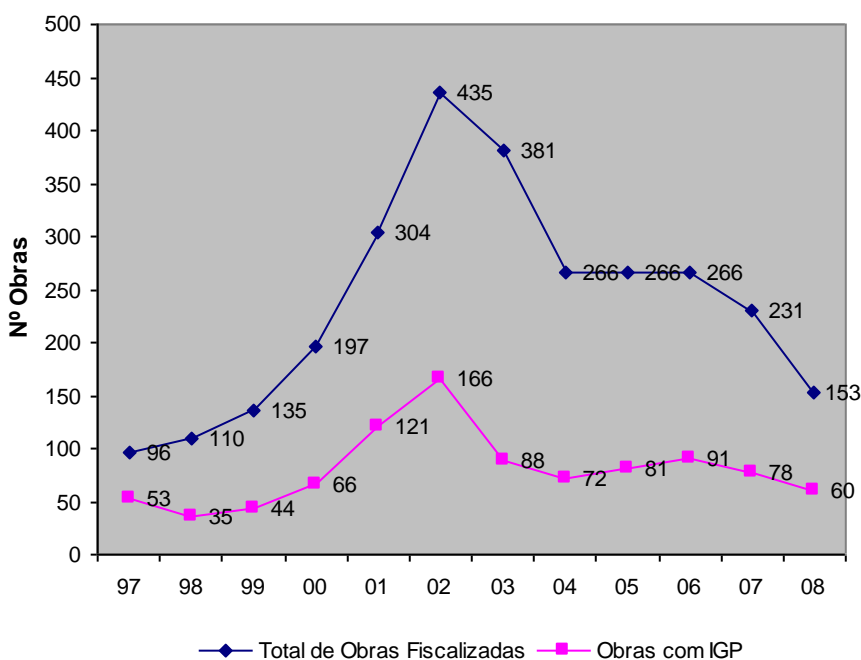
Apesar desse ônus, os entrevistados não admitiram ou levantaram em nenhum instante a possibilidade de se retirar da Lei esse dispositivo. Pelo contrário, os entrevistados consideram a paralisação uma medida necessária à eficácia do modelo.

#### 4.3.1.1. Desgaste no relacionamento com governantes

Com relação ao desgaste no relacionamento do TCU com governantes, tal situação parece ser uma consequência advinda da implantação do modelo, na medida em que se passou a realizar um número consideravelmente maior de fiscalizações. Além disso, a aplicação dos comandos da LDO levou à paralisação das obras diante da detecção de indícios de irregularidades graves, o que não corria efetivamente até o ano de 2000 como afirma Altounian (2007, p.p 19):

A partir de 2000, o Congresso Nacional, como o apoio técnico do Tribunal de Contas da União, iniciou um controle efetivo na área, com o bloqueio de dotação orçamentária para os empreendimentos nos quais foram identificados indícios de irregularidades graves até o saneamento das questões pelos órgãos e entidades responsáveis pelas obras.

No que toca ao aumento das fiscalizações de obras, como se verifica no gráfico 01, o número de indícios de irregularidades graves com recomendação pela paralisação das obras (IGP) acompanha a quantidade de obras fiscalizadas. Por essa razão, justifica-se o pico de indícios de irregularidades no ano de 2002, quando houve um número recorde de 435 fiscalizações.



**Gráfico 1-** Comparativo evolução do número de obras fiscalizadas e dos IGP

**Fonte:** Jurisprudência do TCU



Por outro lado, nos últimos três anos, o TCU vem reduzindo consideravelmente o número de fiscalizações, conforme se verifica também no gráfico 01. Passou de 435 obras auditadas em 2002 para 266 em 2004, e chegou ao número de 153 obras em 2008.

Com tal redução era de se esperar que as queixas sobre as paralisações de obras diminuíssem, pois o número de IGP<sup>15</sup> caiu de 166 em 2002 para 60, portanto, com paralisações a menos, o que pode indicar que as reclamações decorrem do fato de o TCU recomendar a paralisação de obras de grande vulto, e de importância política e econômica para os governos federais, estaduais ou municipais, conforme o caso.

Ainda no que se refere às paralisações de obras, passa-se a examinar se os tipos de irregularidades graves detectados pelo TCU estão de acordo com os critérios estabelecidos na LDO.

Segundo o art. 101, § 1º, Inciso IV da LDO 2008 (Lei nº 11514/2007), irregularidades graves são aquelas que, sendo materialmente relevantes, recomendam a paralisação cautelar das obras e se enquadrem em uma das seguintes situações:

- 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.

A tabela a seguir apresenta os dez principais tipos de irregularidades identificadas pelo TCU no ano de 2007, segundo informado no Acórdão 2140/2008- TCU- Plenário.

TIPO DE ACHADO	Qtde IGP
Sobrepço e Superfaturamento	48
Irregularidades graves no processo licitatório	14
Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente	14
Alterações indevidas de projetos e especificações	11
Irregularidades graves na administração do contrato	8
Irregularidades graves concernentes ao aspecto ambiental	7
Sub-rogação/ subcontratação irregular de contrato	7
Descumprimento de deliberações do TCU	6
Restrição ao caráter competitivo da licitação	6
Medição/ pagamento de serviços não realizados	5

**Tabela 1-** Principais tipos de irregularidades graves no ano de 2008

**Fonte:** Relatório Fiscobras 2008- Acórdão 2140/2008- TCU- Plenário

<sup>15</sup> IGP- Índices de irregularidades graves com recomendação de paralisação das obras

Percebe-se que os tipos de indícios de irregularidades detectados pelo TCU estão em conformidade com o estabelecido na LDO. Por essa razão, se atendo meramente aos aspectos legais, não haveria motivos para descontentamentos dos governantes em relação ao TCU, e, por conseguinte, um desgaste no relacionamento institucional.

Por outro lado, por meio do Acórdão nº 1188/2007, o TCU realizou levantamento atualizado das obras inacabadas no país. Naquela ocasião, foram levantadas as causas das paralisações das obras custeadas pela União. O resultado indicou que do total de obras paralisadas, 80 % eram decorrentes de problemas no fluxo orçamentário/financeiro da obra. Apenas 1,66% das paralisações eram devidas às deliberações do TCU.

42. O estudo sobre as causas de paralisação de obras também tem o mérito de colocar por terra um mito que por várias vezes motiva alguns discursos de cunho político que pretendem imputar indevidamente ao Tribunal de Contas da União a culpa pela estagnação de projetos de infra-estrutura considerados essenciais para alavancar a expansão da atividade econômica do País. Ora, os órgãos auditados responderam espontaneamente os quesitos apresentados pela equipe de fiscalização, e identificaram que **apenas em 1,66%** das obras paralisadas o motivo determinante foi alguma deliberação da Corte de Contas. Isso porque, como é sabido, a atuação deste Tribunal em tais situações pauta-se pela tentativa de preservar ao máximo a continuidade do empreendimento, mediante a correção das irregularidades porventura identificadas no transcurso dos trabalhos de fiscalização. Somente quando se depara com fatos extremamente graves em que a continuidade do empreendimento pode representar risco de prejuízo de difícil reparação, é que o Tribunal adota a providência extrema no sentido de determinar as providências necessárias à anulação de contratos.

Nota-se que o TCU vem cumprindo as determinações legais, de forma que as queixas apresentadas pelos governantes podem ser explicadas pelo fato de o Tribunal fiscalizar obras de grande vulto, normalmente estruturantes, pois o levantamento de obras inacabadas realizado em 2007 demonstra não serem procedentes as alegações de que o Tribunal seria responsável pelas paralisações de obras no país.

#### **4.3.1.2. Desgaste da imagem perante a sociedade e mídia**

Quanto ao possível desgaste da imagem do TCU junto à sociedade e aos meios de comunicação, percebe-se, nas entrevistas realizadas, que essa questão causa maior incômodo entre os servidores do TCU. Na verdade, trata-se de preocupação dos servidores os quais temem que críticas consideradas improcedentes sobre a atuação do TCU possam ser encaradas como verdadeiras pela sociedade e pelos meios de comunicação.

Por outro lado, na avaliação de um dos entrevistados, o TCU deveria ser ainda mais firme em suas deliberações no que se refere às paralisações de obras, pois o receio de desgaste da imagem já estaria influenciando o Tribunal a liberar obras cujas irregularidades recomendariam a sua paralisação. Paralelo a isso, sugere que o Tribunal deveria investir num trabalho de construção de imagem, por meio de sua Assessoria de Comunicações, para esclarecer a sociedade e a mídia sobre o papel da instituição.

Por sua vez, os servidores do Congresso não demonstraram a mesma preocupação sobre um possível desgaste de imagem institucional dos órgãos. Frisa-se que somente comentaram esse ponto quando provocados. Provavelmente, isso se explica pelo fato de os meios de comunicação associarem ao Tribunal a responsabilidade pelas paralisações das obras.

Ressalta-se que, em relação ao desgaste da imagem do TCU, os fatos examinados se basearam nas percepções dos servidores entrevistados. Não foi possível levantar dados que confirmassem a ocorrência desse desgaste junto à sociedade e aos meios de comunicação.

#### **4.4. Arcabouço legal**

A necessidade de se editar um normativo voltado à regulamentação da fiscalização de obras pelo Congresso Nacional já havia sido objeto de recomendação da Comissão Temporária de Obras Inacabadas do Senado Federal no ano de 1995<sup>16</sup>. Como já mencionado ao longo deste trabalho, a Lei nº 9.473/1997- LDO 1998 veio preencher essa lacuna legal relacionada à fiscalização de obras públicas. Desde então, todas as LDO editadas confirmam o modelo vigente de atuação conjunta. Normalmente, trazem novos dispositivos relacionados ao tema com a finalidade de promover ajustes e melhorias no modelo.

Um exame do número de dispositivos das LDO no período de 1997 a 2008 é suficiente para remeter à importância que o assunto conquistou ao longo dos últimos anos. Quando foi editada a Lei nº 9.473/1997, apenas um artigo e dois incisos tratavam do tema. Dez anos mais tarde, a LDO 2008 (Lei nº11.514/2007) reservava seis artigos, compostos de 29 parágrafos, vinte incisos e três alíneas, sendo o capítulo VIII, “das disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e serviços com indícios de irregularidades graves”, dedicado exclusivamente a tratar do tema. Conforme mencionado anteriormente, ao longo dos anos, foram sendo incluídos dispositivos na Lei de modo a aperfeiçoar o fluxo de informações entre o TCU e o Congresso, bem como para fornecer meios de compatibilizar a

---

<sup>16</sup> Subitem 4.5 do relatório final da Comissão.

atuação do Tribunal às necessidades do parlamento. Esses fatos também explicam o aumento do número de comandos nas LDO relacionados à fiscalização de obras.

Devido à relevância dos comandos existentes na LDO referentes à fiscalização de obras, buscou-se identificar nas entrevistas aspectos considerados positivos e negativos das LDO por atores que tiveram papel importante na elaboração das normas ou na fiscalização de obras. O levantamento de tais informações pode auxiliar na detecção de dispositivos que devem ser mantidos ou reforçados na LDO, bem como oportunidades de melhoria na legislação relacionada a obras.

#### **4.4.1. Aspectos positivos da LDO**

Os aspectos positivos da LDO foram identificados a partir das entrevistas realizadas junto a servidores do TCU e do Congresso Nacional, com base no roteiro de entrevistas que integra o Apêndice A.

Após consolidação dos dados levantados nas entrevistas, foram identificados os seguintes aspectos positivos da LDO:

- Definição de um referencial de preços para a contratação de obras públicas
- Previsão de suspensão da execução física- financeira e orçamentária da obra

A seguir passa-se a detalhar os resultados referentes aos pontos fortes acima identificados, bem como discuti-los.

##### **4.4.1.1. Definição de um referencial de preços para a contratação de obras públicas**

Todos os entrevistados, seja espontaneamente ou quando provocados, identificaram como ponto positivo da LDO a definição de uma referência de custos para a contratação de obras públicas. Essa medida veio a facilitar a atuação do controle e teve como resultado um avanço na qualidade dos sistemas de preços existentes.

Os entrevistados destacaram que antes da inclusão deste dispositivo na LDO não havia nos normativos existentes uma indicação clara de qual deveria ser a referência de preços utilizada pela Administração na contratação de obras. Dessa forma, cada órgão adotava a referência de custos que julgasse mais adequada à obra licitada. Esse modelo criava dificuldades para os administradores e os órgãos de controle em definir o custo de mercado de uma determinada obra.

Ademais, abria-se margem para contestações por parte de gestores e empresas interessadas sempre que os preços contratados eram questionados, na medida em que não

havia na legislação vigente nenhum comando que impusesse o emprego de um determinado referencial. Essa situação também dificultava a imputação de responsabilidades ou mesmo o ressarcimento de valores indevidamente pagos a terceiros de boa-fé.

Além de facilitar a atuação do controle ainda na fase inicial da obra, o referencial de preços também gerou grande avanço na avaliação dos custos de obras públicas, na medida em que os sistemas de preços existentes passaram a ser aperfeiçoados para que pudessem retratar com maior aproximação os custos de mercado das obras.

O comando foi contemplado na legislação pela primeira vez, por meio do art. 71 da Lei nº 9.811/99<sup>17</sup>- LDO 2000. A partir de então, todos os anos o comando foi sendo repetido e ajustado de modo a encontrar o sistema de preços que melhor representasse os custos das obras públicas.

Inicialmente, as LDO 2000, 2001 e 2002 estabeleceram o CUB como referência de preço para a Administração. A partir da LDO 2003, Lei nº 10.524/02, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, mantido pela Caixa Econômica Federal, passou a ser o referencial de preços para as obras custeadas pela União. Desde então, o Sinapi vem sendo definido como a referência de preços da Administração Federal. Salienta-se também o cuidado do legislador em não ser inflexível na fixação de um preço máximo para a contratação de obras. Em todas as LDO editadas a partir de 1999, há expressa previsão de contratação de obras a preços acima daqueles estabelecidos no referencial, desde que em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente.

A partir dos comandos da LDO, o TCU exerceu papel fundamental no aperfeiçoamento dos sistemas de referência de custos, como se depreende do trecho a seguir transcrito do voto do Relator prolatado no Acórdão nº 1469/2005- TCU- Plenário:

71. Os resultados acima expostos evidenciam o elevado custo de obras públicas como a principal vertente a ser atacada. Com efeito, nas 271 fiscalizações realizadas in loco, registraram-se 32 ocorrências de sobrepreço (maior número de ocorrências), e 17 de superfaturamento, perfazendo cerca de 21% do total de 228 IG-P identificadas. Esse fato demonstra a necessidade de empreender ações para dotar a administração pública de instrumental eficiente para a análise do custo de suas obras, restringindo esses custos aos limites do mercado.

Salienta-se que a atuação do TCU não se limitou a determinar aos órgãos a implantação de sistemas referenciais de custos, o Tribunal também acompanhava a adequação

---

<sup>17</sup> Art. 71. Os custos unitários de obras executadas com recursos dos orçamentos da União, relativas à construção de prédios públicos, saneamento básico e pavimentação, não poderão ser superiores ao valor do Custo Unitário Básico - CUB - por m<sup>2</sup>, divulgado pelo Sindicato da Indústria da Construção, por Unidade da Federação, acrescido de até trinta por cento para cobrir custos não previstos no CUB.

desses referenciais para melhor balizar a contratação das obras, como se verifica em outro trecho do mesmo acórdão citado anteriormente:

Entretanto, os instrumentos atualmente disponíveis precisam ser aprimorados, senão vejamos:

- SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil, da Caixa Econômica Federal, abrangendo basicamente edificações e saneamento. Embora as últimas LDO contenham determinação expressa para que o sistema abranja outros segmentos - rodovias, ferrovias, hidrovias, portos, aeroportos, barragens, irrigação, linhas de transmissão -, na prática, o SINAPI continua como há cinco anos, ou seja, não ampliou sua base de dados.

- SICRO - Sistema de Custos Rodoviários do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes - DNIT, versando sobre custos de rodovias (terraplenagem, drenagem, pavimentação, obras de arte correntes, obras de arte especiais). Trabalhos realizados ultimamente no Tribunal têm identificado oportunidades de melhoria, como estudos atualizados para coeficientes de produtividade de equipamentos, inserção de novos serviços de modo a adequá-los às novas tecnologias de construção, entre outras.

- Obras Hídricas - Diversos órgãos não disponibilizam suas composições de custo para serem utilizadas como referências nas licitações que promovem. Diferente é o caso do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, que, atendendo a determinação do Tribunal, refez seu sistema de custos e passou a disponibilizá-lo na internet.

Destaca-se que, ao atuar no exame dos referenciais de custo de obras, o TCU também especializou seu corpo técnico e, por conseguinte, aumentou a qualidade dos trabalhos, como é possível notar nas determinações contidas no voto referente ao Acórdão nº 178/2005- TCU- Plenário, abaixo transcrito:

(...)

Ora, não basta que o referido sistema seja implementado se não houver meios de garantir a atualização constante de suas informações, dadas as dificuldades inerentes à capacidade administrativa dos setores envolvidos. E é exatamente nesse sentido que já havia sido determinado, na alínea I-b da Decisão 1.017/2001-P, que essa autarquia promovesse as condições necessárias à manutenção do serviço, incluindo recursos humanos e materiais

72. Preocupada com essa questão, a Secob deverá inserir entre suas prioridades a realização de auditorias operacionais nos principais sistemas de custos de obras públicas ora disponíveis, com o objetivo de diagnosticar a situação atual, levantar as deficiências e propor as correspondentes correções.

A seguir, será examinado o segundo aspecto positivo indicado, qual seja a possibilidade de suspensão da execução física- financeira e orçamentária das obras.

#### **4.4.1.2. Previsão de suspensão da execução física- financeira e orçamentária da obra**

Os entrevistados atribuíram boa parte do êxito do modelo de fiscalização de obras à previsão de bloqueio dos recursos orçamentários de obras com indícios de irregularidades graves. Apesar de o comando ter sido indicado como possível fator de desgaste da imagem institucional, os entrevistados foram unânimes em indicar o dispositivo como crucial ao sucesso do modelo de fiscalização de obras e controle dos gastos públicos. Ainda que existam ônus na aplicação do dispositivo, todos os entrevistados destacaram a importância de ser mantido na norma essa possibilidade de paralisação dos empreendimentos, pois os ganhos obtidos na aplicação da norma superariam um suposto desgaste de imagem da instituição.

Segundo servidor do TCU entrevistado, a paralisação das obras *é uma das medidas fortes que dá força ao modelo porque os gestores entenderam que acabou a era dos artifícios para ampliar prazos processuais, porque houve uma inversão do ônus da prova quem aplica tem que aplicar bem se não aplicar bem, vai ter seu recurso paralisado (...).*”

Outro entrevistado lembra que o caso TRT-SP pode ser considerado emblemático, pois, naquele momento (1999), se questionou o Congresso pelo fato de a obra ter continuado a receber recursos orçamentários quando o TCU já havia detectado indícios de desvios de verbas há pelo menos dois anos. Após o caso das obras do TRT-SP, o Congresso passou a adotar um posicionamento mais rígido em relação à alocação de recursos orçamentários para obras com indícios de irregularidades graves.

Um dos principais méritos atribuídos à medida se refere à mudança de postura dos órgãos fiscalizados e empresas interessadas em relação a irregularidades detectadas nas fiscalizações do TCU. Gestores e empresas passaram a ter a iniciativa de buscar a solução dos problemas, fato que não ocorria até o bloqueio dos recursos orçamentários, quando as preferiam esperar o julgamento de processos, que levavam por vezes anos, a sanar as irregularidades identificadas pelas equipes de auditoria. O relato de servidor do TCU a seguir transcrito ilustra a questão:

(concordo com a paralisação das obras) pela efetividade da medida. As próprias empreiteiras passaram a ter maior interesse em resolver os problemas identificados para poder liberar os recursos bloqueados, fato que não ocorria quando o TCU utiliza os mecanismos previstos na Lei Orgânica, como audiência e citação.

Observa-se que esse comando já havia sido mencionado pelos entrevistados nos subitens 4.2 e 4.3, por ocasião do levantamento dos pontos fortes e fracos do modelo. Naquele momento, o comando foi apontado como causa para se aumentar a eficácia das determinações do TCU e evitar o desperdício dos recursos, como também a ele foi atribuído o ônus de causar

desgastes no relacionamento institucional do TCU com governos federais, órgãos estaduais e municipais. A paralisação de obras ainda foi apontada como causa de um possível desgaste da imagem do Tribunal junto à sociedade, em função de notícias veiculadas na imprensa.

Quanto a este aspecto, um dos entrevistados assim se manifestou:

Existe uma linha que fala que paralisar recursos é penalizar a sociedade, mas esse é um argumento falacioso porque se você não paralisa uma obra que tem problema a obra se paralisa automaticamente. As pessoas pensam que se o TCU não paralisa, a obra vai ser concluída e depois vai se apurar o débito, mas não é essa a realidade das 2000 obras inacabadas... se você não paralisa, a obra não vai se acabar por mágica e aí você vai ter dois problemas a obra paralisada e o esqueleto branco que não serve para nada (...) Essa metodologia é uma segurança até mesmo para o executivo que deseja ver as obras concluídas, mas se não houvesse esse trabalho do Tribunal, metade destas obras teriam problemas bem mais sérios e insolúveis. O que o tribunal tem procurado fazer é identificar estes problemas no começo e tão logo identificados sugerir ao Congresso a paralisação (...)

Observa-se que, apesar de o comando ser indicado como possível fator de desgaste da imagem institucional, os entrevistados foram unânimes em indicá-lo como aspecto positivo da LDO e crucial ao sucesso do modelo de fiscalização de obras e controle dos gastos públicos, conforme relato de servidor do TCU:

O suposto desgaste da imagem do Congresso Nacional decorrente de uma paralisação é compensado pela efetividade da medida ao evitar o desperdício de recursos públicos.

Os servidores do Congresso também concordam que a paralisação das obras deve ser mantida até o saneamento de irregularidades, pois *“esta medida se mostrou eficaz no combate ao desperdício e desvios de recursos públicos destinados a obras”*.

Ainda com relação ao alegado ônus ocasionado pela suspensão das obras, servidores do TCU entendem que já houve uma evolução no sentido de se paralisar as obras somente em casos extremos, como se observa nos relatos seguintes:

O TCU como um todo (técnicos e autoridades) já amadureceu bastante no sentido de saber que é preciso ser muito criterioso para se paralisar uma obra. O Tribunal pode ter cometido excessos até chegar a esse nível de consciência, inclusive na questão das cautelares, que já foi uma tentativa de evitar paralisações indevidas... Hoje em dia, o TCU só paralisa obras em casos extremos.

Além disso, quatro servidores do TCU reforçaram o fato de o Tribunal buscar medidas alternativas antes de recomendar a paralisação das obras ao Congresso, como retenção cautelares ou cartas de fiança bancária, conforme relato de servidor do TCU:

O Tribunal vem procurando adotar medidas alternativas para que se paralise as obras em casos extremos, quando for materialmente



relevante. O TCU vem utilizando a retenção cautelar dos valores que estão sendo discutidos. Outra medida é a apresentação de fiança bancária pela empresa no valor que estaria sendo apontado pelo TCU prejuízo ao erário.

A seguir passa-se à apresentação e discussão dos dados referentes aos aspectos negativos de dispositivos da LDO.

#### **4.4.2. Aspectos negativos da LDO**

Com relação aos aspectos negativos da LDO, utilizou-se o mesmo método de coleta de dados empregado no levantamento dos aspectos positivos. Portanto, foram realizadas entrevistas com base no roteiro que integra o Apêndice A.

Os entrevistados não identificaram aspectos negativos na LDO. Apenas ressaltaram que alguns pontos da Lei tiveram de ser ajustados ao longo dos anos como forma de corrigir eventuais distorções detectadas nos dispositivos, ou para melhor atender as necessidades do Congresso ou mesmo viabilizar a atuação do TCU.

Como exemplo de ajustes realizados para corrigir distorções na legislação, cita-se que até a LDO 2000, as paralisações de obras alcançavam todo o Programa de Trabalho- PT, pois o TCU não indicava ao Congresso a que contrato do PT se referiam as obras com indícios de irregularidade grave. Como resultado, havia paralisações indevidas de obras. Contudo, essa distorção foi corrigida com a aprovação da Lei nº 9995/00, na qual foi inserida dispositivo que passou a exigir do TCU o fornecimento das informações detalhadas por contrato.

#### **4.5. Principais problemas e dificuldades operacionais**

Nas entrevistas realizadas, também buscou-se identificar os principais problemas e dificuldades operacionais enfrentados pelo TCU e Congresso para cumprir as determinações da LDO. Conforme mencionado no capítulo 3, para levantar tais informações, foram formuladas perguntas com base no roteiro de entrevistas que compõe o Apêndice A.

Com a finalidade de discriminar as percepções dos servidores do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional, primeiramente serão examinados os resultados relativos às respostas de servidores do TCU. Em seqüência passa-se a abordar o ponto de vista de servidores do Congresso sobre os problemas e dificuldades operacionais do modelo.

##### **4.5.1. Percepção servidores do TCU entrevistados**

Os servidores do TCU entrevistados apontaram os seguintes problemas ou dificuldades de ordem operacional para o cumprimento dos comandos da LDO:

- ausência de um cadastro geral de obras;
- dificuldades do TCU em atender os prazos legais estabelecidos;
- dificuldades do TCU em manter um alto padrão de qualidade nos trabalhos encaminhados ao Congresso.

Nos subitens seguintes, serão detalhadas as razões que levaram os entrevistados a indicar tais problemas e dificuldades, acompanhada da correspondente discussão.

#### **4.5.1.1. Cadastro Geral de Obras**

O fato de não existir um cadastro de abrangência nacional, que reúna todos os dados referentes às licitações e aos contratos das obras públicas, foi identificado por dois entrevistados como um problema grave enfrentado na fiscalização de obras. Essa limitação dificulta o trabalho dos órgãos de fiscalização que precisam se submeter a uma jornada de consultas e pesquisas em sistemas informatizados e em leis orçamentárias para levantar dados e informações que possam ser úteis aos trabalhos de fiscalização.

Primeiro, é necessário garimpar no Orçamento geral da União informações sobre as obras que tiveram recursos orçamentários alocados no período. Depois, selecionada uma determinada obra, os órgãos de controle necessitam recorrer ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal- Siafi para obter informações sobre a execução financeira e orçamentária da obra. Por fim, se desejam conhecer dados da execução dos contratos, os órgãos de controle devem acessar o Siasg<sup>18</sup> e/ou o Siconv<sup>19</sup>. Nesse instante, surge mais uma limitação aos trabalhos. Apesar de a LDO<sup>20</sup>, ano após ano, determinar que os

---

<sup>18</sup> Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

<sup>19</sup> Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias

<sup>20</sup> Art. 19. Os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias - SICONV, respectivamente, informações referentes aos contratos e aos convênios firmados, com a identificação das respectivas categorias de programação.

§ 1º Os convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, celebrados a partir de 1º de julho de 2008, deverão ser registrados, executados e acompanhados no SICONV.

§ 2º Os órgãos e entidades que decidirem manter sistemas próprios de controle de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, celebrados até 30 de junho de 2008, e de contratos deverão providenciar a transferência eletrônica de dados para o SIASG, mantendo-os atualizados mensalmente.

§ 3º O concedente deverá manter atualizados e divulgar na internet os dados referentes à execução física e financeira dos contratos, cujo valor seja superior ao limite estabelecido no art. 23, inciso I, alínea "a", da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, celebrados pelo conveniente no âmbito dos convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados até 30 de junho de 2008, podendo a referida atualização ser delegada ao convenente.

§ 4º O pagamento dos bens e serviços contratados diretamente pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade

órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deverão disponibilizar nesses sistemas informações referentes, no que couber, aos contratos e aos convênios firmados, até hoje essa norma não é plenamente cumprida. Muitos órgãos simplesmente deixam de cadastrar essas informações.

Um dos entrevistados demonstrou grande preocupação com o fato de nenhuma dos níveis de governo possuir um cadastro das obras públicas iniciadas e daquelas em andamento. Lembra que hoje, passados mais de treze anos das conclusões dos trabalhos da Comissão Temporária das Obras Inacabadas do Senado, ainda não se sabe quantas obras inacabadas o país possui, o que considera muito grave.

Esses entrevistados acreditam que grande parte desses problemas se resolveria com a construção de um cadastro geral de obras, no qual fossem reunidas e agregadas todas as informações relativas à execução física, financeira e orçamentária dos contratos de obras. A necessidade de o cadastro ser nacional se justifica pelo expressivo volume de transferências de recursos do Governo Federal para os governos estaduais e municipais para execução de diversos tipos de obras.

A propósito, a proposta de criação de um cadastro geral de obras já foi apreciada no âmbito do Acórdão nº118/2007- TCU- Plenário, cujo trecho do voto do Relator é a seguir transcrito, pois resume a importância do tema.

47. Considero que a instituição do cogitado Cadastro consiste em uma providência urgente e imprescindível. O próprio Governo já anuncia a criação de um sistema específico para controlar as obras executadas mediante convênios com estados e municípios, conforme reportagem publicada na Folha de São Paulo de 28 de maio deste ano, sob o título “União decide criar sistema de controle de obras conveniadas”. Contudo, a proposição que ora trago à consideração dos meus ilustres pares vai além, e pretende ser um sistema de acompanhamento **de todas as obras públicas custeadas com verbas da União**, seja mediante execução direta, seja mediante execução por estados e municípios, via convênios.

(...)

51. Ademais, o sistema que vier a ser criado, nos moldes ora preconizados, permitirá a fiscalização mais completa dos órgãos repassadores em relação aos convênios firmados com estados e municípios, na medida em que induzirá uma padronização da metodologia de gerenciamento da execução das obras realizadas com a transferência de recursos federais.

---

Social, dependerá de prévio registro dos respectivos contratos no SIASG, ou nos sistemas próprios, devendo, neste último caso, ser efetuada a transferência eletrônica de dados na forma do § 2º deste artigo.

§ 5º As entidades constantes do Orçamento de Investimento deverão providenciar a transferência eletrônica de dados relativa aos contratos firmados para o SIASG, de acordo com normas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Diante do exposto, no voto acima reproduzido, o TCU exarou a seguinte determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Acórdão nº 118/2007- TCU -Plenário:

9.1.1. implemente um sistema de informações para registro de dados das obras públicas executadas com recursos federais que consubstancie um Cadastro Geral de Obras e permita o controle e acompanhamento dos empreendimentos, bem como a ampla consulta pela sociedade;

Ainda no subitem 9.5.3<sup>21</sup> do mesmo Acórdão, o TCU sugeriu ao Congresso a inclusão de dispositivo na LDO que estabelecesse a necessidade de implantação do referido Cadastro Geral de Obras.

As LDO referentes aos exercícios de 2008 e 2009, editadas após o referido Acórdão, não contemplaram as sugestões encaminhadas pelo Tribunal, relativas à criação do Cadastro Geral de Obras. Assim sendo, a efetiva implementação deste cadastro dependerá do cumprimento da determinação do TCU por parte do Ministério do Planejamento, que ainda não foi atendida. Contudo, no próprio Acórdão nº 1188/2007, já foi prevista a realização de monitoramento para acompanhar o cumprimento das determinações ali contidas.

#### **4.5.1.2. Prazos estabelecidos na LDO**

Todos os servidores do TCU entrevistados (cinco) registraram que o TCU enfrenta certa dificuldade para cumprir os prazos estabelecidos na LDO. No entanto, a maioria enxerga essa questão com naturalidade, uma vez tratar-se de relacionamento que envolve uma instituição eminentemente técnica com outra política, que trabalha com prazos improrrogáveis e sob a intensa vigilância da opinião pública. Nesse aspecto, a principal dificuldade apontada pelos entrevistados para o cumprimento dos prazos estabelecidos na LDO se relaciona à carência de servidores especializados no TCU para fazer frente ao grande número de obras a serem fiscalizadas.

Segundo informações prestadas por dois entrevistados, estudos da Secretaria de Obras do TCU- Secob revelaria uma carência de cerca de 70 técnicos na área de obras para atender as necessidades do Congresso. Um dos entrevistados ainda alerta que o quadro pode se agravar caso sejam confirmados os investimentos previstos no Plano de Aceleração do Crescimento- PAC. Esses entrevistados demonstraram preocupação com a política de

---

<sup>21</sup>Acórdão 1188/2007- TCU –Plenário. 9.5 sugerir ao Congresso Nacional que: (...)

9.5.3. quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, estabeleça a necessidade de implementação e utilização, por parte da Administração Pública, do Cadastro Geral de Obras de que trata o subitem 9.1.1 deste Acórdão;

alocação de recursos humanos do TCU, pois o Congresso Nacional teria autorizado o aumento de quinhentas novas vagas para o quadro de servidores do Tribunal e, no entanto, o número de fiscalizações de obras foi reduzido significativamente. Não teria havido uma contrapartida do TCU, no sentido de reservar parte dessas vagas para primar pela quantidade e qualidade das informações de obras encaminhadas ao Congresso.

Um dos entrevistados defende que o Congresso Nacional poderia fornecer um maior prazo ao TCU para entrega dos trabalhos, o que permitiria um exame mais aprofundado pelas equipes de fiscalização. Passar, por exemplo, a entrega dos relatórios de setembro para novembro. No entanto, esta possibilidade já teria sido rechaçada por técnicos do Congresso, pois este prazo já seria o limite para que os relatórios do TCU pudessem ser analisados com detidão antes da aprovação da Lei Orçamentária.

#### **4.5.1.3. Padrão de qualidade dos trabalhos**

A dificuldade em se manter um padrão de qualidade satisfatório foi apontada como um problema enfrentado pelo Tribunal no âmbito do atendimento da LDO. A principal causa desse problema seria o fato de o TCU enviar a campo equipes desbalanceadas. Por exemplo, ainda é comum a realização de auditorias de obras com equipes formadas apenas por servidores com formação em direito, economia, nutrição, ou em qualquer outra área que não a engenharia civil. Por outro lado, algumas equipes são compostas por engenheiros civis com alta capacitação e experiência em auditorias de obras. Como resultado, determinados trabalhos eram elaborados com qualidade satisfatória, enquanto outros ficavam bem abaixo do esperado.

Alguns entrevistados consideram que o TCU vem tomando providências para mitigar esse problema, mesclando as equipes de fiscalização, de modo a incluir, na mesma equipe, servidores com alta capacitação técnica com outros com menos experiência e conhecimento do assunto. Dessa forma, espera-se transferir conhecimento e alcançar um futuro nivelamento dos trabalhos.

Outra parte dos entrevistados considera que o reduzido número de servidores capacitados e lotados atualmente na Secob<sup>22</sup> é muito pequeno para possibilitar que sempre a fiscalização conte com a presença ou o apoio técnico de um servidor da Secob. Ademais, no passado já havia sido feito uma tentativa de mesclar as equipes, mas o resultado não foi

---

<sup>22</sup> Secretaria de Obras e Patrimônio da União

satisfatório no que diz respeito à transferência de conhecimento para os servidores não especializados.

Dois entrevistados lembram da carência de pelo menos setenta analistas para atender os comandos da LDO em termos de quantidade e de qualidade das informações prestadas.

Quanto às referidas dificuldades, os resultados indicam que ambas são originadas pela carência de servidores especializados em auditoria de obras. Esse problema já havia sido apontado no voto proferido no âmbito da Decisão Plenária nº 659/1998, por meio da qual foram apreciados os relatórios de levantamento de auditorias do ano de 1998:

(...) A exemplo do ocorrido em anos anteriores, o Tribunal, devido à notória carência de pessoal e a exigüidade do prazo estabelecido para remessa das informações, teve de empreender consideráveis esforços para desempenhar a missão que lhe foi atribuída. Não obstante essas dificuldades, no corrente exercício, também foram mobilizados mais de duas centenas de servidores para execução dos trabalhos relativos aos dois incisos do art. 79 da Lei nº 9.692/98, sendo possível até mesmo acrescer em 15% o universo de obras fiscalizadas, passando de 96 obras em 1997 para 110. Contudo, é preciso buscar fórmulas que permitam atender ao Congresso Nacional sem comprometer o exercício das demais competências constitucionais atribuídas ao Tribunal no art. 71 da Carta Magna.

Naquele momento eram muito pertinentes as preocupação registradas no voto do Relator, pois o TCU sofria de extrema carência de servidores. Atualmente, ainda é questionável se o quadro de servidores do TCU é suficiente ao cumprimento a contento de todas suas atribuições, no entanto, tal questão não será examinada no âmbito deste trabalho. Sem avaliar as efetivas necessidades de pessoal do TCU, é fato que desde o julgamento da Decisão Plenária nº 659/1998, a Corte de Contas já realizou cerca de oito concursos públicos. Ingressaram nos quadros da instituição cerca de quinhentos novos servidores. Por sua vez, o número de obras fiscalizadas reduziu consideravelmente de 2002 para 2008. Apesar de todos esses fatores, com base nas entrevistas, percebe-se que as queixas sobre os prazos e a necessidade de técnicos especializados em auditoria de obras ainda permanece.

A partir do relato de alguns dos entrevistados, infere-se a possibilidade de a dificuldade se relacionar à política de alocação de recursos humanos no TCU. Dos quinhentos analistas admitidos em concursos, apenas trinta e cinco foram lotados na secretaria especializada em obras, a Secob. Na verdade, esses novos analistas apenas repuseram a saída de servidores da unidade de modo que não houve aumento da lotação prevista para a Secob. A carência de servidores na secretaria de obras hoje seria de cerca de 70 analistas. O concurso

realizado no segundo semestre de 2008 não reservou nenhuma vaga para especialistas em auditorias de obras.

Portanto, no que se refere às dificuldades enfrentadas pelo TCU no atendimento de prazos e da qualidade nos trabalhos de fiscalizações de obra, os dados acima expostos indicam uma grande possibilidade de que tais dificuldades estejam associadas à política de alocação de recursos humanos do TCU.

#### **4.5.2. Percepção dos servidores do Congresso**

Os servidores do Congresso entrevistados apontaram a ambigüidade nas deliberações do TCU e uma lentidão na apreciação de alguns processos do TCU como as principais dificuldades concernentes à operação do modelo.

##### **4.5.2.1. Ambigüidade nas decisões do TCU**

Segundo três servidores do Congresso, o fato de o TCU frequentemente encaminhar à CMO deliberações de caráter ambíguo representa uma dificuldade operacional do modelo. Em tais deliberações, o Tribunal não se posiciona de modo claro se o prosseguimento da obras é recomendável ou não, do ponto de vista técnico. Os entrevistados consideram que houve pequenos avanços em relação a este aspecto no decorrer dos anos, mas o TCU ainda permanece a encaminhar decisões ambíguas à CMO, o que dificulta o posicionamento do Congresso em relação à continuidade de algumas obras.

De fato, ao examinar o texto das leis de diretrizes orçamentárias editadas desde 1997, é possível perceber a preocupação do Congresso em exigir do TCU um claro posicionamento acerca da necessidade de suspensão das obras. Até o ano de 2002, a LDO se limitava a relacionar as informações de interesse do Congresso a serem encaminhadas pelo TCU. A partir de 2003, foi introduzido comando que passou a exigir do TCU um pronunciamento expreso sobre a paralisação cautelar da obra, como se verifica no texto do Inciso III, §1º, do art. 94 da Lei 10704/2003 (LDO 2004) a seguir transcrito:

§ 1º Das informações referidas no **caput**<sup>23</sup> constarão, para cada obra fiscalizada, sem prejuízo de outros dados considerados relevantes pelo Tribunal:

III - a classificação dos eventuais indícios de irregularidades identificados, de acordo com sua gravidade, bem como o pronunciamento expreso, na

---

<sup>23</sup> Art. 87. 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 pelo Poder Executivo, informações recentes sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento, inclusive na forma de banco de dados.

forma do § 5º, *in fine*, deste artigo, acerca da paralisação cautelar da obra, com fundamento no art. 93, § 2º, desta Lei;

Com o advento da LDO 2006 (Lei 11178/2005), foi inserido na lei dispositivo que exige celeridade na apreciação dos processos de obras no TCU, bem como se reforça a necessidade de o Tribunal se manifestar expressamente sobre a conveniência da continuidade das obras, informando se as irregularidades apontadas inicialmente se confirmam e se há riscos de dano ao erário caso seja autorizada a continuidade das obras.

§ 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.

Depreende-se que a inserção dos dispositivos acima mencionados foi uma tentativa do Congresso de evitar que o TCU encaminhasse deliberações ambíguas sobre a paralisação cautelar das obras, como ocorria até então. No entanto, as declarações de servidores do Congresso entrevistados indicam que o problema não foi inteiramente solucionado.

#### **4.5.2.2. Lentidão na apreciação dos processos pelo TCU**

A lentidão por parte do TCU na apreciação dos processos é outro problema operacional identificado por servidores do Congresso. Embora a Lei determine que o Tribunal de Contas deva inicialmente encaminhar as informações com base em indícios de irregularidades, em um segundo momento, o TCU deve se manifestar conclusivamente acerca da confirmação ou saneamento das irregularidades. Este julgamento deve ser o mais célere possível, a fim de não haja paralisações prolongadas de obras cujos indícios detectados não venham a se confirmar quando do exame de mérito pelo corpo de Ministros TCU. No entanto, servidores do Congresso afirmam que o Tribunal não aprecia tais processos com a devida celeridade. Muitas vezes, passam-se anos até que o TCU venha a julgar um processo referente a obra já paralisada pelo Congresso.

Observa-se que essa percepção também foi dividida por dois servidores do TCU entrevistados. Eles concordam que o Tribunal poderia adotar medidas para priorizar e tornar mais ágil a apreciação de processos que envolvam paralisação de obras, embora afirmem já



ter ocorrido uma evolução nos últimos dez anos no tempo de apreciação dos processos de obras dentro do TCU.

Por outro lado, um terceiro entrevistado, servidor do TCU, considera complexo o Tribunal alterar esta situação, pois, muitas vezes, a apreciação dos processos não depende apenas de providências internas do TCU para priorizar a instrução e julgamento dos processos. Existem casos em que o gestor ou empresas responsáveis não entregam os elementos de defesa ou mesmo se recusam a adotar as medidas determinadas pelo TCU, com o intuito de adiar o julgamento do processo.

Observa-se que, desde 2003, o Congresso passou a sinalizar ao TCU a necessidade de apreciação em caráter de urgência dos processos de obras paralisadas, como dispõe o art. 86 da Lei 10524/2002- LDO 2003,

§ 8º Os processos em tramitação no Tribunal de Contas da União que tenham por objeto o exame de obras ou serviços mencionados neste artigo serão instruídos e apreciados prioritariamente, adaptando-se os prazos e procedimentos internos, para o exercício de 2003, de forma a garantir essa urgência.

Com base nas informações e dados levantados, percebe-se que os mecanismos introduzidos na lei para conferir agilidade aos processos de obras não estão surtindo o efeito desejado segundo entendimento da maioria dos servidores do Congresso e na visão de alguns servidores do TCU. Por outro lado, há evidências no sentido de que a lentidão na instrução de tais processos pode estar associada ao rito processualístico do TCU. Alguns responsáveis estariam se valendo do direito à ampla defesa e ao contraditório de maneira abusiva, retardando a apreciação dos julgados. No presente trabalho, não foi possível aprofundar o exame dessa relevante questão que interfere diretamente no bom funcionamento do modelo de fiscalização de obras. Assim sendo, sugere-se que o estudo dessa questão seja realizado em futuras pesquisas relacionadas ao tema fiscalização de obras públicas.

#### **4.6. Avanços na fiscalização de obras**

Analisa-se, a seguir, se houve avanços na fiscalização de obras a partir da implantação do atual modelo de atuação conjunta envolvendo TCU e Congresso Nacional.

Inicialmente foram coletadas as percepções de técnicos das duas instituições por meio de entrevistas realizadas com base no roteiro que integra o Apêndice A. Além disso, realizou-se pesquisa documental destinada a buscar dados relacionados, principalmente, aos seguintes pontos:

- nº de obras fiscalizadas;

- volume de recursos fiscalizados;
- resultados das fiscalizações (nº de obras com indícios de irregularidades, tipos de irregularidades detectados, benefícios gerados, entre outras informações relevantes).

#### **4.6.1. Percepção dos servidores do TCU e do Congresso Nacional**

De uma maneira geral, os entrevistados, avaliam que houve um significativo avanço na fiscalização dos recursos destinados a obras em função do modelo de atuação conjunta adotado. Consideram que o modelo evita o desperdício de recursos públicos, principalmente em razão de os responsáveis buscarem o saneamento das irregularidades, fato que só passou a ocorrer depois de ser efetivamente implementado o mecanismo de bloqueio de alocação de recursos a obras com indícios de irregularidades graves, previsto na LDO.

Os entrevistados ainda citaram outros exemplos de avanços pontuais na fiscalização de obras decorrentes da implantação do modelo, a saber:

- aperfeiçoamento das referências de preços;
- a melhoria na qualidade dos trabalhos do TCU;
- melhoria na gestão administrativa dos órgãos nos contratos de obras.

##### **4.6.1.1. Aperfeiçoamento das referências de preços**

No que diz respeito ao aperfeiçoamento das referências de preços, os entrevistados recordam que, antes da implantação do modelo, os orçamentos-base dos processos licitatórios eram muito precários e não retratavam a realidade dos custos de mercado. Isso dava margem à contratação de obras com sobrepreço. A partir da introdução de dispositivos na LDO que definiam a referência de preços a ser utilizada pela Administração, ocorreu um aperfeiçoamento dos sistemas de preços, e, por conseguinte, os orçamentos-base passaram a se aproximar dos custos de mercado, o que reduziu a possibilidade de contratação de obras com sobrepreço. Lembra-se que esse assunto já foi discutido no subitem 4.4.1.1, ao se examinar os aspectos positivos da LDO.

##### **4.6.1.2. Aperfeiçoamento da qualidade dos trabalhos do TCU**

Quanto à evolução na qualidade técnica dos trabalhos apresentados pelo Tribunal ao Congresso, os servidores do TCU entrevistados foram unânimes em considerar que houve significativa melhora desde a implantação deste modelo de fiscalização de obras.

A necessidade de atender o Congresso Nacional com informações precisas, envolvendo questões de elevada complexidade técnica e um grande número de obras, levou o TCU a criar uma secretaria especializada em auditoria de obras- Secob.

Igualmente, o TCU passou a investir na qualificação de técnicos para fiscalizar obras. Um exemplo disso foi a realização de dois concursos públicos, nos anos de 2005 e 2007, em que foram exigidos conhecimentos específicos na área de auditoria de obras. Como consequência desta especialização, houve um aperfeiçoamento técnico dos trabalhos realizados pelo TCU na fiscalização de obras.

Por fim, a própria rotina de fiscalizações anuais de obras, em quantidade significativa, fez com que o corpo técnico adquirisse experiência ao longo dos anos e também aperfeiçoasse a qualidade individual dos trabalhos.

#### **4.6.1.3. Melhoria na gestão administrativa dos órgãos**

Dois entrevistados servidores do TCU mencionaram que o modelo de fiscalização de obras promoveu melhorias na gestão de órgãos da Administração. Isso teria ocorrido pelo fato de a atuação do Tribunal não se restringir à detecção de problemas. Além de buscar a correção de irregularidades e falhas na licitação e contratação de obras, o Tribunal também teria atuado de maneira pedagógica, orientando os entes fiscalizados por meio de determinações, com a finalidade de evitar a ocorrência de problemas futuros.

Um dos entrevistados cita como exemplo desse aperfeiçoamento da gestão, o fato de o DNIT ter “evoluído tremendamente” nos últimos anos, passando a alterar seus normativos internos para cumprir as determinações do TCU e da LDO. Recentemente, o DNIT passou a expedir orientações internas com base nessas determinações a fim de evitar futuros problemas com o Tribunal nas obras sob sua responsabilidade. Na mesma linha, lembra o entrevistado que o Ministério dos Transportes editou recente Instrução Normativa para convênios que se assemelha a uma consolidação das determinações do TCU ao longo dos últimos anos, o que demonstraria o interesse de determinados órgãos em aprimorar os seus atos de gestão e controle internos.

Observa-se que no âmbito deste trabalho não será possível aprofundar o estudo sobre possíveis melhorias nos atos de gestão dos órgãos da administração em função da atuação do TCU, pois seria necessário realizar ampla e específica pesquisa que fugiria os objetivos deste trabalho. Dessa forma, será examinado somente o caso do DNIT, órgão citado

anteriormente como exemplo de melhoria administrativa, para tentar confirmar com outros dados o aperfeiçoamento na gestão do órgão percebida pelo entrevistado.

A tabela 2 apresenta a evolução dos indícios de irregularidades graves que recomendam a paralisação das obras (IGP) detectados nas obras do DNIT nos últimos seis anos.

Fiscobras (Ano)	Qt. Fisc.	Qt. Fisc. c/IGP	% de IG-P
2008	58	25	43%
2007	115	38	33,04%
2006	164	56	21,60%
2005	131	39	29,80%
2004	91	38	41,70%
2003	121	40	33%

**Tabela 02-** Número de indícios de irregularidades graves detectados em obras do DNIT

**Fonte:** Relatórios do Fiscobras

Percebe-se que, de 2004 para 2006, houve uma redução significativa no percentual de IGP detectados nas obras do DNIT, passou de 41,70% para 21,60%. No entanto, em 2008, esse percentual chega a 43%, superando a situação encontrada em 2004.

Por outro lado, não há como concluir por uma piora na gestão do órgão a partir desses números, pois o aumento no número de IGP no ano de 2008 pode estar relacionado a um aperfeiçoamento nos critérios de seleção de obras do TCU, conforme será analisado nos subitens 4.6.2.1, 4.6.2.2.1 e 4.6.2.3.

Observa-se que, em 2008, houve uma significativa redução no número de obras fiscalizadas, superior a 50% em relação aos demais anos. Dessa forma, o aumento de IGP pode estar associado a um critério de seleção de obras que envolvesse maior risco de se encontrar irregularidades, ou seja, pode ter se optado por fiscalizar um número menor de obras que representasse maior risco de danos.

Assim sendo, torna-se necessário um exame mais aprofundado do assunto para que se permita fazer correlações entre a melhoria da gestão do órgão e o número de IGP detectados nas fiscalizações. É recomendável que em tal estudo se acompanhe a evolução do número de IGP nos próximos anos para avaliar, inclusive, os efeitos do critério de seleção de obras no número de indícios detectados, e assim entender o ocorrido no ano de 2008.

Embora não tenha sido possível confirmar com números a melhoria na gestão do DNIT, o fato é que o TCU proferiu nos últimos anos uma grande quantidade de determinações à autarquia para evitar que falhas viessem a ocorrer, ou a se repetir, em futuros processos licitatórios ou na execução de contratos. Nesse aspecto, destaca-se a realização de auditoria operacional destinada a avaliar a qualidade das obras rodoviárias custeadas com recursos federais, apreciada por meio do Acórdão nº938/2003- TCU- Plenário, cujas determinações<sup>24</sup> e recomendações<sup>25</sup> demonstram a preocupação do TCU em orientar os órgãos jurisdicionados. A título de exemplo, transcreve-se a seguir a determinação ao DNIT contida no subitem 9.1.2 do mencionado Acórdão:

9.1.2 - adote as medidas necessárias no sentido de que as licitações para execução de obras rodoviárias federais, bem como a celebração de convênios com esse objeto, sejam antecedidas de projeto básico de engenharia com todos os elementos previstos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93;

Portanto, ainda que seja necessário um estudo mais aprofundado para comprovar a melhoria na gestão dos órgãos fiscalizados em decorrência da implantação do modelo, o relato do entrevistado encontra respaldo nas determinações proferidas pelo TCU, citadas anteriormente, assim como na própria presença do controle que naturalmente induz os

---

<sup>24</sup> 9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) que:

9.1.1 - implemente o controle de pesagem dos veículos de carga que trafegam pelas rodovias federais, previsto no Decreto nº 98.933, de 07/12/1990, em reiteração à determinação feita ao DNER por meio da Decisão TCU nº 486/95-Plenário;

9.1.2 - adote as medidas necessárias no sentido de que as licitações para execução de obras rodoviárias federais, bem como a celebração de convênios com esse objeto, sejam antecedidas de projeto básico de engenharia com todos os elementos previstos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93;

9.1.3 - observe as normas legais, regulamentares e contratuais relativas à responsabilidade das empresas projetistas, supervisoras e construtoras pela qualidade das obras rodoviárias, consoante, especialmente, os arts. 69 e 70 da Lei nº 8.666/93 e 618 do Código Civil, exigindo, sempre que necessária, a reparação de defeitos ou a devolução de valores pagos por serviços mal executados;

<sup>25</sup> 9.2 - recomendar ao DNIT que:

9.2.1 - adote as providências a seu alcance e empenhe-se junto ao Ministério dos Transportes para estruturar adequadamente o Departamento, dotando suas coordenadorias estaduais e as respectivas residências dos recursos orçamentários, financeiros e humanos necessários ao desempenho de suas funções, revalorizando o papel dessas unidades descentralizadas e revertendo o quadro caótico em que se encontram, caracterizado pela total deficiência de seus quadros, penúria material e absoluta inexistência de uma política de pessoal;

9.2.2 - revitalize o Instituto de Pesquisas Rodoviárias (IPR), assegurando que a programação orçamentária daquela unidade seja compatível com sua missão de estudar e desenvolver tecnologicamente o setor rodoviário brasileiro;

9.2.3 - promova, por meio do IPR, estudos sobre as características dos materiais betuminosos fabricados no Brasil e o seu controle, tendo em vista a sua importância para a qualidade e durabilidade das rodovias brasileiras e os indícios, difundidos entre os especialistas do setor, de que tais materiais, fabricados em regime de monopólio, vêm perdendo a qualidade no que tange às propriedades mais relevantes para o seu uso em revestimentos asfálticos;

9.2.4 - promova a regulamentação do Plano de Gestão da Qualidade (PGQ) pelo Conselho de Administração e sua efetiva implantação em todas as obras rodoviárias sob incumbência do Departamento, uma vez que não existe uma perfeita compreensão de que o objeto do PGQ inclui a restauração, construção e adequação de capacidade, e não apenas os empreendimentos financiados com recursos externo.

responsáveis a serem mais cuidadosos e observarem as normais legais quando da prática de atos de gestão.

Após apresentados e discutidos os resultados das entrevistas realizadas junto a servidores do TCU e do Congresso, passa-se a examinar os resultados da pesquisa documental.

#### **4.6.2. Exame documental de possíveis avanços**

A fim de avaliar se o modelo de atuação conjunta entre TCU e Congresso resultou em avanços na fiscalização de obras públicas, foram realizadas pesquisas nos relatórios do Fiscobras<sup>26</sup>, no período de 1999 a 2008, e em outras informações correlatas disponíveis na base de jurisprudência do TCU, com a finalidade de levantar dados e informações sobre os seguintes pontos:

- número de obras fiscalizadas e volumes de recursos fiscalizados;
- número de irregularidades graves detectadas;
- valor de benefícios gerados.

Os dados e informações levantados serão a seguir apresentados e analisados sob a ótica de identificar avanços e melhorias na fiscalização de obras decorrentes da implantação do modelo.

##### **4.6.2.1. Número de obras e volume de recursos fiscalizados- VRF**

O volume de recursos fiscalizados- VRF representa o somatório dos valores fiscalizados em cada uma das auditorias realizadas. No caso das informações encaminhadas ao Congresso a respeito das obras, representa o montante de recursos fiscalizados em todas as auditorias. Este número tem importante significado na fiscalização de obras, pois retrata a materialidade dos recursos envolvidos nas ações do TCU e Congresso.

A fim de analisar de que forma se comporta o VRF em função do número de fiscalizações realizadas, elaborou-se a tabela 03, na qual se apresenta o número de obras fiscalizadas acompanhada do respectivo volume de recursos fiscalizados, no período de 1997 a 2008.

ANO	Nº DE OBRAS FISCALIZADAS	VRF (R\$)
-----	--------------------------	-----------

<sup>26</sup> Fiscobras é o sistema utilizado pelo TCU, desde 1999, para consolidar as informações dos levantamentos de auditoria de realizado anualmente com a finalidade de encaminhar informações ao Congresso Nacional sobre a situação das obras públicas custeadas com recursos federais.

		Bilhões
97	96	2,2
98	110	1,97
99	135	1,75
00	197	4,29
01	304	7,51
02	435	14,3
03	381	14,4
04	266	19,5
05	266	19,3
06	266	20,8
07	231	23,9
08	153	26
Total	2840	155,9

**Tabela 03-** Volume de recursos fiscalizados  
**Fonte:** Jurisprudência do TCU

Observa-se que o volume de recursos fiscalizados (VRF) aumentou na contramão da redução do número de obras auditadas. Em 2002, o VRF atingiu cerca de R\$ 14 bilhões em 435 levantamentos de auditorias realizados. Por sua vez, em 2008, o VRF passou para cerca de R\$26 bilhões, auditados em 153 fiscalizações.

Nota-se que a expressiva redução no número de obras fiscalizadas nos últimos seis anos, de 435 para 153, acompanhada de um expressivo aumento VRF sinaliza uma tendência de evolução na metodologia empregada pelo TCU na fiscalização de obras. Sugere-se que estão sendo fiscalizadas um número menor de obras, porém de maior relevância.

#### **4.6.2.2. Índícios de irregularidades graves**

Conforme colocado no subitem 4.3.1.1, a Lei de Diretrizes Orçamentárias define indícios de irregularidades graves como 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.

Os indícios de irregularidades graves cuja ocorrência o TCU entende que deve ensejar a paralisação das obras são denominados IGP. O Tribunal de Contas ainda adota a denominação IGC para os indícios de irregularidades graves que não recomendem a

paralisação das obras. Para efeito deste trabalho, serão considerados apenas os dados referentes às irregularidades graves classificadas como IGP.

A seguir apresentar-se-ão os dados referentes ao número de IGP detectados pelo TCU ao longo dos anos, para em seguida abordar aspectos referentes às causas que levaram o Tribunal a enquadrar os indícios de irregularidades como IGP.

#### **4.6.2.2.1. Número de indícios de irregularidades graves**

Foram levantados dados referentes ao número de indícios de irregularidades graves do tipo IGP no período de 1997 a 2008, por meio de pesquisa nos relatórios de consolidação de levantamentos de auditoria encaminhados anualmente ao Congresso Nacional, disponibilizados no formulário de pesquisa<sup>27</sup> de jurisprudência do TCU.

Para auxiliar a análise da evolução do número de IGP em confronto com a quantidade de fiscalizações realizadas anualmente pelo TCU, elaborou-se o gráfico de linhas 01, o qual apresenta as evoluções do total de obras fiscalizadas e do número de IGP no período acima referido.

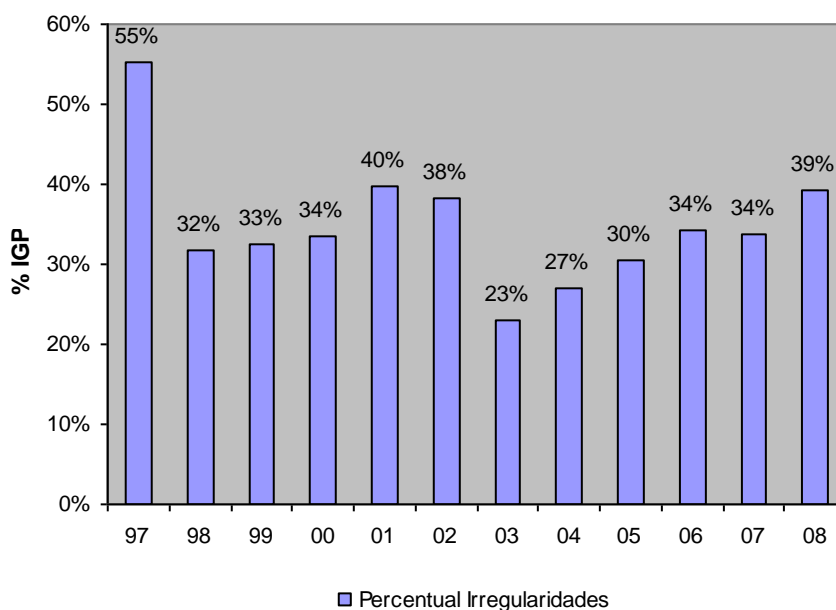
Embora em termos absolutos haja um acréscimo do número de IGP em função do aumento do número de obras fiscalizadas, em termos relativos o mesmo não ocorre, como se demonstra.

A partir do gráfico 2, a seguir, verifica-se que o percentual de indícios de irregularidades grave do tipo IGP não varia na mesma proporção que o número de obras fiscalizadas. Por exemplo, no ano de 2002 foram auditadas 435 obras e detectadas 166 IGP, o que representa um percentual de 38% de irregularidades graves do tipo IGP sobre o total de fiscalizações no período. Por sua vez, no ano 2001, foram auditadas 304 obras e identificadas 121 IGP, o que equivale a um percentual de 40%. Portanto, embora em termos absolutos o número de IGP detectados em 2002 supere o ano de 2001 (166 contra 121), quando se avalia o resultado em termos percentuais, percebe-se que 2002 apresenta um número percentual menor que o de 2001 (38% contra 40%). Destaca-se que no ano de 2002 foram fiscalizadas 131 obras a mais que em 2001, um acréscimo de cerca de 43% no número de fiscalizações que não foi acompanhado pelo correspondente acréscimo no número de IGP detectados.

---

<sup>27</sup> [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)





**Gráfico 2-** Evolução dos Índices de Irregularidades Graves (IGP)

**Fonte:** Jurisprudência do TCU

Observa-se ainda pelo gráfico acima que, desde 2005, o percentual de IGP tem se mantido pouco acima da casa dos 30%. No ano de 1997, esse percentual chegou a 55%, o que era explicado pela falta de definição na Lei dos critérios a serem utilizados para classificar os indícios de irregularidades graves. Essa necessidade foi suprida a partir da LDO 2003, quando a lei passou a definir quais critérios deveriam ser considerados na classificação dos indícios de irregularidade grave<sup>28</sup>. Nota-se, também no gráfico 02, que após a definição desses critérios (2003), ocorreu uma significativa redução dos indícios de irregularidades graves detectados em relação aos anos anteriores, período de 1997 a 2002. Contudo, nos últimos três anos, quando o Tribunal reduziu significativamente a quantidade de fiscalizações (gráfico 01), o percentual de IGP detectado aumentou consideravelmente, chegando próximo à casa dos 40% em 2008.

<sup>28</sup> Art.96 da Lei 11768/2008:

§ 1º Para 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.

(...)

§ 2º Os pareceres da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, acerca de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, deverão ser fundamentados, explicitando as razões da deliberação.

Nota-se, portanto, que após a redução do número de obras fiscalizadas se verificou um aumento do percentual de IGP. Isto indica que o TCU pode estar sendo mais criterioso no processo de seleção de obras, de modo a auditar aquelas obras em que se concentra um risco maior de ocorrência de irregularidades, ou pode ter aprimorado a qualidade técnica dos trabalhos e capacitação de seus servidores em auditoria de obras.

Não há como indicar apenas uma causa desta tendência, pois o TCU trabalhou nessas duas vertentes: seletividade e aprimoramento da qualidade técnica dos trabalhos.

A seletividade foi comentada anteriormente, já a melhoria da qualidade técnica dos trabalhos pode estar associada ao fato de que quando se fiscaliza um número menor de obras, é possível enviar a campo equipes compostas por servidores especializados, o que se torna inviável quando o número de obras a fiscalizar é muito grande, a exemplo do ocorrido no ano de 2002, quando foram realizados 435 levantamentos de auditoria. Nessa época, pela reduzida disponibilidade de força de trabalho do TCU, grande parte das fiscalizações eram realizadas por equipes sem nenhum especialista em auditoria de obras, o que pode ser a explicação para o número de IGP não subir na mesma proporção que o número de fiscalizações.

Além disso, outros fatores podem ter influenciado na melhoria da qualidade dos trabalhos. Primeiro, a própria experiência adquirida pelo corpo de servidores ao longo dos anos. Segundo, desde a consolidação do modelo, o TCU vem realizando ações de capacitação aos seus servidores com a finalidade de especializar parte de seu corpo técnico em auditorias de obras. Por último, conforme mencionado no subitem 4.6.1.2, nos anos de 2005 e 2007, o TCU realizou concursos nos quais foram exigidos dos candidatos conhecimentos específicos de auditoria de obras. Quarenta e um servidores aprovados nesses concursos foram lotados na Secob, o que, mesmo não sendo a lotação ideal, já possibilita uma maior contribuição da unidade no auxílio aos trabalhos de campo das auditorias do Fiscobras<sup>29</sup>.

#### **4.6.2.2.2. Tipos de indícios de irregularidades graves**

Além do número de indícios de irregularidades grave com paralisação da obras (IGP), também se buscou obter informações sobre as causas que motivaram a recomendação de suspensão da execução física, financeira ou orçamentária das obras. Assim sendo, também a partir de pesquisas na jurisprudência do TCU, elaborou-se a tabela 04 a seguir na qual são apresentados os principais tipos de achado de auditoria que geraram IGP, seguido dos

---

<sup>29</sup> Sistema utilizado pelo TCU para consolidar as auditorias realizadas por ocasião do atendimento dos dispositivos da LDO, referentes ao envio de informações ao Congresso.

respectivos número de ocorrências e posição no ranking do ano em questão. Foram considerados os anos de 2008, 2007 e 2003. Os dois primeiros em razão de serem os mais recentes, enquanto o ano de 2003 por permitir comparar a evolução dos achados de auditoria nos últimos cinco anos.

TIPO DE ACHADO- IGP	2008		2007		2003	
	Ranking	Qtde	Ranking	Qtde	Ranking	Qtde
Sobrepço e Superfaturamento	1	48	1	52	2	67
Irregularidades graves no processo licitatório	2	14	3	18	1	80
Projeto básico/executivo deficiente ou inexistente	3	14	2	24	-	-
Alterações indevidas de projetos e especificações	4	11	5	11	3	29
Irregularidades graves na administração do contrato	5	8	7	8	4	25
Irregularidades graves concernentes ao aspecto ambiental	6	7	4	13	5	18
Sub-rogação/ subcontratação irregular de contrato	7	7	-	-	-	-
Descumprimento de deliberações do TCU	8	6	-	-	-	-
Restrição ao caráter competitivo da licitação	9	6	6	8	-	-
Medição/ pagamento de serviços não realizados	10	5	-	-	-	-
Ausência de justificativa para preços acima dos de sistemas de referência, conforme determinado na LDO	-	-	9	6	-	-
Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos	-	-	10	5	-	-
Irregularidades graves em preços ou pagamentos	-	-	-	-	8	14
Execução irregular de convênios	-	-	-	-	9	6
Celebração irregular de convênios	-	-	-	-	10	4

**Tabela 04-** Comparativo dos achados de irregularidades graves

**Fonte:** Relatórios Fiscobras

Com base nos dados apresentados na tabela acima, é possível verificar um padrão nas ocorrências mais recorrentes de IGP. Superfaturamento e sobrepreço, irregularidades nos processos licitatórios e deficiências em projetos ocupam os primeiros lugares no número de ocorrências nos dois últimos anos.

Segundo Relatório Fiscobras 2008, dos 151 indícios de irregularidades graves<sup>30</sup> passíveis de paralisação de obra ou retenção de pagamentos detectados no período, mais de 37% referem-se direta ou indiretamente a aspectos ligados a preços ou pagamentos, enquanto que aproximadamente 20% relacionam-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.

<sup>30</sup> Uma obra pode conter mais de um achado considerado indício de irregularidade grave que recomende a paralisação, o que explica o número total de tipos (151) ser superior

A tabela seguinte apresenta os percentuais dos três principais tipos de irregularidades graves referentes aos anos de 2008, 2007 e 2003. Os valores apresentados nas colunas à direita de cada ano representam o percentual de achados de IGP, calculados da seguinte forma: nº de achados ÷ Total IGP<sup>24</sup>.

Tipo de Achado (IGP)	2008		2007		2003	
	Nº. de achados (a)	(a) / Total IGP*	Nº. de achados (b)	(b) / Total IGP**	Nº. de achados (c)	(c) / Total IGP***
Sobrepço e Superfaturamento	48	31,8%	52	26,1%	67	24,4%
Irregularidades graves no processo licitatório	14	9,3%	18	9,0%	80	29,1%
Alterações indevidas de projetos e projetos deficientes ou inexistentes	25	16,6%	35	17,6%	29	10,5%

**Tabela 05-** Variação dos principais IGP

**Fonte:** Relatórios Fiscobras/Jurisprudência do TCU

Observações: Total de IGP nos períodos: \* 2008- 151; \*\* 2007- 199 e \*\*\* 2003- 275

Verifica-se que o número de achados de auditoria referente a sobrepreço e superfaturamento teve pequeno acréscimo no período. Aumentou cerca de oito pontos percentuais de 2003 para 2008 (de 24% para 32%). Já as irregularidades no processo licitatório reduziram-se significativamente nos últimos cinco anos. Enquanto no ano de 2003 representavam 29% do total de IGP, em 2008 passaram para 9%. Por sua vez, problemas relacionados a projetos apresentam acréscimo percentual de mais de 50% no período, saindo de 10,5% para 16,6% do total de IGP.

As razões que explicam essas variações podem estar ligadas a diversos fatores os quais procuraremos abordar a seguir. O fato de sobrepreço e superfaturamento sofrer certo aumento, bem como a detecção de falhas de projeto se tornar mais recorrente ao longo do tempo, pode ser fruto de aperfeiçoamento das técnicas de auditoria, na medida em que o TCU conta com mais servidores capacitados e experientes a cada ano que se passa, de modo a aumentar a probabilidade de serem detectados indícios conexos a assuntos que exigem qualificação técnica para serem identificados, como é o caso de problemas relacionados a preços e projetos de obras. Entretanto, tais hipóteses não puderam ser testadas no âmbito deste trabalho.

Por sua vez, a redução do número de irregularidades no processo licitatório pode estar associada à presença do controle no acompanhamento dos editais de obras, ou ao próprio aperfeiçoamento dos sistemas de referências de preço na contratação de obras, referido ao

longo deste trabalho. Contudo, não foi possível levantar dados que confirmassem essas hipóteses.

Ainda sobre os indícios de irregularidades em licitações, Motta<sup>31</sup> (2005) afirma que muitas vezes o foco das ações está centrado sobre os processos licitatórios ou sobre a análise a posteriori, sem uma avaliação mais aprofundada da fase executiva, quando seria possível detectar problemas relacionados à qualidade das obras. Talvez, esse maior foco das ações de controle seja a razão do número de IGP decorrente de irregularidades em licitações ser maior que o referente a problemas na execução das obras, como irregularidades em medições ou pagamentos ou na qualidade dos serviços, como se observa na tabela 5.

Observam-se ainda, na tabela 05, possíveis avanços na fiscalização de obras quando se examina a evolução das irregularidades graves concernentes ao aspecto ambiental. O número de irregularidades detectadas pelo TCU reduziu de 18 ocorrências em 2003 para 13 em 2007. Em 2008, baixou ainda mais, para 7 ocorrências. Essa variação pode estar associada à ação do controle, pois os órgãos fiscalizados podem ter passado a adotar as devidas providências relativas às questões ambientais antes e durante a execução das obras. Contudo, também não foi possível testar essa hipótese, pois foge o escopo deste trabalho.

Portanto, não foi possível estabelecer uma correlação entre o número de IGP ao longo dos anos com possíveis avanços na fiscalização de obras, contudo alguns dados podem indicar uma tendência de melhoria na gestão dos recursos públicos destinados às obras, bem como possíveis avanços pontuais como a redução nas irregularidades referentes a processos licitatórios e a aspectos ambientais.

#### **4.6.2.3. Benefícios gerados pela fiscalização de obras**

O TCU, nos últimos anos, passou a quantificar os benefícios gerados pela sua atuação tempestiva na fiscalização de obras voltada à correção de desvios de custos ou ao ajuste de projetos que apresentam qualidade deficiente.

O benefícios são classificados em reais e potenciais. Segundo relatório Fiscobras 2007, consideram-se reais aqueles já efetivamente realizados, resultantes de deliberação definitiva ou de aceitação, por parte do gestor, de redução de custos do contrato ou de valores constantes do edital. Já os benefícios potenciais são aqueles já devidamente estimados, com base técnica sólida, mas ainda sem conclusão do respectivo processo. Desde 2006, os

---

<sup>31</sup> Motta (2005) estudou o efeito da qualidade das obras em função da lei 8.666/93 e da legislação correlata.

relatórios do Fiscobras passaram a informar os valores dos benefícios potenciais gerados pelas fiscalizações de obras.

No presente trabalho, foram levantados os dados referentes aos benefícios potenciais gerados pelas fiscalizações de obras nos anos de 2008 e 2007, apresentados a seguir na tabela 06.

Obra	UF	Benefício Potencial (R\$ milhões)
<b>ANO 2008</b>		
(PAC) Ferrovia Norte-Sul	TO	500
(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
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
(PAC) Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Oeste-Norte / BR-163/PA- Divisa MTPA- Santarém	PA	93
(PAC) Construção e Recuperação de Obras de Infra-estrutura Hídrica – Construção da Adutora Pirapama	AM	90,6
Construção da Refinaria Abreu e Lima em Recife (PE)	PE	81,6
Demais (29 fiscalizações)		618,5
Total 2008		2.827,10
<b>ANO 2007</b>		
Produção de Óleo e Gás Natural	ES	152,8
(PAC) Integração Rio S. Francisco	PE	128,8
(PAC) BR-163/MT-Divisa MS/MT-MT/PA	MT	68,65
(PAC) BR-319/AM-Divisa RO/AM-MANAUS	AM	58,89
(PAC) BR-156/AP-Ferreira Gomes-Oiapoque	AP	51
(PAC) BR-101/NE*	NE	50
Refinaria Presidente Getúlio Vargas	PR	44
(PAC) Ferrovia Norte-Sul	TO	38,54
Ponte Forte-Redinha	RN	38,24
Demais		319,86
Total 2007		950,78

**Tabela 6-** Benefícios potenciais gerados pelas fiscalizações de obras

**Fonte:** jurisprudência do TCU

Como se verifica, no ano de 2008, os benefícios gerados são superiores cerca de três vezes aos benefícios do ano anterior. O valor dos benefícios gerados passou de cerca de R\$ 1 bilhão em 2007 para R\$2,8 bilhões no ano seguinte. Segundo relatório da Secob, referente ao Fiscobras 2008 (Acórdão 2140/2008- TCU – Plenário), esse expressivo aumento de desempenho pode decorrer dos resultados significativos alcançados por cinco fiscalizações descritas na tabela seguinte que somam R\$1,85 bilhão de benefícios potenciais, além dos seguintes fatores:

- 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.

Os benefícios potenciais gerados pelas fiscalizações de obras vêm aumentando, apesar da redução do número de fiscalizações. O aumento no ano de 2008 foi muito expressivo, mas é necessário aguardar o resultado do próximo ano para avaliar se os benefícios se manterão neste patamar ou subirão ainda mais. Um decréscimo pode indicar que os resultados deste ano foram atípicos. De toda forma, os números apresentados sugerem que o TCU está aperfeiçoando seus critérios de seleção de obras, bem como otimizando a aplicação dos recursos humanos e materiais destinados a tais fiscalizações, como assinalou o Ministro-Relator, Aroldo Cedraz, ao apresentar voto referente ao processo que tratou da consolidação dos levantamentos de auditoria no ano de 2008.

Acórdão 2140/2008- TCU – Plenário- Voto do Relator

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.

Observa-se ainda que os dados referentes aos benefícios gerados reforçam a hipótese levantada quando da análise do número de IGP (subitem 4.6.2.2.1) no sentido de que a redução de fiscalizações possibilita a alocação de servidores especializados para fiscalizar as obras, o que aumenta a chance de detecção de achados relevantes de auditoria, conforme colocado pela Secob como possível causa do aumento dos benefícios gerados.

Portanto, a análise em conjunto dos dados referentes ao número de fiscalizações realizadas, número e tipo de IGP e benefícios potenciais gerados sugerem avanços nos critérios de seleção de obras e na qualidade técnica dos trabalhos encaminhados ao Congresso, proporcionada, em grande medida, pela redução no número de fiscalizações.

#### **4.7. Oportunidades de melhoria na fiscalização de obras**

No âmbito do presente trabalho, também procurou-se levantar nas entrevistas realizadas possíveis oportunidades de melhoria a serem incorporadas ao atual modelo de fiscalização de obras.

No trabalho de consolidação, verificou-se que as oportunidades de melhoria poderiam ser reunidas em grupos de acordo com os assuntos tratados nas proposições de cada entrevistado. Assim sendo, as oportunidades de melhoria serão apresentadas na seguinte seqüência de assuntos: a) deliberações e ritos processuais do TCU; b) procedimentos de fiscalização; c) disponibilização das informações sobre as obras públicas e d) encaminhamento das informações ao Congresso Nacional.

##### **4.7.1. Revisão da sistemática de fiscalização de obras**

Antes mesmo de levantar junto aos técnicos do TCU e do Congresso quais melhorias poderiam ser incorporadas ao modelo, era preciso saber se, na percepção de cada entrevistado, o modelo era bem sucedido e se deveria ser mantido.



Ao serem indagados a respeito, todos os entrevistados afirmaram considerar o modelo bem sucedido, na medida em que traz resultados significativos em termos de economia aos cofres públicos e visibilidade ao Tribunal. Além disso, entendem que o atual modelo de atuação é irreversível, sujeito apenas a ajustes necessários ao longo do tempo.

#### **4.7.2. Deliberações e ritos processuais do TCU**

Foram identificadas as seguintes oportunidades de melhoria relacionadas ao assunto deliberações e ritos processuais do TCU:

- Paralisação das Obras- Um dos entrevistados sugere que o TCU precisaria adotar posicionamento mais firme na recomendação de paralisação de obras. Muitas vezes, obras que apresentam sérios problemas acabam sendo liberadas pelo Tribunal por receio de desgaste da imagem institucional junto à sociedade e aos governos em função de uma paralisação. O TCU necessitaria ser mais rígido na avaliação técnica dos empreendimentos, ao mesmo tempo em que deve fortalecer sua assessoria de comunicações para combater uma possível campanha difamatória junto aos meios de comunicação;
- Medidas protelatórias- A Lei Orgânica do Tribunal precisaria ser revista para eliminar o excesso de medidas protelatórias que retardam a instrução e apreciação dos processos;
- Julgamento dos processos- O TCU deve estudar e implementar formas de priorizar e agilizar a instrução e apreciação dos processos de obras paralisadas. Por exemplo, trancamento de pauta até que se delibere sobre determinado processo de obras.

A maior parte das oportunidades de melhoria apresentadas referem-se a questões já discutidas ao longo deste trabalho, mas que demonstram a preocupação do corpo técnico de servidores do TCU e do Congresso com aspectos relativos a deliberações e prazos de apreciação e instrução de processos de obras.

Com relação à alegada lentidão na apreciação dos processos no TCU. Três servidores do Congresso acreditam que poderia ser melhorada esta condição. Dois entrevistados servidores do TCU entenderem que seria possível adotar procedimentos internos com vistas a agilizar a instrução e apreciação dos processos, inclusive por meio de propostas mais incisivas como trancamento de pauta. Também cabe lembrar preocupação externada por um dos entrevistados referente às medidas protelatórias adotadas por responsáveis em determinadas situações que impedem um julgamento mais célere do processo. Portanto, a

adoção de medidas que visem a acelerar a apreciação dos processo deve ser tomada em conjunto com outras que enfrentem o uso de artifícios protelatórios por responsáveis que preferem retardar o julgamento dos processos.

#### **4.7.3. Procedimentos de fiscalização do TCU**

Foram identificadas as seguintes oportunidades de melhoria relacionadas ao assunto fiscalizações do TCU:

- Seleção das obras- O TCU poderia mais seletivo na escolha das auditorias, utilizando métodos como análise de risco para priorizar a fiscalização das obras mais relevantes. Fiscalizar menos com mais qualidade;
- Exame de editais e projetos- O TCU deveria priorizar e dar mais ênfase ao exame dos editais das obras e à fiscalização de projetos, antes do início da execução física, evitando o desgaste das paralisações de obras;
- Responsabilização de projetistas- O TCU deveria responsabilizar os engenheiros que assinam projetos insuficientes ou com falhas;
- Auxílio de peritos- O TCU poderia formalizar parcerias com outras instituições para obter apoio técnico e tecnológico para melhorar a qualidade dos trabalhos;
- Aumento do número de servidores especializados- Se o TCU ampliasse o número de servidores especializados em auditoria de obras, os entrevistados acreditam que a qualidade dos trabalhos do Tribunal melhoraria;
- Avaliação dos programas de trabalho- O TCU poderia trabalhar com foco no exame dos programas de governo como um todo e não apenas nos gastos com as obras. A fiscalização das obras estaria compreendida dentro do escopo da análise dos programas de governo, o que permitiria avaliar a efetividade das políticas públicas.

Com relação às oportunidades de melhoria acima apresentadas, algumas sugestões parecem já estar em curso, por exemplo, o aperfeiçoamento na seletividade das obras. O exame realizado no subitem 4.6.2 indica que o TCU vem priorizando a realização de um número menor de auditorias, mas que vem apresentado melhores resultados, o que evidencia aperfeiçoamento no processo de seleção.

Outros pontos acima relacionados também demonstram a preocupação dos técnicos no sentido de o TCU atuar preventivamente como alternativa inclusive a evitar desgastes no relacionamento com governos ou desgastes da própria imagem institucional

perante a sociedade, caso em que se enquadra as sugestões referentes à priorização de análises de editais e de projetos de obras.

#### **4.7.4. Disponibilização das informações sobre as obras públicas**

Segundo um entrevistado, o Governo Federal deveria providenciar a criação de um cadastro geral de obras públicas, contemplando todas as obras em andamento e aquelas que não receberam recursos. O cadastro deveria ser gerenciado por órgão de cúpula do Poder Executivo Federal. Para facilitar sua implantação, poderiam ser inicialmente cadastradas as obras de grande vulto.

Nesse aspecto, a criação do cadastro geral de obras sugerido pelo entrevistado já foi objeto de determinação do TCU ao Ministério do Planejamento, no âmbito do Acórdão nº1188/2007- TCU – Plenário. Tal determinação ainda não atendida pelo órgão do Poder Executivo, conforme tratado no subitem 4.5.1.1

#### **4.7.5. Encaminhamento das informações ao Congresso Nacional**

Com relação ao encaminhamento de informações ao Congresso foram apontadas oportunidades em relação à qualidade de informações contidas em deliberações e Avisos do TCU encaminhados ao Congresso. Além disso, indicou-se a necessidade de se fornecer informações anuais e atualizadas ao Congresso Nacional sobre a situação das obras inacabadas.

Quanto ao primeiro ponto levantado, membros do Congresso alertam que o TCU, não raras vezes, encaminha deliberações ambíguas à CMO o que dificulta a tomada de decisões quanto à paralisação da obra. Por essa razão consideram que este ponto poderia ser melhorado. Segundo esses servidores, para o parlamentar é fundamental que o órgão técnico se posicione de maneira clara sobre a pertinência de se autorizar a continuidade ou não das obras. Esse ponto já havia sido identificado como uma dificuldade operacional no subitem 4.5.2.1.

De acordo com servidores do Congresso entrevistados, o TCU poderia observar maior cuidado no envio de algumas informações à CMO, pois, em determinadas ocasiões verificam-se incompatibilidades entre os avisos encaminhados e as obras relacionadas no quadro do Anexo da Lei, o que confunde os técnicos e parlamentares da Comissão.

Em relação à terceira oportunidade de melhoria referida, um dos entrevistados destaca a necessidade de se criar um fluxo de informações do TCU ao Congresso referente à situação das obras inacabadas custeadas pela União. Lembra que existem obras as quais

apresentam fluxo irregular de recursos e que precisam ser contempladas no orçamento sob pena de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF (art. 45). Alerta ainda que, em relação às obras em andamento, o TCU já fornece informações ao Congresso, no entanto, o Tribunal não está prestando informações sobre a situação das obras que estão paralisadas para que sejam alocados no orçamento os recursos necessários à conclusão de empreendimentos inacabados.

De fato, apesar da evolução apontada na fiscalização de obras, até a presente data o TCU não fornece ao Congresso informações sistematizadas sobre a situação das obras paralisadas. Igualmente, o Tribunal perde a oportunidade de auxiliar o Congresso na fiscalização do cumprimento do art. 45 da LRF, que assim dispõe:

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Observa-se que a implantação do atual modelo foi influenciada pela interação entre TCU e Senado Federal no âmbito dos trabalhos da Comissão Temporária de Obras Inacabadas, conforme comentado ao longo deste trabalho, no entanto, até hoje não existem mecanismos de acompanhamento sistemático da situação das obras paralisadas.

Conforme citado anteriormente, a falta de informações reunidas em um cadastro sobre a situação das obras de todos os entes dos três níveis de governo seria essencial a esse controle, fato que não existe e que afronta inclusive o parágrafo único do referido artigo da LRF o qual estabelece que o Poder Executivo de cada ente deve encaminhar ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto no artigo 45. Tal situação poderá ser suprida com a criação do Cadastro Geral de Obras determinado pelo TCU no Acórdão nº 1188/2007- TCU- Plenário.

Portanto, para que o TCU preste auxílio ao Congresso quanto ao cumprimento do art. 45 da LRF é necessário que o Poder Executivo atenda o disposto no parágrafo único do mesmo artigo, o que pode ocorrer com por meio da criação do Cadastro Geral de Obras, já examinada no subitem 4.5.1.1.

#### **4.8. Possibilidade de atuação conjunta do TCU e do Congresso em outras áreas**

As entrevistas realizadas também se destinaram ao levantamento de percepções sobre a possibilidade de atuação conjunta do TCU e do Congresso Nacional na fiscalização de recursos aplicados em outras áreas que não envolvessem a execução de obras, como previdência social, saúde ou educação.

Primeiramente serão apresentadas as considerações sobre a possibilidade de TCU e Congresso formarem parcerias similares às de obras em outras áreas de governo, sem que isso representasse qualquer impacto nas fiscalizações de obras atualmente realizadas.

Em seguida, serão apresentados e discutidos os resultados acerca das percepções de servidores do TCU e Congresso sobre a possibilidade de novas parcerias entre as instituições baseadas na premissa de redução do número de fiscalizações de obras, considerando a escassez de recursos humanos do TCU para atender novas demandas originárias do Congresso.

#### **4.8.1. Novas parcerias, sem redução das fiscalizações de obras**

Os servidores do Congresso entrevistados consideram que há espaços para que o TCU e o Congresso atuem de forma integrada na fiscalização de recursos em diversas outras áreas de governo nos mesmos moldes da fiscalização de obras

De uma maneira geral, os servidores do TCU entendem que a gama de possibilidades de uma atuação conjunta é muito vasta e rica. Alertam que o Tribunal hoje não estaria estruturado para atender a uma nova demanda no mesmo formato e com a mesma dimensão do modelo de obras.

Dois entrevistados lembram que a LDO já havia previsto outras formas de atuação conjunta, mediante o encaminhamento de informações sobre as auditorias operacionais realizadas pelo TCU. Contudo, os entrevistados não possuíam muitas informações sobre o resultado destes trabalhos, mas acreditavam não haver prosperado.

Destaca-se ainda que outros dois entrevistados enfatizaram a necessidade de atuação conjunta do TCU e do Congresso no campo da avaliação das políticas públicas e das ações do governo, seja por meio de auditorias de desempenho nos programas de governo, ou a partir de um fluxo de informações que abarque todas as ações de governo e não apenas uma despesa isolada dentro do Programa de Trabalho. Com isso seria possível oferecer ao parlamentar a noção do conjunto do gasto público, bem como avaliar a efetividade das políticas públicas e das ações de governo. Diferente do que ocorre atualmente quando se fiscalizam ações isoladas de governo, nos subtítulos e subatividades da lei orçamentária.

Numa linha próxima a anteriormente citada, um servidor do Senado Federal avalia que o TCU poderia prestar relevante apoio técnico ao Congresso Nacional mediante a avaliação dos indicadores de desempenho dos programas de governo, a fim de se examinar a eficiência alocativa dos recursos.

Observa-se que dentre as possibilidades de atuação levantadas, a maior parte dos entrevistados não especificou uma área ou novo modelo, pois entendiam que a parceria poderia se estender a todas as áreas de gastos do orçamento.

Ressalta-se que, nas últimas três LDO (2007, 2008 e 2009), foi incluído comando que estabelece um fluxo de informações entre TCU e Congresso relacionado ao resultado de auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal, conforme disposto no art. 98 da LDO 2009:

Art. 98. 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, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e objetivos dos programas e ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas, para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2009.

Embora não contenha a dimensão e o alcance dos dispositivos referentes às fiscalizações de obras, o comando se orienta para a direção sugerida pelos dois entrevistados. Possivelmente pela impossibilidade de o TCU atender a contento uma nova demanda do Congresso, esse dispositivo não ganhou força. Desde 2007 vem sendo apenas repetido.

#### **4.8.2. Novas parcerias, com redução das fiscalizações de obras**

Considerando o número limitado de recursos humanos do TCU, indagou-se aos entrevistados se o Tribunal poderia prestar contribuição mais efetiva ao Congresso Nacional fiscalizando outras destinações de recursos que não as de obras. Para que fique clara a percepção dos servidores de cada uma das instituições, serão apresentadas as respostas consolidadas, distinguindo-se o posicionamento dos servidores do TCU e do Congresso.

##### **4.8.2.1. Percepção dos Servidores do TCU**

Os servidores do TCU aprovam novas parcerias, mas entendem que não se deve rever a sistemática de fiscalização de obras, nem mesmo reduzir a quantidade de auditorias, pois o modelo vem apresentando resultados importantes para a instituição.

Três dos cinco entrevistados consideram que o TCU já reduziu significativamente o número de obras fiscalizadas. Esse número que já chegou a 400 obras, hoje está na casa de 150.

Esses três entrevistados entendem que o TCU deveria definir sua política de alocação de recursos humanos a partir da identificação dos resultados apresentados por cada uma das áreas de fiscalização. Com base nesses dados, o TCU poderia definir como direcionar sua força de trabalho, priorizando aquelas áreas que apresentem melhor desempenho em termos de resultados. Outra alternativa seria definir metas de resultados para cada uma das áreas de fiscalização. Aquelas que não atingissem as metas ou apresentassem resultados insatisfatórios deveriam ser preteridas. Por isso, esses entrevistados entendem que antes de se realizar tais estudos não seria aceitável reduzir o número de obras, uma vez que a fiscalização de obras já demonstrou trazer resultados ao TCU.

Três servidores do TCU entrevistados acreditam que o Tribunal poderia, a partir deste momento, primar pela qualidade das obras, fiscalizando um número menor de obras, porém de maior relevância.

Dois entrevistados lembram que apesar do Congresso haver autorizado um significativo aumento no número de servidores do TCU, cerca de 500 nos últimos oito anos, o número de obras fiscalizadas vem reduzindo ano a ano.

Em síntese, todos os entrevistados servidores do TCU avaliam que as fiscalizações de obras trazem resultados importantes ao TCU em termos de economia e visibilidade. Consideram irreversível o atual modelo de fiscalização, no entanto, admitem que o TCU poderia direcionar parte de sua força de trabalho para fiscalizar outras áreas que não as de obras desde que seja realizado estudo para identificar as áreas que trazem resultado superiores aos apresentados nas fiscalizações de obras.

#### **4.8.2.2. Percepção dos Servidores do Congresso**

Os servidores do Congresso também aprovam novas parcerias entre TCU e Congresso, no entanto, quando indagados sobre uma eventual redução das fiscalizações de obras, foram taxativos em descartar essa possibilidade.

Todos entendem que as fiscalizações de obras devem ser mantidas. Afirmam que o modelo está consolidado, funciona e não se vislumbra alterar a atual sistemática. Não cogitam que o Congresso concordaria em reduzir ainda mais ou eliminar as fiscalizações de obras. Consideram que haveria muito espaço para uma atuação conjunta do TCU com o

Congresso em diversas outras áreas, como saúde, educação e previdência, sem prejuízo da continuidade das fiscalizações de obras.

Conclui-se que, a considerar pelas entrevistas realizadas junto a servidores do TCU e do Congresso, há um clima favorável entre técnicos das duas instituições para a implantação de uma nova parceria. Contudo, atualmente não há condições operacionais para o TCU atender a uma nova demanda de porte do Congresso, salvo seja autorizado um aumento do número de servidores do TCU, ou caso haja uma remodelagem substancial dos processos de trabalho do Tribunal.



## 5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O presente trabalho se destina a estudar as relações entre o TCU e o Congresso Nacional no âmbito das fiscalizações de obras públicas. Nesse cenário, a pesquisa tem por objetivos principais examinar de que forma se construiu o relacionamento entre o TCU e o Congresso que resultou no atual modelo de fiscalização de obras públicas, bem como avaliar se houve avanços na fiscalização de obras em decorrência dessa atuação conjunta.

Realizou-se histórico dos principais fatos relacionados à implantação e a consolidação do modelo de fiscalização conjunta de obras públicas. Verificou-se que em 1995, pela primeira vez, o Tribunal encaminhou informações ao Congresso sobre a situação das obras constantes dos subtítulos e subatividades da proposta de lei orçamentária, inclusive, prevendo o cancelamento dos recursos orçamentários para obras com irregularidades. Identificou-se ainda que a Comissão Temporária de Obras Inacabadas do Senado Federal se constituiu um marco na construção do modelo de fiscalização de obras, provavelmente em razão da grande repercussão do relatório final<sup>32</sup> e pelas determinações e recomendações encaminhadas ao TCU.

Houve unanimidade entre os entrevistados em apontar o escândalo das obras do TRT-SP como fator decisivo à efetiva implementação do modelo de fiscalização de obras, uma vez que a partir daquele instante o Congresso passou a adotar medidas preventivas e rigorosas de bloqueio de recursos a obras nas quais o TCU detectasse indícios de irregularidades graves. Isso provocou uma mudança de postura nos responsáveis que passaram a buscar o saneamento das irregularidades, em vez de adotar medidas protelatórias como então ocorria.

Por meio de entrevistas e pesquisa documental, levantaram-se informações relacionadas à eficácia, efetividade e operacionalidade do modelo. Os resultados das entrevistas indicam que o modelo é eficaz na prevenção e no combate ao desperdício de recursos, principalmente em razão da tempestividade de atuação do controle associada à previsão de suspensão da execução de obras com suspeitas de irregularidades.

Verificou-se ainda que o modelo apresenta como pontos fortes o estabelecimento de uma clara divisão nos níveis de controle (técnico e político), o aperfeiçoamento constante da legislação, o aumento da expectativa de controle e o fortalecimento da imagem do TCU.

---

<sup>32</sup> Intitulado “O Retrato do Desperdício no Brasil”.

Entre os pontos fracos do modelo, identificou-se o desgaste no relacionamento institucional do TCU com chefes dos três níveis de governo em função das rotineiras fiscalizações e conseqüentes paralisações de obras com indícios de irregularidades graves.

A pesquisa revela que, por meio da LDO, o Congresso consolidou os mecanismos de fiscalização de obras. Além de especificar as informações necessárias ao processo decisório de alocação de recursos orçamentários e definir critérios a serem seguidos pelo TCU na seleção das obras a serem fiscalizadas, a Lei introduziu outros comandos considerados cruciais à fiscalização dos recursos e ao conseqüente êxito do modelo, como a definição de referências de preços e a possibilidade de suspensão da execução orçamentária, financeira e física das obras com indícios de irregularidades graves.

Ao se levantar possíveis avanços na fiscalização de obras, verificou-se uma evolução na metodologia empregada pelo TCU. Os dados coletados indicam que o Tribunal aperfeiçoou os critérios de seleção, passando a fiscalizar um menor número de obras, porém abrangendo um volume maior de recursos fiscalizados. Além disso, com a redução do número de obras fiscalizadas, observou-se um aumento do percentual de indícios de irregularidades graves detectados, bem como dos benefícios potenciais gerados, os quais dobraram no ano de 2008, em relação a 2007, superando R\$2 Bilhões.

Esses resultados sugerem uma melhoria tanto nos critérios de seleção de obras quanto na qualidade técnica dos trabalhos do TCU, na medida em que foram selecionadas obras que envolviam maiores riscos de ocorrência de irregularidades, bem como foi designado um número maior de servidores especializados para realizar os trabalhos, com um prazo maior de execução.

Os dados levantados ainda sugerem outros avanços na fiscalização de obras atribuídos ao modelo, como melhorias na gestão de órgãos fiscalizados em decorrência de determinações de medidas corretivas pelo TCU.

Verificou-se ainda que o principal obstáculo operacional enfrentado pelo TCU para cumprir os comandos da LDO é a ausência de um cadastro geral de obras públicas, cuja elaboração já foi objeto de determinação ao Ministério do Planejamento (Acórdão nº 1188/2007- TCU – Plenário), no entanto, ainda não foi atendida. Por sua vez, o Congresso encontra dificuldade ao se deparar com deliberações ambíguas do TCU sobre o prosseguimento das obras, o que dificulta o processo decisório no âmbito da Comissão Mista de Orçamentos Planos e Fiscalização- CMO.

Identificaram-se ainda pontos passíveis de melhorias como a necessidade de criação de mecanismos que tornem prioritárias a instrução e apreciação dos processos de

fiscalização de obras pelo TCU. Também se percebeu a necessidade de adoção de providências voltadas a impedir a interposição de medidas protelatórias no âmbito dos processos do Tribunal de Contas da União.

Por fim, constatou-se a existência de ambiente favorável entre técnicos do TCU e do Congresso à criação de novas parcerias envolvendo atuação integrada entre as duas instituições na fiscalização de recursos destinados a outras áreas. Tal atuação conjunta, no entanto, esbarraria na impossibilidade operacional de atendimento por parte do TCU, uma vez que seria necessária uma grande realocação de sua força de trabalho. Por sua vez, que uma redução na fiscalização de obras para atender a uma nova demanda não encontraria respaldo por parte do Congresso Nacional.

Com o objetivo de aprofundar algumas questões suscitadas no presente estudo, sugere-se a seguinte agenda de pesquisa:

- a) avaliação das variações nos achados de auditoria em função da especialização técnica dos auditores de obras;
- b) estudo comparativo dos resultados apresentados pelas fiscalizações de recursos destinados a obras com os destinados a outras áreas de despesa;
- c) estudo de possíveis efeitos negativos na fiscalização e aplicação dos recursos destinados a obras em decorrência de medidas protelatórias utilizadas por responsáveis em processos do TCU;
- d) estudo de possíveis melhorias na gestão administrativa dos órgãos jurisdicionados em função de determinações do TCU relacionadas às fiscalizações de obras.

## REFERÊNCIAS

ABREU E ABREU, Geraldo Márcio Rocha de Luciana Mees. A Fiscalização de Obras pelo Tribunal de Contas da União como Marco Constitucional das Relações entre os Poderes da República, 2008

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. Obras Públicas. Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

BARRAL, Welber. Metodologia da pesquisa jurídica. 2ª ed., Florianópolis: Fundação Boitex, 2003.

CABRAL, Ana Lúcia Mota Vianna, Estudo de Modelo de Eficácia da Gestão de Obras Públicas Municipais, Pernambuco: In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, VII, 2002, Brasília. Disponível em: < [http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO/OBRAS\\_PUBLICAS/ANAIS\\_DO\\_VII\\_SIMPOSIO\\_NACIONAL.PDF](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO/OBRAS_PUBLICAS/ANAIS_DO_VII_SIMPOSIO_NACIONAL.PDF)>

CASTARDO, Hamilton Fernando. O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro. Campinas: Millennium, 2007.

DELMONDES, Edna Carvalho. A Interação do Tribunal de Contas com o Parlamento: Bahia: Renovar, 2003

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.

DUARTE, Marcia Yukiko Matsuuchi. Estudo de Caso- Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação, 2005

FERREIRA E SOUZA, Arthur Oscar Guimarães Delman e Maria Alice Pereira de. Nota Técnica: Referente à relação de “obras e serviços com indícios de irregularidades graves” do TCU: Assessoria Técnica da LIDPT/SF, 2007.

GARCIA E NETO, Ricardo Letizia e Giácomo Balbinotto. A percepção da corrupção e suas implicações econômicas: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no RS. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2003.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Regime Jurídico dos Tribunais de Contas, 1ª ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1992, pp. 28/29.

MOTTA, Cezar Augusto Pinto. Qualidade das Obras Públicas e Função da Interpretação e Prática dos Fundamentos da Lei 8.666/93 e da Legislação Correlata: X Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas: Os novos desafios da fiscalização no combate à corrupção em obras públicas, 2005.

NETO, Jayme Baleeiro. As Organizações Sociais e o Controle dos Tribunais de Contas: Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Os mecanismos de controle de contratos e obras públicas inseridos no orçamento brasileiro: Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Possibilidades de atuação do Poder Legislativo frente à questão das obras inacabadas. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 107, p. 95, 2006.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. Especialização e Autonomia Funcional no Âmbito do Tribunal de Contas da União. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 40, n. 157, p. 223-251, 2003.

SANTOS, Romualdo Anselmo dos. Controle Social da Política de Saúde no Brasil. Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

SENADO FEDERAL. Retrato do Desperdício no Brasil. Relatório Final da Comissão Temporária de Obras Inacabadas, Brasília, 1995.

SIRAQUE, Vanderlei. Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

SPECK, Bruno Wilhelm. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000

TANZI, V. Corruption, Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. IMF Staff Paper, v.45, n.4, p.559-594, dec., 1998.

TANZI, V. e DAVOODI, H. Corruption, Public Investment, and Growth. International Monetary Fund. Working Paper, October 1997. (IMF Working Paper).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1188/2007: Plenário, Brasília, 2007

ZYMLER, Benjamin. Questões de Controle, Controle das Finanças Públicas no Brasil: visão atual e prospectiva. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 76, p.15-42, 1998.

## APÊNDICES

### Apêndice A - Roteiro de Entrevista

#### PERGUNTAS:

- 1- Qual a sua avaliação sobre o atual modelo de atuação conjunta entre o TCU e o CN na fiscalização de obras públicas (o TCU atua no nível técnico, auditando as obras, e o CN no nível político, avaliando a conveniência de alocar ou não recursos para as obras)?
- 2- Você percebe (u) algum avanço na fiscalização dos recursos destinados às obras públicas em função deste modelo de atuação? (se positivo, informar que tipo de avanço)
- 3- O senhor reconheceria quais os aspectos positivos relacionados às determinações da LDO sobre fiscalizações de obras pelo TCU? (citar)
- 4- E quais os aspectos negativos? (citar)
- 5- O senhor poderia indicar quais são as maiores dificuldades ou os pontos fracos associados a esse modelo? Quais seriam as possíveis ameaças a este modelo?
- 6- Quais os pontos fortes deste modelo?
- 7- O senhor identificaria oportunidades de melhoria que podem ser incorporadas a este modelo?
- 8- O senhor saberia indicar outro exemplo de atuação conjunta entre o TCU e o CN, além das fiscalizações de obras?
- 9- No seu entendimento, o que levou o CN a determinar ao TCU que encaminhasse anualmente informações sobre a execução das obras públicas federais?
- 10- O senhor identificaria a existência de problemas operacionais na fiscalização de obras, ou dificuldades encontradas pelo TCU para cumprir as determinações da LDO?
- 11- O senhor considera que o TCU poderia prestar contribuição mais efetiva ao Congresso Nacional fiscalizando outras destinações de recursos que não as de obras? Por quê?
- 12- O senhor considera correta a paralisação de empreendimentos nos quais o TCU detecta irregularidades graves na execução das obras? Por quê?
- 13- No seu entendimento, as determinações da LDO referentes às fiscalizações de obras pelo TCU devem ser mantidas, ou acha que esta sistemática de fiscalização precisa ser revista?