



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM FINANÇAS PÚBLICAS – ÊNFASE EM
ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA**

**BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO RESULTANTES DA ATUAÇÃO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM AUDITORIAS DE OBRAS PÚBLICAS**

SAMUEL ROSA DA FONSECA SILVA

Brasília - DF

2011



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM FINANÇAS PÚBLICAS – ÊNFASE EM
ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA**

**BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO RESULTANTES DA ATUAÇÃO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM AUDITORIAS DE OBRAS PÚBLICAS**

Trabalho de conclusão de curso de Pós-graduação apresentado à Escola de Administração Fazendária, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Finanças Públicas – ênfase em administração orçamentário-financeira

Samuel Rosa da Fonseca Silva

Romilson Rodrigues Pereira, *M. Sc.*

**Brasília
Novembro/2011**

TERMO DE APROVAÇÃO

SAMUEL ROSA DA FONSECA SILVA

BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM AUDITORIAS DE OBRAS PÚBLICAS

Este trabalho de conclusão de curso foi julgado adequado como requisito parcial para obtenção do título de especialista do Curso de Especialização em Finanças Públicas – ênfase em administração orçamentário-financeira da Escola de Administração Fazendária – ESAF.

Romilson Rodrigues Pereira, *M. Sc.*
Professor-Orientador

Ângelo Henrique Lopes da Silva, *Doutor*
Professor-Examinador

Romildo Araújo da Silva, *M. Sc.*
Professor-Examinador

Brasília
Novembro / 2011

CESSÃO DE DIREITOS

BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO GERADOS PELA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM AUDITORIAS DE OBRAS PÚBLICAS

Trabalho apresentado à Escola de Administração Fazendária, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Finanças Públicas – ênfase em administração orçamentário-financeira

“É concedida à Escola de Administração Fazendária – ESAF permissão para publicar este trabalho por via impressa ou para divulgá-lo em meio eletrônico, para fins de leitura, impressão e/ou *download* pela Internet, a título de divulgação da produção científica produzida em conjunto com a ESAF, sem ressarcimento dos direitos autorais.”.

Samuel Rosa da Fonseca Silva

**Brasília
Novembro / 2011**

LISTA DE ABREVIATURAS

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização

FISCOBRAS – Plano Anual de Fiscalização de Obras do TCU

IG-C – Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade

IG-P – Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação analisada pelo TCU

IG-R – Irregularidade Grave com Retenção Cautelar

LOA – Lei Orçamentária Anual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

OI – Outras Irregularidades

pIG-P - Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação ainda pendente de manifestação conclusiva do TCU

PPA – Plano Plurianual

SECOB – Secretaria de Fiscalização de Obras do TCU

SR – Sem Ressalva

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Distribuição das fiscalizações por tipo de obra.

Tabela 2 - Distribuição geográfica das fiscalizações.

Tabela 3 - Distribuição das fiscalizações por setor de governo.

Tabela 4 – Distribuição das auditorias por função de governo.

Tabela 5 - Achados de auditoria mais recorrentes em 2011.

Gráfico 1 - Quantidade de fiscalizações a cada ciclo anual do Fiscobras.

Gráfico 2 - Dotação orçamentária fiscalizada.

Gráfico 3 - Histórico de obras com indicativo de paralisação – IG-P.

Gráfico 4 – Comparativo dos indícios de irregularidades entre 2009 e 2011.

Gráfico 5 – Comparativo dos benefícios obtidos em auditorias de obras pelo TCU.

RESUMO

A Carta Republicana de 1988, também conhecida como a Constituição Cidadã, reafirmou a profunda interação mantida entre o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União no exercício do controle externo da Administração Pública. Pelas competências constituídas, o Poder Legislativo conta com o auxílio do Tribunal de Contas para controlar os gastos públicos e avaliar a adequação das ações governamentais. Tal controle não pode ser entendido como mero exercício de auditoria contábil ou financeira, mas verdadeira prática de cidadania em busca da melhor orientação a ser conferida ao gestor no processo de tomada de decisões. Em razão da amplitude e relevância do tema abordado, a delimitação do estudo empreendido concentrou-se nos benefícios advindos da atuação do Tribunal de Contas da União em parceria com o Congresso Nacional nas auditorias de obras públicas no Brasil. Neste trabalho foi possível observar que a sintonia entre a Corte de Contas e o Legislativo Federal, no controle de obras públicas, tem contribuído para o aprimoramento da gestão e execução destes empreendimentos e auxiliado os gestores na aplicação de medidas corretivas, evitando-se, assim, o desperdício de recursos públicos, tornando a Administração Pública mais eficiente.

Palavras-chave: Controle da Administração Pública, Fiscalização de Obras Públicas, Benefícios do Controle Externo, Aprimoramento da Gestão dos Recursos Públicos.

ABSTRACT

The Republican Charter of 1988, also known as the Citizen Constitution reaffirmed the deep interaction between the National Congress held and the Court of Audit - TCU in the exercise of external control of public administration. Competencies established by the Legislature has the assistance of the Court of Auditors to control public spending and assess the adequacy of governmental actions. Such control can not be understood as a mere exercise in accounting or financial auditing, but actual practice of citizenship in search of better guidance to be given to the manager in making decisions. Because of the breadth and relevance of the subject, the delimitation of the study undertaken focused on the benefits from the activities of TCU in partnership with the Congress in the audits of public works in Brazil. In this study, we observed that the harmony between the Court of Auditors and the Federal Legislature, control of public works, has contributed to the improvement of procedures and assisted managers in the implementation of corrective measures, avoiding thus wasting resources and making public administration more efficient.

Keywords: Control of Public Administration, Supervision of Public Works, Benefits of External Control, Improved management of public resources.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	9
1.1	Problema.....	10
1.2	Justificativa do Problema	10
1.3	Hipótese.....	10
1.4	Objetivos	10
2.	METODOLOGIA	11
3.	REVISÃO DA LITERATURA	12
3.1	Origens do Controle	14
3.1.1	Divisão Orgânica do Poder	14
3.1.2	Constitucionalismo e Estado de Direito	16
3.1.3	Controle da Atividade Estatal	17
3.1.3.1	Quanto ao Órgão que Exerce o Controle	19
3.1.3.2	Quanto à Localização do Controlador	19
3.1.3.3	Quanto ao Momento do Controle	21
3.2	Controle Externo da Administração Pública	21
3.2.1	Modelos de Controle Externo	22
3.2.2	Tribunal de Contas no Brasil	23
3.2.3	O Tribunal de Contas da União	24
3.2.4	Conceito de Benefícios do Controle no Tribunal de Contas da União	25
4.	CONTROLE DE OBRAS PÚBLICAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	26
4.1	Sistemática de Seleção de Obras	28
4.2	Rito e Prazos do Fiscobras	30
4.3	Aspectos Relacionados à Auditoria de Obras Públicas.....	31
4.4	Bloqueio e Desbloqueio dos Recursos para Execução de Obras	32
5.	CONTROLE DE OBRAS PÚBLICAS PELA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO – CMO	33
6.	RESULTADOS DA ATUAÇÃO CONJUNTA ENTRE O TCU E O CONGRESSO NACIONAL NO CONTROLE DAS OBRAS PÚBLICAS	35
7.	CONCLUSÕES	39
7.1	Redução Significativa das Obras com Recomendação de Paralisação	39
7.2	Aumento Expressivo dos Benefícios Advindos das Fiscalizações	42
	REFERÊNCIAS	44

1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem experimentado nos últimos anos uma forte demanda por obras estruturantes, a exemplo dos setores de energia, petróleo, habitação, saneamento, obras portuárias, rodoviárias, aeroportuárias, hidrovias, hídricas, metroviárias e ferroviárias. Tais empreendimentos requerem vultosos investimentos federais que são aplicados diretamente ou repassados a outros entes estatais como Estados e Municípios.

Em razão da relevância dos recursos envolvidos, a atuação do controle externo tem sido cada vez mais demandada e reconhecida por propiciar diversos benefícios ao processo de execução dos empreendimentos públicos.

O Congresso Nacional, titular do controle externo, delega, por meio de leis e, principalmente pelo orçamento, os meios e os mandatos para que a Administração Pública alcance objetivos políticos, econômicos e sociais. Por essa razão, o Legislativo precisa de instrumentos para avaliar e controlar o alcance dos resultados.

Dentre as metas e prioridades definidas para o alcance dos objetivos, o tema “obras públicas” tornou-se destaque no cenário nacional, tanto pelo montante de recursos envolvidos como pelo impacto social e econômico que possuem na sociedade.

O controle externo na área de obras públicas foi disciplinado, a partir de 1997, pelos comandos inseridos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO, identificando prazos e responsáveis para a realização de fiscalizações no âmbito do processo orçamentário anual.

Desde então, as aludidas leis contêm dispositivos que impõem ao Tribunal de Contas da União - TCU a obrigação de remeter à Comissão Mista Permanente de Orçamento - CMO, informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos subtítulos mais relevantes constantes dos orçamentos anuais.

Nesse contexto, as Leis Orçamentárias Anuais estabelecem a vedação da execução orçamentária e financeira dos contratos, convênios ou parcelas relacionados com obras ou serviços que apresentem indícios de irregularidade grave, apontados pelo TCU, até deliberação em contrário da CMO e do Congresso Nacional.

1.2 Problema

As grandes obras de infraestrutura do país têm sido prejudicadas por problemas gerenciais, gerando superfaturamento, paralisações e, principalmente, desperdício de recursos públicos.

Nesse sentido, no decorrer do presente trabalho pretendeu-se responder a seguinte questão: a atuação conjunta entre o Congresso Nacional e o TCU tem tornado o controle da gestão e a execução das obras públicas mais eficientes?

1.3 Justificativa do Problema

Tem aumentado, nos últimos anos, a demanda por obras públicas de infraestrutura, tais como no setor de energia, petróleo, habitação, saneamento, obras portuárias, rodoviárias, aeroportuárias, hidrovias, hídricas, metroviárias e ferroviárias. Tais empreendimentos requerem vultosos investimentos federais, que são aplicados diretamente ou repassados a outros entes estatais, como Estados e Municípios.

Nesse contexto, a pesquisa a ser desenvolvida propõe avaliar o impacto da atuação do TCU, em parceria com o Congresso Nacional, na geração de benefícios à sociedade por meio da fiscalização da aplicação de recursos federais em obras públicas, proporcionando um maior aprofundamento nesta área de atuação do Tribunal e, por fim, o aperfeiçoamento da metodologia de fiscalização de obras, na medida em que seus resultados confirmam maior efetividade e tempestividade desta ação de controle.

1.4 Hipótese

Para responder ao problema suscitado, adotou-se a seguinte hipótese neste trabalho: a integração entre o Legislativo Federal e o TCU tem trazido melhorias na condução do processo de gestão e controle dos empreendimentos públicos.

1.5 Objetivos

O objetivo da pesquisa é avaliar o impacto da atuação conjunta entre o TCU e o Congresso Nacional na geração de benefícios à sociedade por meio da fiscalização da aplicação de recursos federais em obras públicas.

Os objetivos específicos consistem em avaliar a integração entre o Congresso Nacional e o TCU em matéria de controle das obras públicas federais; verificar a eficiência da metodologia de análise e tratamento, pelo Legislativo, das informações repassadas pelo TCU com relação a obras com indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação, assim como, comparar a eficácia da atuação entre o controle prévio, concomitante e a posterior de obras no país.

Para atingir os objetivos propostos, o trabalho estruturar-se-á da seguinte forma: um capítulo de revisão bibliográfica, contemplando uma síntese dos estudos existentes sobre o tema da pesquisa, um capítulo no qual será contextualizado o exercício do controle externo da administração pública, sua titularidade, origem e órgãos técnicos envolvidos; um capítulo de análise e discussão do processo vigente de fiscalização de obras executadas com recursos federais, analisando-se os dados e resultados obtidos, assim como a integração entre os atores envolvidos nesse processo e, por fim, as considerações finais, ocasião em que serão discutidos os principais resultados e conclusões do estudo.

Objetiva-se, com esse trabalho, verificar se a interação entre o controle técnico, exercido pelo TCU, e o político, exercido pelo Congresso, tem contribuído para uma gestão mais eficiente dos recursos destinados às obras públicas, reduzindo os desperdícios, assim como, complementar os estudos conduzidos no âmbito do tema abordado.

2. METODOLOGIA

Para atingir o objetivo proposto, a pesquisa foi desenvolvida na forma exploratória. Esse estudo adotou o modelo do tipo descritivo, pois são descritos os métodos e os procedimentos para se avaliar a relação entre a gestão e o controle de obras públicas sob os aspectos da eficiência e da economicidade. Além disso, o procedimento de pesquisa utilizado é o indutivo, pois leva a conclusões prováveis e gerais sobre o conteúdo das hipóteses.

Os dados foram obtidos a partir das informações disponíveis, no TCU, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, no portal da transparência, bem como no da Comissão Mista de Orçamento – CMO.

A partir desses dados, foi analisada a influência da atuação do controle externo na gestão das obras públicas no País, assim como o benefício gerado pela

sua atuação tempestiva, pela análise da evolução e do aperfeiçoamento da sistemática de fiscalização de obras desenvolvida pelo TCU, em conjunto com a CMO.

Quanto aos procedimentos, foi utilizada como base a pesquisa documental e bibliográfica. Como o tema possui bases bibliográficas relacionadas ao controle de obras públicas muito escassas, foram utilizadas, subsidiariamente, legislação e normativos correlatos a esse tema, dentre os quais:

- a) Constituição Federal de 1988;
- b) leis do PPA, LDO e LOA;
- c) relatórios da Comissão Mista de Orçamento;
- d) acórdãos e relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União.

Ainda, de forma complementar foi realizado um levantamento dos fatores que interferem e/ou favorecem a gestão e o controle de obras públicas, tais como:

- a) publicação dos atos relacionados à licitação e contratos administrativos;
- b) realização de audiências públicas;
- c) presença de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental;
- d) disponibilização de informações em portais na internet;
- e) projeto básico compatível com o objeto a ser licitado;
- f) projeto executivo suficientemente detalhado;
- g) fiscalização atuante e eficiente por parte do órgão executor.

Por fim, aplicou-se o conjunto de procedimentos propostos, analisaram-se os resultados e foi testada a sua eficácia quanto ao atendimento dos objetivos pretendidos.

3. REVISÃO DA LITERATURA

Os investimentos realizados em obras públicas nos últimos anos, no Brasil, têm sido bastante relevantes, tanto pelo montante de recursos envolvidos como pelo impacto econômico e social que possuem na sociedade.

Em face da relevância orçamentária destinada a esses empreendimentos, a atuação do controle tem sido cada vez mais demandada e reconhecida por propiciar diversos benefícios ao processo de execução dos empreendimentos públicos.

Segundo Di Pietro (2008), a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo

ordenamento jurídico e, em determinadas circunstâncias, abrange também o chamado controle de mérito, que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

O tema relacionado às obras públicas tornou-se destaque no cenário nacional com a criação da Comissão Temporária do Senado Federal, destinada a inventariar as obras não concluídas, custeadas pela União. As conclusões daquele relatório revelaram um grave quadro no gerenciamento de obras públicas no país em que foram detectadas 2.214 obras inacabadas, cujo montante de investimento aproximava-se de R\$ 15 bilhões.

Os investimentos em obras públicas envolvem elevado volume de recursos e são responsáveis pela geração direta e indireta de significativo número de empregos. Caso a condução gerencial desse tipo de empreendimento não se coadune com os dispositivos legais, existe alto risco de contratação de obras por valores superiores aos praticados no mercado, além de outras irregularidades, tais como direcionamento de licitação e pagamento de serviços não executados, podendo, inclusive, levar à impossibilidade de conclusão da obra.

Altounian (2009) ressalta que a partir de 2000, o Congresso Nacional, com o apoio técnico do TCU, iniciou um controle mais efetivo nos investimentos em obras públicas, inclusive com o bloqueio de dotação orçamentária nos casos em que foram identificados indícios de irregularidades graves até o saneamento das questões pelos órgãos e entidades responsáveis pelas obras.

A alegação de que a paralisação da obra, mesmo com indícios de irregularidades graves, traz prejuízos à sociedade, visto que deixa de usufruir os benefícios advindos de sua conclusão, deve ser analisada com cautela. A ausência de medidas corretivas em anos passados para obras com indícios de irregularidades graves nunca garantiu a sua conclusão. No atual cenário, medidas corretivas fortes, inclusive o bloqueio orçamentário, representam a garantia de que as obras só poderão ser executadas quando apresentarem todos os elementos previstos na legislação (Altounian e Mendes, 2001).

Dentre os fatos que indicam a malversação dos recursos públicos mais frequentemente encontrados, destacam-se o sobrepreço (preço acima do mercado) e o superfaturamento (sobrepreço pago), o que demonstra a generalização da prática de gestão antieconômica dos recursos públicos em nosso país. Tais valores pagos em excesso dificilmente retornam à sociedade, que acaba pagando mais caro

do que o preço usual de mercado para ter à disposição, muitas das vezes, um produto com qualidade inferior ao que se obteria por menor preço no meio privado.

Segundo Marques Neto (1993), o superfaturamento de um contrato administrativo consiste em procedimento doloso no sentido de lesar o Erário, por meio do expediente da prática de preços acima dos padrões de mercado, com desrespeito aos princípios da economicidade e razoabilidade que devem nortear a avença administrativa.

Zymler apud Altounian & Mendes (2000) assim se manifesta sobre o tema:

“A sociedade brasileira tem exigido, de forma mais contundente, a melhoria da qualidade do gasto público. Acontecimentos recentes que foram amplamente abordados pelos meios de comunicação aguçaram a percepção do homem comum para questões relacionadas com o emprego dos recursos arrecadados pelo Estado. Tal sentimento revela amadurecimento da população, que passa a exigir aumento na efetividade das instituições responsáveis pelo controle da utilização desses recursos”.

Nesse contexto, o novo cenário democrático tende a não admitir mais a má-gestão dos escassos recursos postos à disposição da sociedade, nem a figura do gestor ineficiente.

Diante do cenário atual, de maior participação social no processo decisório do Estado e do controle mais efetivo por parte dos órgãos competentes, percebe-se uma maior conscientização de todos os agentes atuantes direta ou indiretamente no processo de contratação e execução de obras públicas.

3.1 Origens do Controle

3.1.1 Divisão Orgânica do Poder

As primeiras bases teóricas para a “tripartição de Poderes” foram lançadas na antiguidade grega por Aristóteles, na qual, vislumbraram-se três funções distintas de Estado, quais sejam: a função de editar normas gerais de observância ampla e irrestrita, a função de aplicar as referidas normas ao caso concreto e a função de julgamento, objetivando-se dirimir os conflitos advindos da aplicação de tais normas nos casos concretos.

Aprimorando a teoria de Aristóteles, Montesquieu inovou preconizando que as referidas funções estariam intimamente relacionadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. Por tal teoria, cada Poder exerceria uma função típica inerente à sua natureza, onde cada atividade passaria a ser realizada,

independentemente, por cada órgão, surgindo, assim, o que se denominou de separação de poderes.

O Poder Estatal é uno e indivisível. Todavia, a função do Poder pode ser dividida em três grandes funções: a legislativa, a judicial e a executiva. Dessas funções, deriva um aspecto importante que se refere a que tipo de direito exercerá o papel de limitar o exercício do poder estatal.

No Estado Democrático de Direito, apenas o direito positivo, isto é, aquele que foi codificado e aprovado pelos órgãos estatais competentes, como o Poder Legislativo, poderá limitar a ação estatal, e somente ele poderá ser invocado nos tribunais para garantir o chamado império da lei.

Objetivando evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais, a Constituição Federal consagrou a tradicional tripartição de Poderes, ao afirmar que são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, repartindo entre eles as funções estatais e prevendo prerrogativas e imunidades para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito.

A partir do desenvolvimento desse sistema de equilíbrio entre Poderes, foi concebida a ideia de controle, que está intimamente atrelada aos conceitos de constitucionalismo e do Estado de Direito implantado com a Revolução Francesa, interligado ao império da lei, hoje prevalecente na organização dos Estados contemporâneos, embora cada país possa ter suas especificidades em relação ao exercício do controle.

As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar, sendo atribuído a ambas o mesmo grau de relevância. O exercício da função revestida no controle parlamentar, por meio de fiscalização, pode ser classificado em político-administrativo e financeiro-orçamentário.

Pelo primeiro tipo de controle, o Legislativo poderá questionar os atos do Executivo, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, a fim de analisar a gestão da coisa pública. Já o segundo tipo de controle corresponde à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sendo exercida mediante o controle externo, que, no modelo brasileiro, contará com o auxílio dos Tribunais de Contas.

3.1.2 Constitucionalismo e Estado de Direito

Na lição de Alexandre de Moraes (2009) a origem formal do constitucionalismo está ligada às constituições escritas e rígidas dos Estados Unidos da América, em 1787, e da França, em 1791, originado na Revolução Francesa, apresentando dois traços marcantes: organização do Estado e limitação do poder estatal, por meio da previsão de direitos e garantias fundamentais, entretanto, o Estado de Direito não exige que todo o direito seja escrito.

O Estado de Direito é uma situação jurídica, ou um sistema institucional, no qual cada um é submetido ao respeito do direito, assim, é ligado ao respeito da hierarquia das normas, da separação dos poderes e dos direitos fundamentais.

Alexandre de Moraes (2009) leciona que:

O Estado de Direito caracteriza-se por apresentar as seguintes premissas: (1) primazia da lei, (2) sistema hierárquico de normas que preserva a segurança jurídica e que se concretiza na diferente natureza das distintas normas e em seu correspondente âmbito de validade; (3) observância obrigatória da legalidade pela administração pública; (4) separação de poderes como garantia da liberdade ou controle de possíveis abusos; (5) reconhecimento da personalidade jurídica do Estado, que mantém relações jurídicas com os cidadãos; (6) reconhecimento e garantia dos direitos fundamentais incorporados à ordem constitucional; (7) em alguns casos, a existência de controle de constitucionalidade das leis como garantia ante o despotismo do Legislativo. Assim, existirá o *Estado de Direito* onde houver a supremacia da legalidade, ou para o direito inglês a *The Rule of Law*.

O Estado de direito se opõe às monarquias absolutas e às ditaduras, na qual a autoridade age frequentemente em violação aos direitos fundamentais.

No entanto, a forma de governo caracterizada como República, tem como uma de suas características o controle da atividade Estatal. Reveste-se de uma coletividade política com características da *res publica*, no seu sentido originário de coisa pública. Já a forma de governo é a maneira como se dá a instituição do poder na sociedade e como se dá a relação entre governantes e governados.

O termo Estado de Direito engloba alguns significados: o primeiro é que, neste tipo de estado, as leis são criadas pelo próprio Estado, através de seus representantes politicamente constituídos; o segundo aspecto é que, uma vez que o Estado criou as leis e estas passam a ter eficácia, o próprio Estado fica adstrito ao cumprimento das regras e dos limites por ele mesmo impostos; o terceiro aspecto, é a característica de que, no estado de direito, o poder estatal é limitado pela lei, não sendo absoluto, e o controle desta limitação se dá através do acesso de todos ao

Poder Judiciário, que deve possuir autoridade e autonomia para garantir que as leis existentes cumpram o seu papel de impor regras e limites ao exercício do poder estatal.

Nesse contexto, cabe ao Órgão Legislativo criar as leis. Por isso é da lógica do sistema que a ele também se impute a atribuição de fiscalizar seu cumprimento a partir dos ditames prescritos pela Constituição. Nela delineiam-se os limites e as regras para o exercício do poder estatal e, a partir dela, e sempre a tendo como baliza, redige-se o restante do chamado ordenamento jurídico, isto é, o conjunto de leis e normativos que regem uma sociedade.

Todavia, a ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs novas formas de relacionamento entre os órgãos Legislativo, Executivo e Judiciário, falando-se em colaboração de poderes que, no presidencialismo, sugere independência orgânica e harmonia entre os poderes.

3.1.3 Controle da Atividade Estatal

No exercício de suas funções, a Administração Pública adstringe-se ao controle de um Poder sobre o outro, assim como exerce ela mesma o controle sobre os próprios atos. Esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, mas também os dos demais Poderes, quando exerçam funções tipicamente administrativas.

Segundo Di Pietro (2008), pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Para Chiavenato (2006), o controle consiste na função administrativa que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados para assegurar que o planejamento, organização e direção sejam bem-sucedidos.

Para Pascoal (2008, p. 119) a necessidade de controle dos atos de natureza administrativo-financeira surge com o próprio desenvolvimento do Estado, sobretudo no Estado em que os bens administrados pertencem à coletividade, ao povo, como é o caso do Estado Republicano. Sendo, portanto, o princípio do controle corolário do princípio republicano.

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, abrangendo, inclusive, a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida, dos inconvenientes ou inoportunos.

No que concerne ao controle da Administração Pública, Paulo e Alexandrino (2007, p. 548) conceituam:

Pode-se conceituar controle administrativo como o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria Administração, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder-dever ou a faculdade de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas de Poder.

O controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, não podendo ser renunciado nem retardado, consagrando o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Nesse contexto, o controle da Administração Pública reside no fato de a titularidade do patrimônio público pertencer ao povo, conforme preceituam Paulo e Alexandrino (2007, p. 547):

Mais precisamente, a idéia central, quando se fala em controle da Administração Pública, reside no fato de que o titular do patrimônio público é o povo, e não a Administração, razão pela qual ela se sujeita, em toda atuação, sem qualquer exceção, ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Assim sendo, na qualidade de mera gestora da coisa alheia, sem que dela possa dispor, deve a Administração pautar a integralidade de suas condutas pela mais ampla transparência, a fim de que o efetivo titular da coisa pública possa, a todo tempo, ter condições de verificar se esta – a coisa pública – está sendo gerida da forma mais adequada ao interesse público.

Para Chaves (2007, p. 5) o controle da Administração Pública está intimamente vinculado ao princípio da prestação de contas. Conforme se verifica a seguir:

A prestação de contas do administrador público (lato sensu) é a demonstração, perante o Estado e a sociedade, de como foi a aplicação dos recursos públicos que teve sob sua responsabilidade. Espera-se que a aplicação seja boa e regular. Todo aquele que gerir dinheiro público ou administrar bens e interesses da comunidade deve prestar contas ao órgão competente para a fiscalização. A obrigação de prestar contas decorre, inexoravelmente, da função de administrar bens e valores públicos, alcançando não somente gestores públicos, mas qualquer pessoa que esteja responsável por esses bens e valores.

Não há na doutrina um modelo dominante de classificação dos tipos de controle. Nesse trabalho, tendo em vista a delimitação do tema, será adotada a seguinte classificação:

- a) quanto ao órgão, classifica-se em: Administrativo, Legislativo e Judicial;
- b) quanto à localização do controlador, classifica-se em: Interno, Externo e Social.
- c) quanto ao momento em que se efetua o controle, em: Prévio, Concomitante e a Posterior.

3.1.3.1 Quanto ao Órgão que Exerce o Controle

a) Controle Administrativo ou Executivo – caracteriza-se por ser o poder-dever exercido pela própria Administração sobre os seus atos, decorre do princípio da autotutela.

Alexandrino e Paulo (2007, p. 559), lecionam que o controle administrativo é o exercido pelo Poder Executivo e pelos órgãos administrativos do Legislativo e do Judiciário sobre suas próprias condutas, tendo em vista aspectos de legalidade ou de conveniência.

b) Controle Legislativo – caracteriza-se por ser o controle exercido pelos representantes do povo nas casas legislativas. Subdivide-se em Controle Político que é exercido diretamente pelos membros do Poder Legislativo, mediante seus próprios órgãos e Controle Financeiro que é exercido de forma indireta através de órgãos especializados, a exemplo dos Tribunais de Contas.

c) Controle Judicial – caracteriza-se por ser exercido pelo Poder Judiciário, incidindo sobre a legalidade e legitimidade dos atos administrativos praticados na administração dos órgãos e entidades do Estado.

3.1.3.2 Quanto à Localização do Controlador

a) Controle Interno – caracteriza-se por ser realizado por órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado. É inerente a cada um dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No Poder Executivo Federal, o controle interno fica a cargo da Controladoria-Geral da União (CGU). Na qualidade de órgão central, é responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República nos assuntos relativos à defesa

do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição e prevenção e combate à corrupção. Exerce também a supervisão técnica dos órgãos que compõem os sistemas de controle interno, de correição e de ouvidoria do Poder Executivo Federal prestando a orientação normativa necessária.

b) Controle Externo – caracteriza-se por ser exercido por um Poder ou órgão distinto, apartado da estrutura do órgão controlado. Para o modelo federal, a Constituição de 1988 estabelece que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

Nesse contexto, Lima (2004, apud Pardini, 2008) leciona que:

Controle externo sobre as atividades da Administração, em sentido orgânico e técnico, é, em resumo, todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros. Nesse sentido, é controle externo o que o Judiciário efetua sobre os atos dos demais Poderes. É controle externo o que a administração direta realiza sobre as entidades da administração indireta. É controle externo o que o legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes. Na terminologia adotada pela Constituição, apenas este último é que recebe a denominação jurídico-constitucional de controle externo (CF arts. 31 e 70 a 74), denominação repetida especificamente em outros textos infraconstitucionais, como, por exemplo, a Lei nº 8443/1992.

Todavia, por ser tratar de um tema basilar deste trabalho será dedicado um tópico específico sobre o controle externo, em especial das obras públicas federais.

c) Controle Social – caracteriza-se pela possibilidade de ser exercido pelos próprios cidadãos. Depende do controle institucional em virtude deste possuir corpo técnico especializado capaz de atuar na verificação de possíveis irregularidades praticadas por gestores públicos.

Para Lima (2008, p. 20), numa democracia, o controle social é exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas, por exemplo, mediante consultas e audiências públicas, até o acompanhamento e monitoramento de sua execução. Transparência e participação na gestão pública são fatores determinantes para o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública.

Nesse contexto, segundo o glossário disponível no Portal da Transparência do Governo Federal, Controle Social é a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados.

3.1.3.3 Quanto ao Momento do Controle

a) Controle Prévio: aquele exercido em fase anterior à efetivação do ato administrativo. No ordenamento jurídico vigente, não mais existe o controle prévio com fim de concessão de eficácia ao ato administrativo.

b) Controle Concomitante: caracteriza-se pelo fato de o controle ser efetuado no momento em que a conduta administrativa está sendo praticada. É considerado um dos mais efetivos tendo em vista que garante a correção da atuação administrativa no momento em que esta se desenvolve. Mostra-se mais perceptível no âmbito do controle interno, em face da maior integração deste com as atividades de gestão.

c) Controle Posterior: é a forma mais utilizada no controle externo dos gastos públicos. Exemplo de controle posterior ocorre por ocasião do julgamento das contas dos administradores públicos, que nada mais é do que a verificação de como o gestor geriu os recursos durante o exercício financeiro.

3.2 Controle Externo da Administração Pública

O controle externo se coaduna com o Estado Democrático de Direito. É matéria que envolve o equilíbrio entre os Poderes na organização do Estado de Direito. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora através dos representantes da sociedade. No Brasil, é um controle de natureza política, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do respectivo Tribunal de Contas competente.

Este controle, por ser realizado por um órgão de natureza política, o Legislativo, reveste-se de inegável teor político, que é equilibrado pela atuação do Tribunal de Contas, órgão eminentemente técnico. Basicamente são dois os tipos de controle: o financeiro e o político.

Para Di Pietro (2008), o controle político abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apreciando as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da

discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público.

Nesse mesmo contexto, leciona que o controle financeiro, quanto à atividade controlada, abrange a fiscalização: contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Quanto aos aspectos controlados, compreende o controle de legalidade, de legitimidade, de economicidade, assim como de resultados.

O controle externo, na Constituição de 1988, foi delegado ao Poder Legislativo, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas competente. Na Carta Maior, são atribuídas funções isoladamente ao Congresso Nacional e ao TCU e, em conjunto, a ambos, sendo este último considerado órgão constitucional independente e autônomo que auxilia o titular no exercício do controle externo.

Ademais, não pode a legislação infraconstitucional prever outras modalidades de controle que não constantes da constituição, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes.

3.2.1 Modelos de Controle Externo

A doutrina geralmente identifica dois modelos principais de atuação técnica do controle externo, que varia, em cada Estado, com as suas características políticas e administrativas. São os modelos de Tribunais de Contas e de Auditorias-Gerais.

Os Tribunais normalmente são órgãos colegiados, enquanto as Auditorias-Gerais são órgãos singulares. Historicamente, as Cortes de Contas deram maior ênfase a aspectos relacionados à legalidade, ao passo que as Auditorias-Gerais focavam sua atuação no desempenho da gestão dos fiscalizados. Muito embora, atualmente, os Tribunais de Contas estejam adotando técnicas de aferição de desempenho, a exemplo das auditorias de natureza operacional. O Manual de ANOP do TCU de 2010 estabelece que:

Auditoria operacional é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

O modelo de Auditoria-Geral, por vezes chamado de Controladoria-Geral, caracteriza-se por ser, preponderantemente, um controle de caráter opinativo ou consultivo. Suas manifestações adotam a forma de pareceres ou recomendações e

são subscritas de forma monocrática ou singular pelo Auditor ou Controlador-Geral, nomeado pelo Parlamento, para um mandato previamente fixado.

Já o modelo de Corte de Contas se caracteriza por dispor de poderes jurisdicionais e coercitivos, pelo caráter colegiado de suas decisões e pelo seu poder sancionatório.

Tais características afetam profundamente sua organização e formas de atuação. De fato, ao revestir-se de caráter jurisdicional, o controle externo é obrigado a atribuir maior ênfase ao processo, tendo procedimentos de fiscalização mais acentuadamente formais e legalistas. O Brasil adotou o modelo de Tribunal de Contas.

3.2.2 Tribunal de Contas no Brasil

A instituição de um órgão fiscalizador das contas públicas no Brasil data do início do século XIX, com a criação do Erário Régio, por ato do Príncipe Regente, Dom João VI, consolidado no alvará de 28 de junho de 1808.

A tentativa de instituir um Tribunal de Contas no Brasil foi idealizada, em 1826, pelos senadores do império, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges. Em 1845, fora apresentado ao parlamento, por Manuel Alves Branco, novo projeto com a mesma temática.

Todavia, foi em 07 de novembro de 1890 que, de iniciativa de Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda do governo provisório, o Presidente Deodoro da Fonseca assinou o Decreto 966-A, institucionalizado, posteriormente, no art. 89 da Constituição de 1891, que estatuiu: *“É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”*.

Entretanto, a instalação efetiva só foi ocorrer em 1893, na gestão do Ministro Serzedello Corrêa.

Na lição de Lima (2007), a proposta de criação do Tribunal de Contas constituiu, juntamente com o debate acerca da abolição da escravatura, uma das polêmicas de maior duração na história do Parlamento brasileiro, tendo atravessado todo o Império, só logrando êxito após a proclamação da República.

A Corte de Contas não se caracteriza por uma relação de subordinação ao Legislativo, todavia, o auxilia no exercício do controle externo. A função que exerce

recebe-a diretamente da Carta Maior, que lhe define as atribuições, competências e prerrogativas.

O Brasil dispõe de Tribunais de Contas Estaduais nos 26 estados da federação, Tribunal de Contas do Distrito Federal, Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e de São Paulo, Tribunal de Contas dos Municípios nos estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará, além do Tribunal de Contas da União que tem jurisdição em todo território nacional.

3.2.3 O Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União é um órgão independente e autônomo, criado em 07 de novembro de 1890 com apenas quatro membros, então denominados diretores. Todavia, a efetiva instalação só veio a ocorrer em 1893.

Atualmente, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo território nacional. É integrado por nove Ministros, que têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Seis deles são escolhidos pelo Congresso Nacional e os demais são escolhidos pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois indicados, alternadamente, dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

Como o TCU é órgão colegiado, suas deliberações são tomadas pelo Plenário da Corte, sua instância máxima, ou por uma de suas duas Câmaras.

Nos termos da Constituição Federal, encontra-se sob jurisdição do Tribunal qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, aplique ou administre dinheiros, bens e valores públicos federais ou pelos quais a União responda. Igualmente se submete quem, em nome da União, assuma obrigações de natureza pecuniária. Incluem-se, também nesta jurisdição, aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

A jurisdição do Tribunal abrange ainda os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social, bem como todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização, por expressa disposição de lei. Tal jurisdição compreende, também, os responsáveis pela

aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estado da federação, ao Distrito Federal ou a Município, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos semelhantes.

3.2.4 Conceito de Benefícios do Controle no Tribunal de Contas da União

O conceito de benefícios decorrentes da atuação do TCU em suas ações de controle está disciplinado na Portaria-TCU nº 59, de 30/01/2004. São exemplos de benefícios: débito, multa, economia, ganho ou melhoria decorrente da atuação do Tribunal, bem como a expectativa de controle gerada pela atuação do Tribunal.

Tais benefícios podem, ainda, se caracterizar como estimado, potencial e efetivo. Denomina-se benefício estimado aquele esperado em função de proposta formulada pela unidade técnica, mas ainda não apreciada pelo Tribunal; benefício potencial aquele relativo a item de deliberação do Tribunal cujo cumprimento ainda não foi verificado e, por fim, benefício efetivo aquele decorrente do cumprimento de deliberação ou antecipado no âmbito administrativo em razão de processo em andamento no TCU.

a) débitos e multas: esse grupo é formado pelos resultados positivos da atuação do Tribunal cuja quantificação em termos financeiros é totalmente objetiva. São exemplos de desse grupo: recolhimento de multa, ressarcimento de débito e ressarcimento de valores por via administrativa.

b) economias e ganhos: esse grupo é formado pelos resultados positivos da atuação do Tribunal cuja quantificação em termos financeiros é parcialmente subjetiva. São decorrentes de deliberações do tipo determinação ou recomendação ou, ainda, de providências adotadas pelos gestores, ainda que anteriores à apreciação pelo relator ou colegiado.

Como exemplo desta espécie de benefícios, tem-se: restituição de recursos ao órgão repassador, interrupção do pagamento de vantagem indevida, eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos, elevação da receita, redução de preço máximo em processo licitatório, redução de valor contratual, compensação financeira, execução de garantia, aplicação de multa prevista em contrato ou em legislação específica, correção de vícios, defeitos ou incorreções no objeto contratado, compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto, glosa ou impugnação de despesa, elevação de preço mínimo para

privatização de empresa, redução de tarifa pública, incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo.

c) melhorias: esse grupo é formado pelos resultados positivos da atuação do Tribunal cuja quantificação em termos financeiros é inviável ou totalmente subjetiva. Benefícios do tipo melhorias podem decorrer de deliberações do tipo determinação, recomendação, encaminhamento de cópias de peças processuais ou encaminhamento de informações.

Enquadram-se nesse grupo: melhoria na organização administrativa, nos controles internos, na forma de atuação, impactos sociais positivos, impactos econômicos positivos, impactos ambientais positivos, incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas, redução do sentimento de impunidade, elevação do sentimento de cidadania da população, fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional, recomendação para atualização e aprimoramento de textos legais, fornecimento de subsídios para a atuação dos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais, fornecimento de subsídios para a atuação do Ministério Público, fornecimento de subsídios para a atuação de autoridades do Poder Executivo, fornecimento de subsídios para a atuação de autoridades do Poder Judiciário.

Nesse contexto, os benefícios do controle resultantes da atuação em auditorias de obras públicas estão inseridos nestes conceitos mais abrangentes adotados pelo Tribunal.

4. Controle de Obras Públicas no Tribunal de Contas da União

Os investimentos realizados em obras públicas nos últimos anos no país têm sido bastante relevantes, tanto pelo montante de recursos envolvidos como pelo impacto econômico e social que exercem na sociedade.

Em face da relevância orçamentária destinada a esses empreendimentos, a atuação do controle externo tem sido cada vez mais demandada e reconhecida por propiciar diversos benefícios ao processo de gestão e execução das obras, bem como efetuando ações tempestivas com vistas à melhoria na aplicação dos recursos públicos.

A partir de 1997, as Leis de Diretrizes Orçamentárias passaram a conter dispositivos que têm imposto ao TCU a obrigação de remeter à Comissão Mista de

Orçamento - CMO informações gerenciais sobre a execução físico-financeira dos empreendimentos mais relevantes constantes dos orçamentos da União.

Objetivando atender a esses preceitos legais, o Tribunal passou a selecionar e fiscalizar obras de significativa materialidade, ou seja, relevância de recursos aplicados nos empreendimentos.

O TCU realiza, anualmente, levantamentos de auditoria e encaminha relatórios gerenciais à CMO, contendo informações sobre cada uma das obras fiscalizadas. Essas informações tem se mostrado proveitosas ao Legislativo nas tarefas de alocação de recursos orçamentários e de controle da despesa pública. Com o objetivo de sistematizar e padronizar o processo de fiscalização, o TCU desenvolveu, em 1998, o sistema de fiscalização denominado Fiscobras.

Fiscobras é um plano de fiscalização anual que engloba um conjunto de ações realizadas com o objetivo de verificar o processo de execução de obras públicas financiadas total ou parcialmente com recursos da União.

Em termos gerais, essas ações compreendem a seleção das obras que serão auditadas, a realização de auditorias, a elaboração de relatórios contendo o que foi identificado pela fiscalização e, por fim, a consolidação dos resultados obtidos. À medida que as fiscalizações de obras são feitas, o Congresso Nacional é mantido atualizado.

A fiscalização exercida pelo TCU pode abranger todas as fases necessárias à disponibilização de uma obra à sociedade, destacando-se as seguintes: planejamento, elaboração dos projetos básico e executivo, licitação, formalização de contratos, execução e, por fim, a entrega definitiva do empreendimento.

Outros aspectos específicos, por vezes, são incluídos no escopo da auditoria, tais como: execução orçamentária, viabilidade técnica e econômica, qualidade dos serviços e atendimento à expectativa de benefício criada em torno da construção de determinado empreendimento.

No âmbito do Fiscobras 2011 foram realizadas 230 auditorias em obras públicas, em consonância com o estabelecido no art. 97 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2011.

4.1 Sistemática de Seleção de Obras

Ao selecionar as obras para realizar, anualmente, os levantamentos de auditoria no âmbito do Fiscobras, o TCU observa os critérios estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ano. Para o ano de 2011, o art. 97, §1º, da Lei 12.309 preceituou que fossem considerados os seguintes fatores:

- a) valores autorizado e empenhado no exercício anterior e no exercício atual;
- b) projetos de grande vulto;
- c) regionalização do gasto;
- d) histórico de irregularidades pendentes, obtido a partir de fiscalizações anteriores e reincidência de irregularidades cometidas;
- e) obras que foram incluídas no anexo de obras e serviços com indícios de irregularidades graves e que não foram objeto de deliberação posterior do TCU pela regularidade.

Com vistas a atender os preceitos da LDO, destacam-se a seguir alguns parâmetros que foram utilizados para definir o alcance e a abrangência da seleção das obras objeto de fiscalização no corrente ano.

Tabela 1 - Distribuição das fiscalizações por tipo de obra.

Tipo de Obra	Auditorias	Dotação Orçamentária	% Dotação
Energia	21	R\$ 23.429.668.299,01	63,74%
Hidrelétrica	4	649.319.455,00	1,77%
Linha Transmissão/Distribuição de Energia Elétrica	2	77.888.517,00	0,21%
Obras Especiais	13	22.387.959.412,01	60,90%
Subestações Elétricas	1	77.553.000,00	0,21%
Usina Termelétrica	1	236.947.915,00	0,64%
Transportes	117	R\$ 9.667.896.215,98	26,30%
Aeroporto	10	755.604.776,00	2,06%
Dragagem e Derrocamento	4	46.265.000,00	0,13%
Ferrovias Metropolitanas e Trem Urbano	15	2.388.739.940,00	6,50%
Infraestrutura Portuária	2	82.029.850,00	0,22%
Pontes e Viadutos	41	2.344.406.999,98	6,38%
Porto	3	81.180.869,00	0,22%
Rodovia - Construção ou Implantação	18	1.754.821.779,00	4,77%
Rodovia - Duplicação	19	2.066.692.002,00	5,62%
Rodovia - Manutenção	2	83.725.000,00	0,23%
Rodovia - Restauração ou Recuperação	3	64.430.000,00	0,18%
Obras hídricas	18	R\$ 1.591.488.090,00	4,33%
Adução	3	144.018.102,00	0,39%
Barragem/Açude	6	46.000.000,00	0,13%
Canal	5	1.243.605.824,00	3,38%
Irrigação	4	157.864.164,00	0,43%
Edificações	37	R\$ 1.305.850.025,90	3,55%
Edificação - Edifícios Administrativos	11	978.360.221,00	2,66%
Edificação - Escolas	2	0,00	0,00%
Edificação - Hospitais	2	20.000.000,00	0,05%
Edificação - Outros Edifícios	2	274.139.805,00	0,75%
Edificação - Presídios	20	33.349.999,90	0,09%
Infraestrutura urbana	37	R\$ 765.429.079,00	2,08%
Infraestrutura Urbana	37	R\$ 765.429.079,00	2,08%
Total	230	R\$ 36.760.331.709,89	100,00%

Fonte: Acórdão nº 2877/2011 – TCU – Plenário.

Tabela 2 - Distribuição geográfica das fiscalizações.

Região / UF	Auditorias	Dotação Orçamentária
Norte	36	R\$ 1.990.289.905,80
AC	6	182.396.505,40
AM	7	447.960.073,00
AP	2	128.239.500,00
PA	5	357.420.750,00
RO	7	184.185.248,40
RR	4	64.090.829,00
TO	5	625.997.000,00
Nordeste	69	R\$ 16.197.581.061,80
AL	6	449.973.159,00
BA	11	1.288.534.415,00
CE	10	702.219.414,00
MA	3	1.271.160.872,00
PB	8	193.993.800,00
PE	11	11.735.049.067,00
PI	3	186.261.453,00
RN	11	223.808.940,40
SE	6	146.579.941,40
Centro-Oeste	35	R\$ 2.532.344.721,10
DF	4	373.758.024,00
GO	13	1.305.839.616,70
MS	10	428.989.752,40
MT	8	423.757.328,00
Sudeste	60	R\$ 14.549.322.209,09
ES	8	184.014.125,99
MG	15	1.431.523.885,00
RJ	22	10.484.878.568,11
SP	15	2.448.905.629,99
Sul	30	R\$ 1.490.793.812,10
PR	9	182.150.750,00
RS	16	930.685.194,10
SC	5	377.957.868,00
Total	230	R\$ 36.760.331.709,89

Fonte: Acórdão nº 2877/2011 – TCU – Plenário.

Tabela 3 - Distribuição das fiscalizações por setor de governo.

Sector de Governo	Auditorias	Dotação Orçamentária	% Dotação
Infraestrutura	117	31.826.968.619,99	86,58%
Justiça e Defesa	34	1.114.095.358,90	3,03%
Saúde	23	203.923.250,00	0,55%
Integração Nacional e Meio Ambiente	18	1.631.601.691,00	4,44%
Planejamento e Desenvolvimento Urbano	16	696.309.711,00	1,89%
Poderes do Estado e Representação	9	252.945.869,00	0,69%
Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte e Turismo	8	689.173.893,00	1,87%
Fazenda e Desenvolvimento	5	345.313.317,00	0,94%
Total	230	R\$ 36.760.331.709,89	100%

Fonte: Acórdão nº 2877/2011 – TCU – Plenário.

Tabela 4 – Distribuição das auditorias por função de governo.

Função de Governo	Auditorias	Dotação Orçamentária	% Dotação
Transporte	112	9.239.921.215,98	25,14%
Saúde	22	183.999.222,00	0,50%
Energia	21	22.311.099.049,01	60,69%
Direitos da Cidadania	20	33.349.999,90	0,09%
Gestão Ambiental	16	1.592.167.277,00	4,33%
Educação	8	402.350.636,00	1,09%
Urbanismo	6	427.975.000,00	1,16%
Saneamento	6	87.631.111,00	0,24%
Habitação	4	180.703.600,00	0,49%
Comércio e Serviços	3	332.551.017,00	0,90%
Segurança Pública	2	215.000.000,00	0,58%
Defesa Nacional	2	110.140.583,00	0,30%
Judiciária	2	47.500.000,00	0,13%
Agricultura	2	39.434.414,00	0,11%
Indústria	2	1.242.999.000,00	3,38%
Administração	1	6.762.300,00	0,02%
Desporto e Lazer	1	306.747.285,00	0,83%
Total	230	R\$ 36.760.331.709,89	100,00%

Fonte: Acórdão nº 2877/2011 – TCU – Plenário.

Dos dados apresentados, verifica-se que as fiscalizações de obras realizadas pelo TCU são selecionadas de forma a abranger todas as regiões do país, em diversos setores e funções de governo, contemplando uma enorme gama de tipos de obras.

4.2 Rito e Prazos do Fiscobras

O rito processual das fiscalizações realizadas pelo TCU no âmbito do Fiscobras está, em grande medida, contemplado na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ano.

A comunicação de novos indícios de irregularidade, por exemplo, deve se dar em até 15 dias de sua identificação. Tal prazo começa a contar a partir da data da deliberação que confirma o enquadramento do indício como irregularidade grave, ou assim que vencido o prazo de 30 dias concedido aos Relatores para posicionamento preliminar acerca da gravidade dos achados apontados na fiscalização.

A apreciação dos relatórios, pelo tribunal, deve se dar em até quatro meses após a comunicação da ocorrência de novos indícios de irregularidade. Nessa

ocasião, deve o Tribunal se pronunciar, de forma expressa, sobre a subsistência de indícios do tipo IG-P ou manifestar-se pelo seguimento da obra. Caso conclua pela existência de irregularidade grave, a decisão do TCU deve relacionar as medidas a serem adotadas pelos responsáveis, com vistas ao saneamento dos vícios apontados.

Além disso, a LDO/2011 também estabelece prazo para apreciação das justificativas ou medidas saneadoras apresentadas pelo gestor. Após o responsável entregar manifestação especificando as medidas saneadoras, o TCU deverá se pronunciar sobre a questão em até três meses, contados da data da entrega da citada manifestação. Não sendo possível o cumprimento dos prazos estipulados, o TCU deverá informar e justificar ao Congresso Nacional as razões do atraso.

Vale mencionar que tais ritos e prazos podem variar a cada ano de acordo com as alterações realizadas na respectiva LDO.

4.3 Aspectos Relacionados à Auditoria de Obras Públicas

A delimitação do escopo de uma fiscalização de obras depende, dentre outros aspectos, da fase em que se encontra o processo licitatório ou a execução da obra. A auditoria, em face do estágio do empreendimento, prioriza os aspectos que mais benefícios gerarão ao Erário e à sociedade. A seguir, são apresentados alguns aspectos regularmente enfocados nas fiscalizações realizadas em obras públicas:

- a) adequação da fase de planejamento do empreendimento;
- b) consistência dos projetos básico e executivo;
- c) regularidade da licitação;
- d) regularidade na formalização de contratos;
- e) existência de licenças ambientais;
- f) execução da obra;
- g) compatibilidade dos serviços executados com o previsto em projeto e posteriormente pago;
- h) preços estimados e contratados.

Não obstante, outros quesitos também são verificados nos trabalhos de auditoria, tais como a regular execução orçamentária, a qualidade dos serviços e o atendimento às expectativas de benefício criadas em torno da construção de determinada obra. Importante ressaltar que o TCU tem buscado fornecer

informações cada vez mais precisas, relevantes e tempestivas aos agentes envolvidos no controle dos recursos destinados à execução de obras públicas.

4.4 Bloqueio e Desbloqueio dos Recursos para Execução de Obras

As Leis de Diretrizes Orçamentárias tem reservado ao Congresso Nacional a incumbência de decidir sobre o bloqueio e desbloqueio da execução de obras. Ao TCU, confere a atribuição de fornecer informações ao Congresso Nacional para subsidiá-lo em suas deliberações de bloquear ou desbloquear a execução de obras e serviços com irregularidades graves com recomendação de paralisação.

No entanto, o Tribunal, no exercício de suas competências, pode adotar medidas cautelares com a finalidade de evitar potenciais danos ao Erário. Vale mencionar que, em que pese ter o TCU poder cautelar, raramente o utiliza em obras em andamento, sendo mais comum em fase de licitação.

Como regra geral, informa o Congresso para que este decida ou determina que apenas as parcelas que estejam sendo questionadas não sejam pagas acima de certo referencial, de modo a permitir o andamento da obra sem risco de dano ao Erário.

Até o exercício de 2000, o bloqueio alcançava o subtítulo orçamentário. A partir dos anos seguintes, as LDOs limitaram o alcance do bloqueio ao objeto que apresentasse o vício identificado, seja ele um contrato, um convênio, uma etapa, uma parcela, ou mesmo um edital. Essa regra impede a paralisação da totalidade do empreendimento, em razão de vícios que atinjam apenas algumas de suas parcelas.

Com base nas informações repassadas pelo TCU, os congressistas avaliam a pertinência de se bloquear os recursos orçamentários e inserir no quadro específico da LOA que relaciona os empreendimentos que não deverão receber recursos federais no exercício financeiro seguinte. Assim, o bloqueio de verbas para obras com indícios de irregularidade grave é determinado pela LOA por intermédio do Anexo de Obras e Serviços com Irregularidades Graves.

Vale registrar que neste processo de inclusão das obras no quadro-bloqueio constante do Anexo da LOA, há uma incoerência no aspecto da independência do controle parlamentar, pois a parte do Anexo que trata das obras com indício de irregularidade grave que impedem o aporte de recursos orçamentários para sua execução fica sujeita a veto por parte do Executivo, que é o Poder fiscalizado e parte

diretamente interessada politicamente no andamento das obras, tornando menos efetiva a atuação do controle.

A atual LDO impõe a prévia realização de audiência pública como condição para deliberação pela continuidade de subtítulos inseridos no quadro-bloqueio da Lei Orçamentária Anual. Tais audiências, realizadas pela CMO, contam com a participação do TCU e dos órgãos e entidades federais responsáveis pela realização ou pela concessão de recursos para as obras.

Após adotadas as medidas corretivas pelos responsáveis, o TCU informa ao Congresso Nacional que a obra não possui mais a irregularidade que ensejou a recomendação de paralisação. O Congresso, por meio de decreto legislativo, pode autorizar a liberação de recursos e a retirada do quadro-bloqueio da LOA.

5. CONTROLE DE OBRAS PÚBLICAS PELA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO – CMO

Papel relevante na interação entre o TCU e o Congresso Nacional no controle de obras públicas é exercido pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Tal comissão encontra abrigo no texto constitucional, que a ela atribuiu duas importantes tarefas:

- a) examinar e emitir parecer sobre os projetos e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;
- b) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

As demais atribuições da CMO são disciplinadas na Resolução nº 1/2006-CN, dentre elas, destaca-se para o tema tratado neste trabalho, a de emitir parecer e deliberar sobre as informações encaminhadas pelo TCU relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.

Para o exercício das competências a ela atribuídas, a CMO poderá determinar ao TCU a realização de fiscalizações, inspeções e auditorias, bem como requisitar informações sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária,

operacional e patrimonial, e sobre resultados de fiscalizações, auditorias e inspeções realizadas.

Para análise e tratamento das informações encaminhadas pelo TCU em relação às obras, a CMO dispõe de um comitê específico: Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves. As atribuições deste comitê estão disciplinadas no art. 24 da Resolução nº 1/2006-CN, a saber:

a) propor a atualização das informações relativas a obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual;

b) apresentar propostas para o aperfeiçoamento dos procedimentos e sistemáticas relacionadas com o controle externo das obras e serviços;

c) apresentar relatório quadrimestral sobre as atividades realizadas pela CMO no período, referentes à fiscalização de obras e serviços suspensos e autorizados por determinação do Congresso Nacional, assim como das razões das medidas tomadas;

d) exercer as demais atribuições de competência da CMO, no âmbito da fiscalização e controle da execução de obras e serviços;

e) subsidiar os Relatores no aperfeiçoamento da sistemática de alocação de recursos, por ocasião da apreciação de projetos de lei de natureza orçamentária e suas alterações.

O resultado da análise das informações encaminhadas à CMO pelo TCU é exteriorizado por meio de relatório que disporá, dentre outras coisas, sobre as medidas adotadas em relação às informações enviadas pelo TCU quanto às obras e serviços com indícios de irregularidades graves, justificando sua inclusão ou manutenção no quadro bloqueio da LOA.

O relatório que tratar de informações relativas à fiscalização de obras e serviços concluirá por:

a) apresentar projeto de decreto legislativo dispondo sobre:

a.1) a suspensão da execução orçamentária, física e financeira da obra ou serviço com indícios de irregularidades graves;

a.2) a autorização da continuidade da execução orçamentária, física e financeira da obra ou serviço, caso as irregularidades apontadas tenham sido

satisfatoriamente sanadas ou não tenha sido possível comprovar a existência da irregularidade;

b) dar ciência da matéria a CMO e propor o envio do processado ao arquivo;

c) requerer novas informações, sobrestando a apreciação da matéria até o atendimento da solicitação;

d) propor a adoção de providências complementares pelo Tribunal de Contas relativamente à matéria examinada, com vistas a afastar quaisquer riscos de prejuízo ao erário ou evitar a impunidade dos agentes responsáveis por aqueles já apurados.

Os relatórios específicos dos comitês subsidiarão o parecer da CMO. Tal parecer, quando tratar de informações encaminhadas pelo TCU, terá caráter terminativo, salvo recurso ao Plenário do Congresso Nacional.

6. RESULTADOS DA ATUAÇÃO CONJUNTA ENTRE O TCU E O CONGRESSO NACIONAL NO CONTROLE DAS OBRAS PÚBLICAS

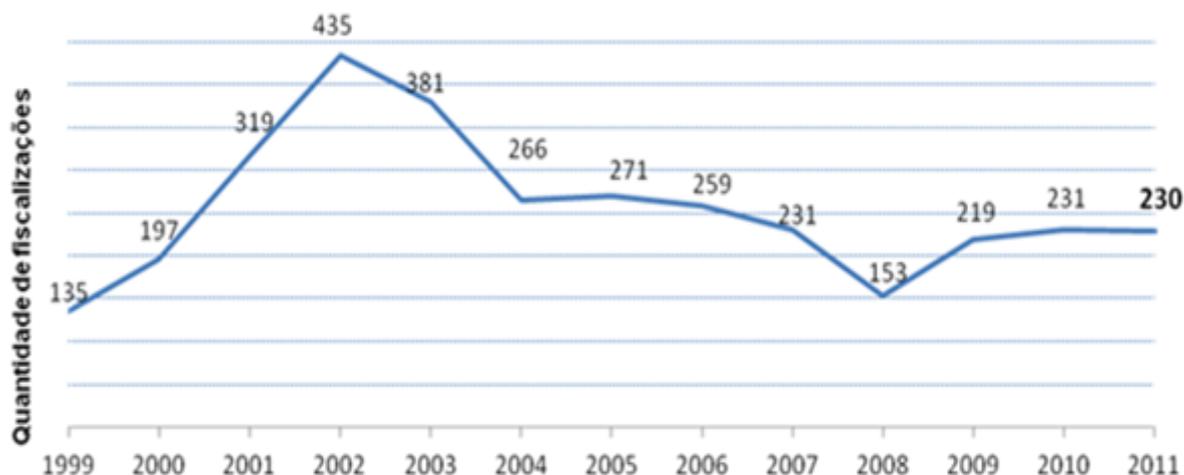
A elevação do nível de investimento da União nos últimos anos proporcionou considerável aumento nos recursos destinados à execução de obras públicas, principalmente decorrentes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Em 2010, encerrou-se o período quadrienal proposto inicialmente para a execução das ações do programa.

O PAC é definido como conjunto de iniciativas tendentes a incrementar o investimento em infraestrutura; desonerar e aperfeiçoar o sistema tributário; estimular o crédito e o financiamento; melhorar o ambiente de investimentos; e adotar medidas fiscais de longo prazo. No que tange aos investimentos, o compromisso de lançamento era investir na infraestrutura brasileira R\$ 503,9 bilhões no período 2007-2010.

Em 2011, o TCU realizou 161 fiscalizações em obras incluídas neste programa. No corrente ano houve incremento no número de obras pertencentes ao PAC que foram fiscalizadas, pois passou de 60,6%, em 2010, para 70,0% da amostra de empreendimentos selecionados para serem auditados.

A seguir, têm-se os dados históricos das fiscalizações de obras realizadas anualmente pelo TCU no âmbito do Fiscobras.

Gráfico 1 - Quantidade de fiscalizações a cada ciclo anual do Fiscobras.

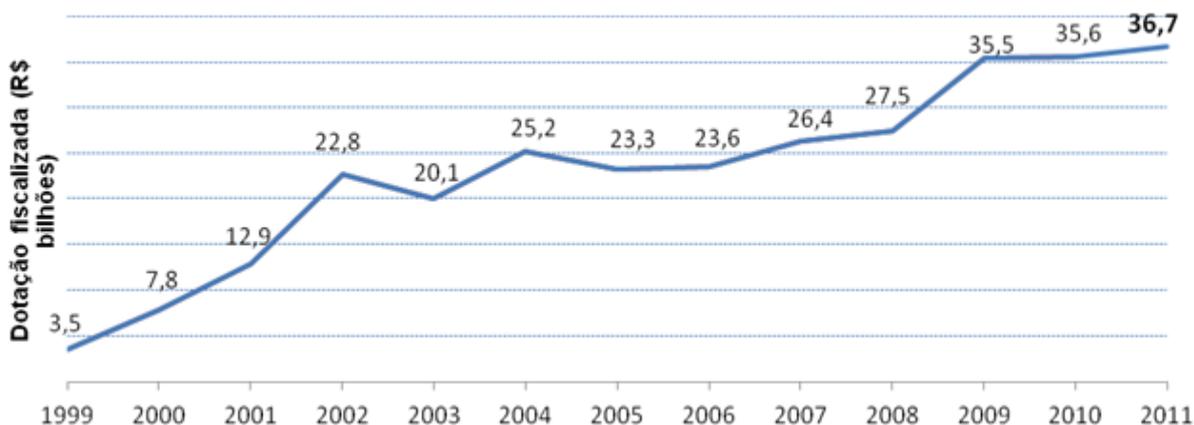


Fonte: Acórdão nº 2877/2011 – TCU – Plenário.

Verifica-se, que os recursos públicos federais objeto de auditorias tem se ampliado a cada ano. O volume de recursos destinados a obras públicas, fiscalizados pelo Tribunal no período compreendido entre os exercícios de 1999 a 2011 atingiu o montante de R\$ 300,90 bilhões.

Os valores a seguir referem-se às fiscalizações realizadas anualmente pela Corte de Contas e ilustram a evolução da dotação orçamentária fiscalizada ao longo de treze anos.

Gráfico 2 - Dotação orçamentária fiscalizada.



Fonte: Acórdão nº 2877/2011 – TCU – Plenário.

Realizados os trabalhos, cada achado registrado nos relatórios de fiscalização é classificado de acordo com a gravidade do indício de irregularidade identificado. Caso a fiscalização não tenha resultado em qualquer achado, ela recebe a indicação SR – Sem ressalva.

Indício de irregularidade grave é um fato indicativo de que a obra está sendo executada de forma irregular e pode causar prejuízo aos cofres públicos ou a terceiros. Além do dano financeiro, deve estar presente risco de anulação da licitação ou do contrato ou desvio grave dos princípios a que está submetida à administração pública. O conceito de irregularidade grave se desdobra em:

IGP - indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação: atos e fatos que, sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros, e que possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato, ou configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida à Administração Pública;

pIGP – proposta de recomendação de paralisação, feita pela Unidade Técnica, mas ainda não apreciada pelo plenário ou uma das duas câmaras do TCU. As alterações trazidas nas fiscalizações de obras pela LDO/2012 alteraram o tratamento dos achados pelo TCU, dessa forma, os achados que permanecem pendentes de apreciação monocrática ou colegiada para confirmação da classificação IGP foram marcados como pIGP;

IGR - indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores: aquele que, embora atenda à conceituação contida no art. 91, §1º, inciso IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), permite a continuidade da obra desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos, ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indício relatado;

IGC - Indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade: aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação de IGP ou IGR;

Quando o indício é considerado de gravidade intermediária ou formal e que enseja determinação de medidas corretivas é denominado de outras irregularidades – OI.

No conjunto das 230 fiscalizações realizadas neste ano, foram registrados 1.042 achados de auditoria. Desmembrando-se tais achados, foi possível observar que apenas 17 deles representa um total de 75% da incidência de indícios de irregularidade nas obras auditadas.

Importante ressaltar que o número de irregularidades graves, nestas incluídas as com recomendação de paralisação, é proporcionalmente maior nos empreendimentos em estágio inicial de execução, demonstrando a maior eficácia da atuação do controle prévio. A seguir, têm-se os achados de auditoria mais recorrentes nas fiscalizações realizadas em 2011, abrangendo não apenas o Fiscobras.

Tabela 5 - Achados de auditoria mais recorrentes em 2011.

Achado de Auditoria	Incidência	% Obras
Sobrepço/superfaturamento	230	54,78%
Projeto básico/executivo deficiente ou desatualizado	157	53,91%
Restrição ao caráter competitivo da licitação	56	19,57%
Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado	35	13,91%
O orçamento insuficientemente detalhado	27	8,70%
Fiscalização deficiente ou omissa	47	8,26%
Ausência de cadastramento de contrato no SIASG	37	7,39%
Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global	19	6,52%
Ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas	24	6,09%
Liquidação irregular da despesa	33	6,09%
Descumprimento de determinação exarada pelo TCU	26	5,65%
Impropriedades na execução do convênio	13	5,65%
Execução de serviços com qualidade deficiente	17	4,78%
Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93	14	4,35%
Adiantamento de pagamentos	14	4,35%
Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços	18	4,35%
Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido	17	4,35%

Fonte: Acórdão nº 2877/2011 – TCU – Plenário.

Com base nos dados levantados, verifica-se que a irregularidade caracterizada pelo sobrepreço/superfaturamento é bastante recorrente nas auditorias realizadas anualmente pelo TCU. Além desta, a existência de deficiências relacionadas à elaboração de projetos é outro ponto relevante quando o tema abordado é obra pública, pois o achado relacionado a projeto deficiente figura novamente entre os principais indícios de irregularidades detectados no âmbito do Fiscobras.

A partir das fiscalizações realizadas, o TCU fornece informações ao Congresso Nacional para subsidiá-lo em suas deliberações pelo bloqueio ou desbloqueio de obras com indícios de irregularidade grave. A LDO passou a prever a realização de audiências públicas como condição para deliberação da CMO pela continuidade do contrato, convênio ou edital com indicativo de IG-P.

O TCU tem sido chamado a participar de Audiências Públicas realizadas pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, assim como os órgãos e entidades federais responsáveis pela realização de obras ou pela concessão de recursos para obras. A atual LDO impõe a prévia realização de audiência pública como condição para deliberação pela continuidade de subtítulos inseridos no quadro-bloqueio da Lei Orçamentária. Além disso, deixa clara a independência entre os controles objetivo e subjetivo exercidos sobre a gestão de recursos destinados a obras públicas.

Nas Audiências, os representantes dos órgãos executores ou concedentes podem apresentar razões para a retirada dos subtítulos do quadro de bloqueio. Após publicação da LOA, bloqueios e desbloqueios podem ser feitos por decreto legislativo. As razões mais comuns apresentadas, pelos gestores, para impedir a paralisação de suas obras são, dentre outras, os impactos e riscos decorrentes do atraso na fruição da obra, a motivação social e ambiental do empreendimento, custo de deterioração e estágio de execução física do empreendimento.

7. CONCLUSÕES

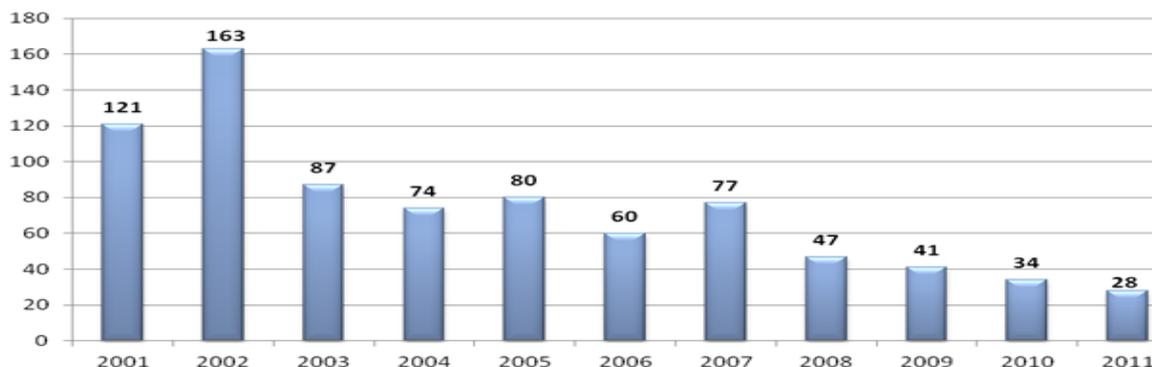
A atuação conjunta entre o Congresso Nacional e o TCU no controle das obras públicas federais tem tornado a gestão destas obras mais eficiente, seja pela expectativa do controle gerada nos gestores públicos, que se sentem, pela obrigação de prestar contas, inibidos de efetuar más práticas, seja quando tem de comparecer nas audiências públicas para se justificar para a sociedade sobre os indícios de irregularidades apontados nas auditorias.

7.1 Redução Significativa das Obras com Recomendação de Paralisação

Prova que essa integração entre o Legislativo Federal e a Corte de Contas tem sido produtiva e benéfica para a sociedade, que é a principal cliente da ação governamental, pode ser constatada no histórico de obras com indicativo de paralisação, que nos últimos anos tem decrescido significativamente, como pode ser observado no gráfico a seguir.

Considerando que as irregularidades mais graves tendem a assumir maior probabilidade de quantificação de prejuízos, fica evidente que o cenário apresentado corrobora com a efetividade da atuação do Tribunal no controle de obras.

Gráfico 3 - Histórico de obras com indicativo de paralisação – IG-P.



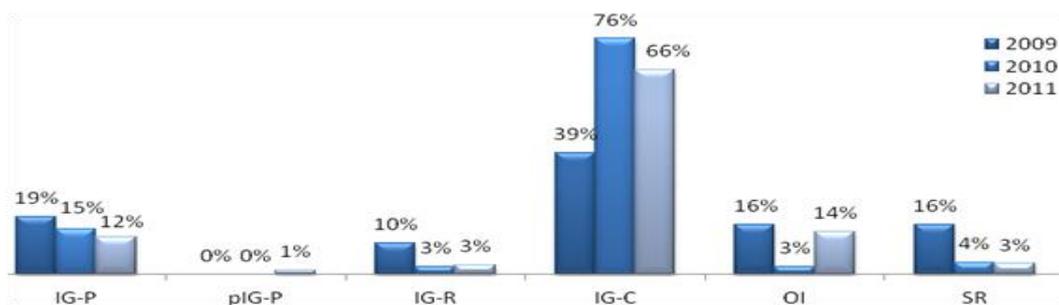
Fonte: Acórdão nº 2877/2011 – TCU – Plenário.

Importante mencionar que os quantitativos acima relacionados comportam indícios de irregularidade grave apontados em exercícios anteriores e ainda não saneados. Considerando-se apenas os novos achados de auditoria identificados em 2011, o total de fiscalizações com indícios de irregularidade grave do tipo IG-P ou IG-R cai para apenas 17. Dessas, 16 são IG-P e apenas uma classificada como IG-R.

Se em 2011 foi possível verificar um total de 17 obras com apontamentos dos tipos IG-P ou IG-R, em 2010, 18 detinham esse mesmo grau de classificação. Dessa forma, adotando-se apenas os achados referentes às auditorias deste ano, em comparação com o ano anterior, houve pequeno decréscimo nas fiscalizações que detectaram irregularidades graves com recomendação de paralisação.

No comparativo entre o Fiscobras atual e aquele de 2010, pode-se observar que as irregularidades mais graves estão dando lugar àquelas classificadas como Outras Irregularidades - OI, ou seja, de menor gravidade. O gráfico a seguir bem ilustra essa tendência.

Gráfico 4 – Comparativo dos indícios de irregularidades entre 2009 e 2011.



Fonte: Acórdão nº 2877/2011 – TCU – Plenário.

O constante aperfeiçoamento da sistemática de fiscalização de obras aliado à maior integração com os gestores responsáveis por estes empreendimentos, pode ser verificado no resultado obtido no Fiscobras de 2011, no qual houve significativa redução das irregularidades graves do tipo IG-C e IG-P.

Outro fato que também deve ser mencionado como justificativa para a situação retratada é o aumento da constatação de achados relacionados à sobrepreço e superfaturamento. Enquanto em 2009 o universo de apontamentos desse gênero era composto de 138 indícios e em 2010 de 188, em 2011 atingiu a marca de 230 ocorrências.

Explicação para isso está, em boa parte, na especialização das fiscalizações de obras públicas e no aperfeiçoamento da sistemática desse tipo de fiscalização que tem a cada ciclo, aprofundado na análise dos projetos e orçamentos fiscalizados.

Para se chegar a este resultado positivo para a gestão pública, tem-se como princípio basilar do controle externo das obras públicas federais, a integração entre o Congresso e o TCU.

Exemplo de uma das formas de como se operacionaliza a integração entre o controle e a gestão das obras são as audiências públicas realizadas pela CMO, nas quais os responsáveis pela execução dos empreendimentos têm a oportunidade de ponderar sobre os fatos relevantes que devem ser levados em consideração para a não paralisação da obra; sobre as peculiaridades envolvidas em cada tipo de empreendimento; assim como, sobre as medidas já tomadas para sanear o indício de irregularidade apontado pela auditoria.

Essa oportunidade de manifestação dos gestores, sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa no âmbito dos processos no TCU, tem se mostrado pertinente pela tempestividade com que são adotadas as correções das irregularidades apontadas pela auditoria. Essa correção oportuna tem o condão de conferir maior efetividade à atuação do controle.

Tais dados analisados só vêm a corroborar que o esforço de integração entre o controle e a gestão tem se mostrado satisfatório e produtivo, para o país e para a sociedade.

7.2 Aumento Expressivo dos Benefícios Advindos das Fiscalizações

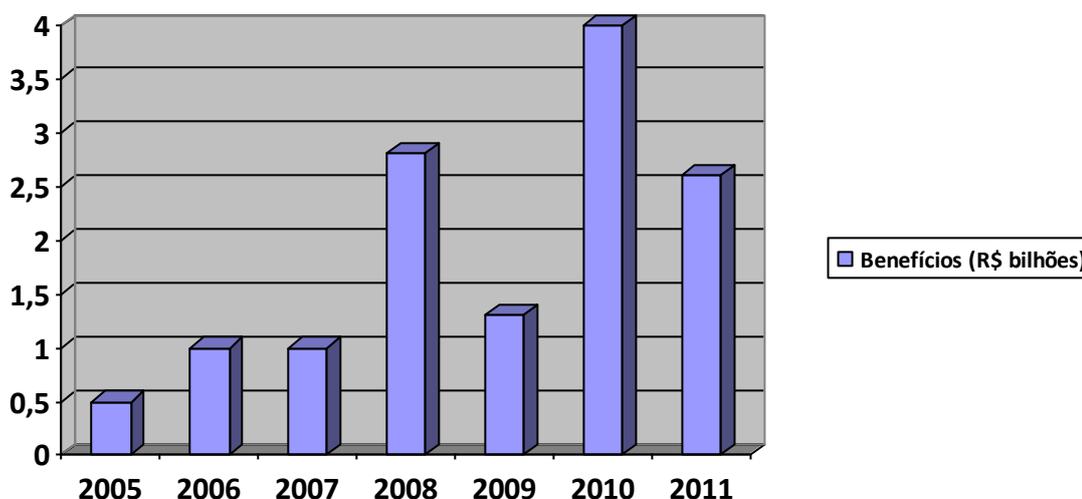
A materialização do resultado dessa integração entre o órgão político (CN) e o órgão técnico (TCU) na fiscalização dos empreendimentos públicos, pode ser observada nos benefícios do controle externo obtidos nos últimos anos.

O benefício pode ser, dentre outros, a economia, o ganho ou a melhoria decorrente da atuação do TCU, bem como a expectativa de controle gerada nos entes nos fiscalizados.

Os benefícios estimados resultantes das fiscalizações de obras realizadas pelo TCU em 2011 atingiram a cifra de R\$ 2,6 bilhões. Consolidando-se os benefícios obtidos nos últimos sete anos, observa-se uma economia aos cofres públicos estimada em R\$ 13,2 bilhões. Sendo R\$ 2,6 bilhões (2011), R\$ 4 bilhões (2010), R\$ 1,3 bilhão (2009), R\$ 2,8 bilhões (2008), R\$ 1,0 bilhão (2007) R\$ 1,0 bilhão (2006) e R\$ 500 milhões (2005).

Um dos maiores benefícios da atuação efetiva e tempestiva do controle reside no fato de que os gestores têm procurado sanear as irregularidades antes que elas sejam incluídas no quadro-bloqueio da LOA, o que enseja o corte de recursos para a execução do empreendimento. Anote-se que, por vezes, a adoção de providências é feita ainda durante o período de auditoria.

Gráfico 5 – Comparativo dos benefícios obtidos em auditorias de obras pelo TCU.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme Portaria-TCU nº 59, de 30 de janeiro de 2004, benefício estimado é aquele esperado em função de proposta formulada pela unidade técnica, mas ainda não apreciada pelo Tribunal. Por sua vez, o benefício efetivo é decorrente do cumprimento de deliberação ou antecipado no âmbito administrativo em razão de processo em andamento no TCU. Neste ano, apenas no âmbito do Fiscobras 2011, já atingiu o montante de R\$ 636 milhões.

Vale ressaltar que os benefícios alcançados não se restringem apenas ao de caráter econômico, abrangem também o aspecto didático que contribui para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

Desse modo, resta notória a correspondência entre o aumento de benefícios do Fiscobras com o fortalecimento do controle nesta área, o que tem gerado resultados expressivos na economia de recursos públicos.

Relevante destacar que, nesse estudo, foi possível demonstrar o impacto da atuação do TCU no aperfeiçoamento da administração pública. Na maioria das vezes esse efeito multiplicador não é passível de quantificação.

No decorrer deste trabalho foi possível verificar como a atuação tempestiva dos atores envolvidos no processo de fiscalização das obras tem tornado a execução e a gestão desses empreendimentos mais eficientes.

Há uma forte tendência de priorização dos resultados finalísticos em detrimento de ações meramente formalísticas, exigindo-se do controle externo cada vez maior agilidade, objetividade e tempestividade na sua atuação.

Com o amadurecimento do processo democrático, prosperam os anseios da sociedade por maior transparência e eficiência na atuação do Poder Público e na gestão financeira do Estado. Crescem, na mesma medida, as necessidades de aprimoramento das metodologias e procedimentos adotados no controle.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. Obras públicas. Licitação, contratação, fiscalização e utilização: Editora Forum. 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 21ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; MENDES, André Luiz. Novos procedimentos adotados no âmbito do controle externo previsto nos arts. 70 e 71 da CF, notadamente na área de obras públicas. *In*: Anais do VII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, Secob, Brasília, 2002.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Alteração de Contrato Administrativo: antecipação de etapas de execução: intangibilidade das condições econômicas e financeiras originais: alteração de regime de execução e pagamento como fator de neutralização dos ônus excedentes: noção jurídica da “antecipação de pagamento” vedada em lei. Fórum de Contratação e Gestão Pública, v.1, n.5, p.529-53 CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. CONTROLE EXTERNO DA GESTÃO PÚBLICA. 1 ed. Niterói/RJ: Impetus, 2007.

CHIAVENATTO, Idalberto. ADMINISTRAÇÃO GERAL E PÚBLICA. 1ed, 3ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

LIMA, Luiz Henrique; CONTROLE EXTERNO, 2ª ed, revista, ampliada e atualizada até a súmula vinculante nº 3 – STF e a emenda constitucional nº 55/2007. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MORAES, Alexandre de, Direito Constitucional, 24ª edição, São Paulo, Atlas, 2009, maio 2002.

TCU - Acórdão 2.992/2010-TCU-Plenário. Consolidação dos trabalhos de fiscalização de obras públicas integrantes do orçamento da União realizados no exercício de 2010. Disponível em:

<<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 24 mai. 2011.

TCU - Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Governo da República – exercício 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/index.htm>. Acesso em: 24 mai. 2011.

TCU - Cartilha de obras públicas. 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 24 mai. 2011.