

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS



IMPORTÂNCIA DO TEMA

- 1- As obras são a parte mais aparente das políticas públicas
- 2- Os recursos públicos envolvidos são elevados
- 3- Existe um estigma negativo por parte da Sociedade
- 4- Deve haver o respeito ao Desenvolvimento Sustentável
- 5- O fator tempestividade é crucial

Comissão Especial do Senado Federal destinada a inventariar as obras inacabadas - 1995

DESTAQUES DO RELATORIO FINAL :

“Obra cara é obra parada. Uma obra paralisada penaliza a população duplamente: Pela ausência da obra e pelos recursos já aplicados, sem falar na riqueza que se deixa de produzir, em prejuízo do desenvolvimento econômico e social do país”

- Presidente da Comissão, Senador Carlos Wilson

continuação...

“Diante de tudo que foi constatado pela comissão, torna-se imprescindível que se crie uma nova mentalidade e mecanismos que acabem com o vício de iniciar obras, sem que se ofereçam meios para sua conclusão”

- Relator, Senador Casildo Maldaner

OBRAS PÚBLICAS

- consomem volumes expressivos de recursos;
- apresentam valores elevados quando comparadas às obras privadas;
- é freqüente a constatação de obras mal planejadas, tanto técnica quanto financeiramente;
- iniciam-se sem previsão da totalidade dos recursos necessários;
- recursos repassados defasados em relação ao pactuado;

OBRAS PÚBLICAS

Continuação...

- excesso de mudanças no decorrer das obras;
- aumento exagerado dos quantitativos de serviços previstos;
- elevado número de obras inacabadas (benefício = 0)
- não são acompanhadas durante o seu desenvolvimento pelos órgãos de controle;

ESTRUTURA DO TCU PARA FISCALIZAÇÕES DE OBRAS

- SECEXs: 26 nos estados e 7 em Brasília
- SECOB - criada em 2002, objetivando:
 - coordenar os trabalhos
 - aprimorar a sistemática de fiscalização
 - fornecer apoio técnico às SECEXs.

Prêmio Nacional da Gestão Pública

- Criado em 1998 pelo G. Federal com finalidade de reconhecer e premiar organizações públicas que comprovem alto desempenho institucional e se destaquem por práticas de excelência de gestão.
- Dentre as Práticas destacadas que credenciaram o TCU a receber a premiação na faixa prata (2004), ressalte-se a metodologia adotada “**Fiscalização de Obras Públicas**”.

FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS - HISTÓRICO

- 1995 - Levantamento feito Comissão Temporária do Senado - 2.214 obras inacabadas (R\$ 15 bilhões)
- 1996 - Auditoria nas obras prioritárias
- 1997 a 2006 (previsão nas LDO) de dispositivos que impõe ao TCU a obrigação de enviar à CMO informações execução físico-financeira
- 1999 - CPI do judiciário
- 2001 - nova CPI de obras inacabadas
- Fiscalizações nas principais obras do OGU
- Informações sobre outros processos
- Bloqueio PTs (contemplado anexo LOA - 1997/2007)

CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

- Valor Liquidado no Exercício Anterior
- Valor Fixado para o Exercício
- Regionalização do Gasto - distribuição fiscalizações p/ unidade federação
- Histórico de Irregularidades Pendentes - obtido a partir de fiscalizações anteriores do TCU
- inclusão obrigatória das obras constantes do Q. anexo às LOAs

Benefícios do Trabalho para a Sociedade

- adoção de providências saneadoras pelo gestor para voltar a receber recursos;
- conscientização do gestor p/correto gerenciamento da obra pública;
- exercício do C.Ext. em sua plenitude, evitando tempestivamente desvios;
- reconhecimento e credibilidade
- TCU é co-partícipe elaboração LDO/LOA

INDÍCIO DE IRREGULARIDADE GRAVE

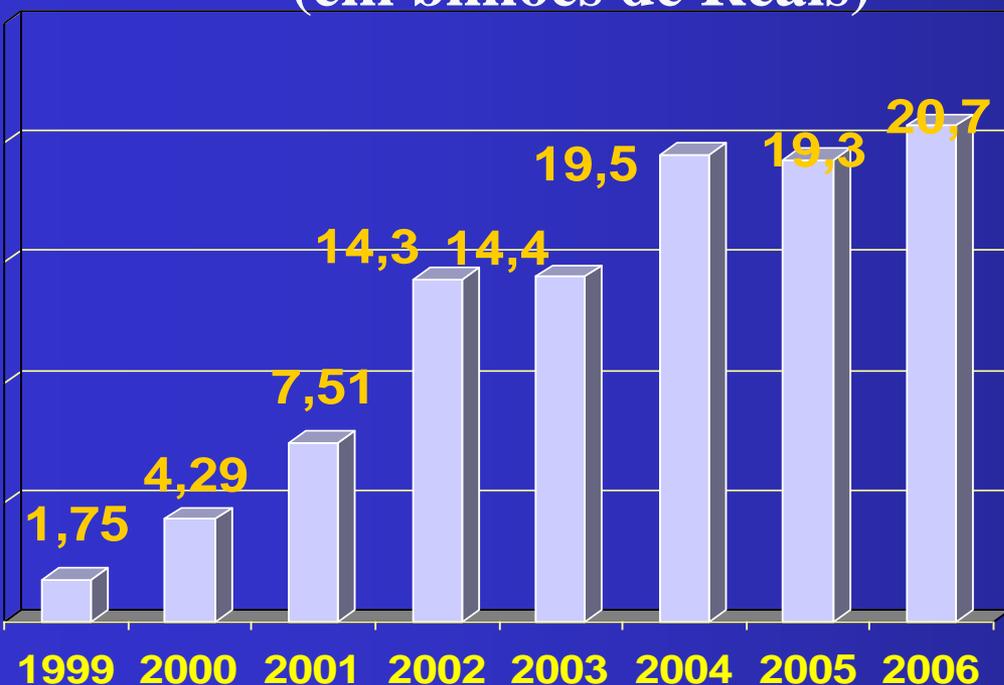
- Ocasionar prejuízos significativos ao erário ou a terceiros;
- Ensejar nulidade do procedimento licitatório ou de contrato;
- Contratos ou convênios que não atendam ao disposto em art. da LDO - SIASG

FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

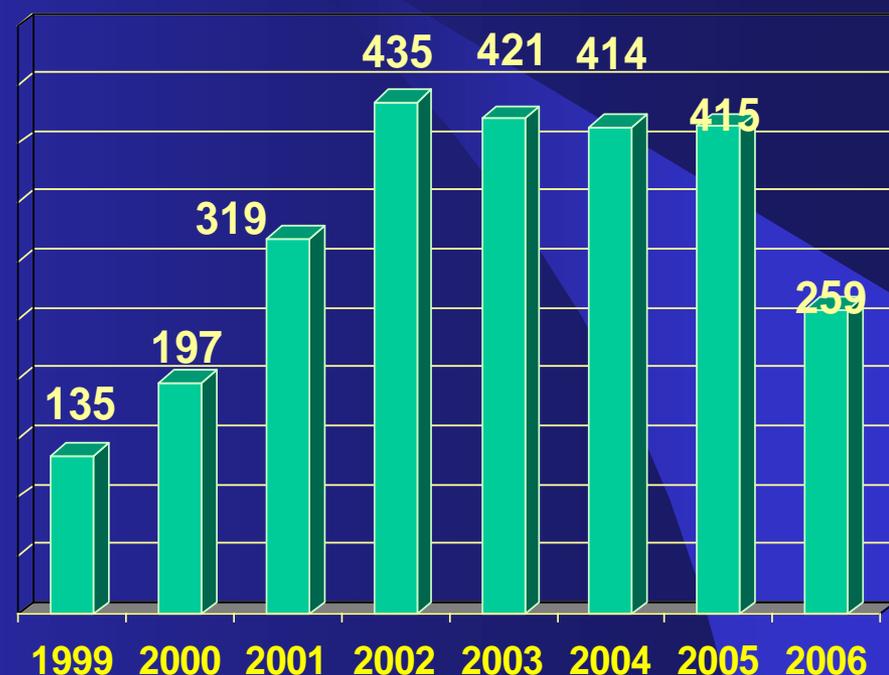
EVOLUÇÃO NO TCU

Recursos

(em bilhões de Reais)



Obras fiscalizadas



Obras constantes da LOA com indícios de irregularidade grave

Exercício	Lei	Total de obras
2002	Lei nº 10.407/2002 Quadro VII	127
2003	Lei nº 10.640/2003	66
2004	Lei nº 10.837/2004 Quadro VIII	83
2005	Lei nº 11.100/2005 Quadro VI	86
2006	Lei nº 10.306/2006 Quadro VI	60
2007	Lei nº 10.451/2007 Quadro VI	65

PARALISAÇÃO DA OBRA OU SERVIÇO

TCU



**Irregularidades
Graves**

**Congresso
Nacional**



**Bloqueio da Obra
ou Serviço**



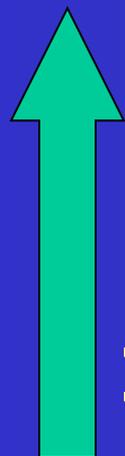
LIBERAÇÃO DO BLOQUEIO

TCU



Congresso Nacional

Saneamento das Irregularidades



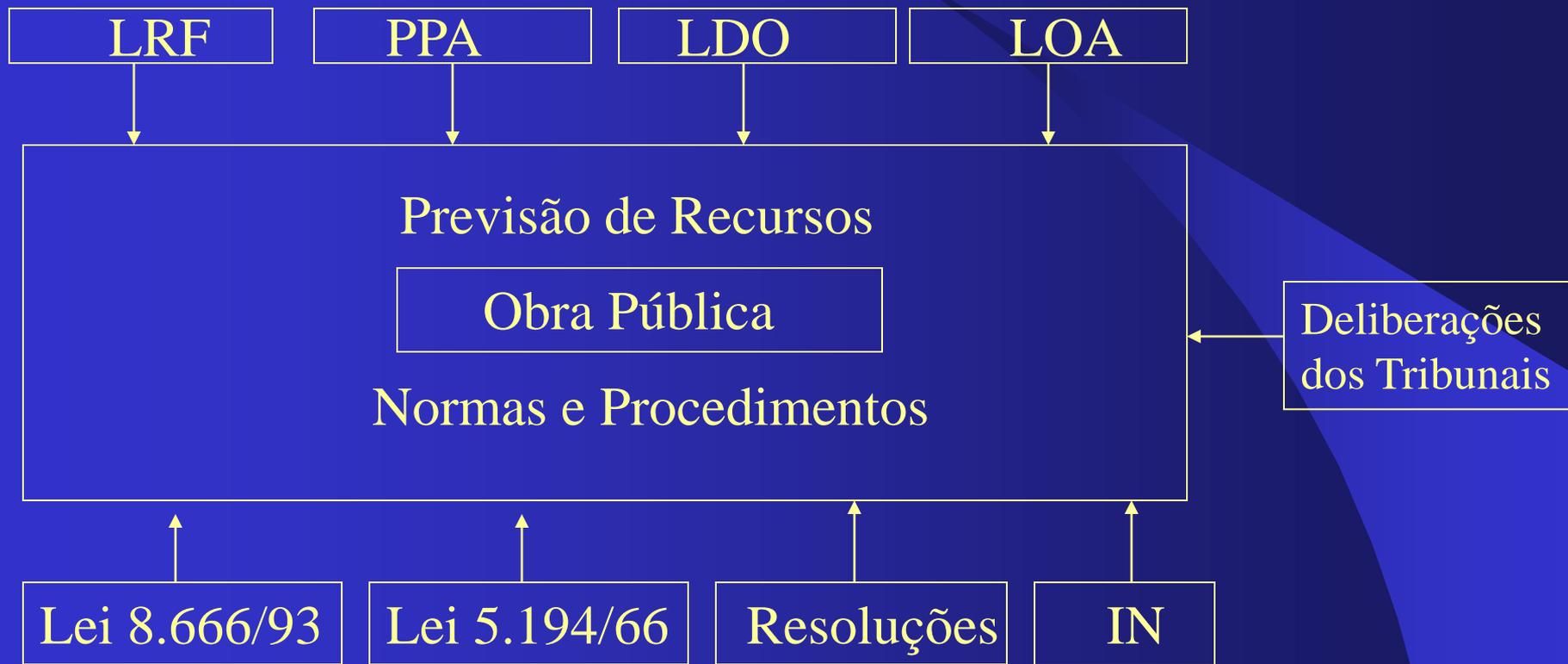
**Órgão/
Entidade**

Liberação da Obra

DL



Conjunto normativo aplicado à licitação e contratação de obra pública



ASPECTOS AMBIENTAIS

CF/88 - art.225



o meio ambiente tornou-se direito fundamental do cidadão

Meio ambiente equilibrado

+

Crescimento econômico

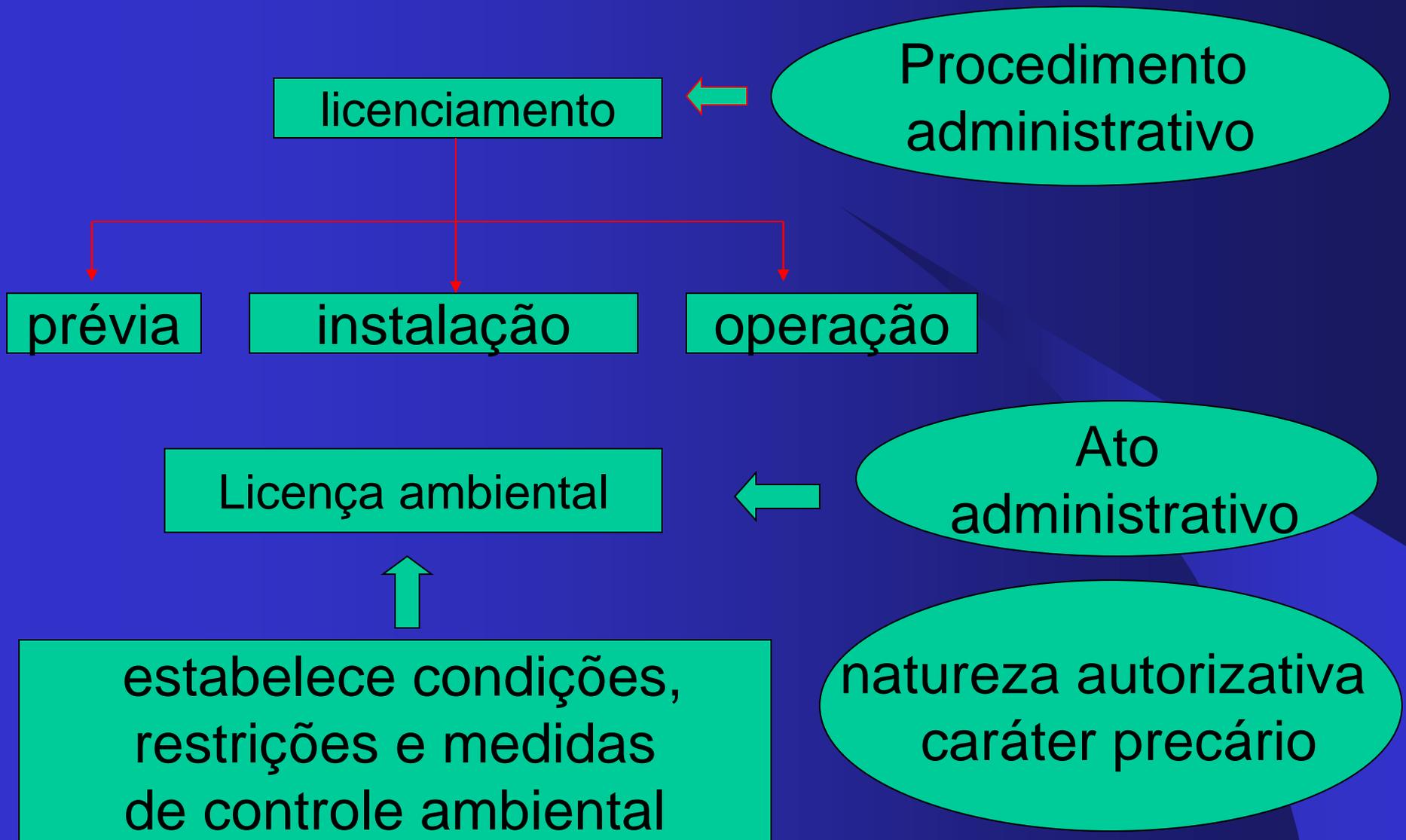
+

Justiça social

=

Tripé do desenvolvimento sustentável





Res. Conama 237/97, Anexo I da : relação dos empreend. e ativ. que necessitam de L.A por serem considerados efetiva e potencialmente poluidores, capaz de causar degradação.(exemplificativa)

Res. Conama 01/86 e 11/86: relaciona de forma exemplificativa empreend. potencialmente causadores de SIGNIFICATIVO impacto ambiental, que podem vir a necessitar de EIA/RIMA para o L.A.

Res. Conama 01/86

Consagrou como principal



documento de AIA (Lei 6.938/81 - PNMA)

CF 1988, art. 225

exigência



Atividade potencialmente Causadora significativa de degradação

Res. Conama 237/97, art. 3º

previsão



EIA

Empreend. ou atividades com impacto não significativo,
o órgão ambiental poderá demandar outros estudos:

- relatório ambiental
- plano e projeto de controle ambiental
- diagnóstico ambiental
- plano de manejo
- plano de recuperação de área degradada
- análise preliminar de risco

EIA



linguagem técnica e tem como objetivo:

- diagnóstico ambiental (potenc. naturais e sócio-econ.)
- análise dos impactos
- medidas mitigadoras
- controle desse impactos

RIMA



Relatório gerencial

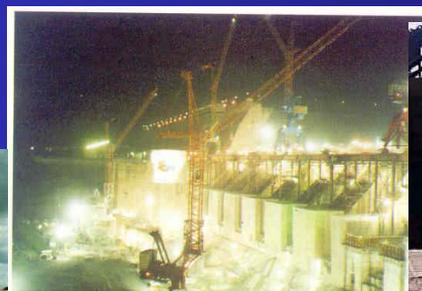
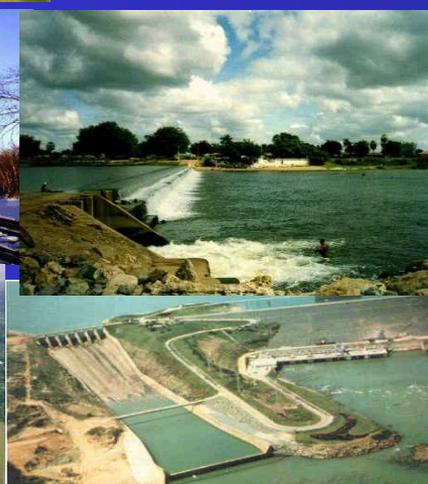
Oferece informações essenciais para que a população tenha conhecimento das **vantagens** e **desvantagens** do projeto e as conseqüências ambientais de sua implementação.

Obs: o **RIMA** não é, nem deve ser um resumo do EIA. São documentos distintos com focos diferenciados.

ASPECTOS DE AUDITORIA AMBIENTAL NAS AUDITORIAS DE OBRAS PÚBLICAS

“...uma oportunidade de colocar um pouco de **responsabilidade social** nas auditorias de obras públicas; uma oportunidade de deixar sementes de efetividade para além dos quesitos de legalidade e aparente eficiência da execução das obras públicas...”

IRREGULARIDADES GRAVES EM OBRAS



PROJETO BÁSICO

- conjunto de elementos necessários e suficientes c/ nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou serviço, elaborado c/ base estudo preliminares que assegurem e possibilitem (art. 6º, IX, Lei 8.666/93):
 - viabilidade técnica
 - adequado tratamento ambiental;
 - avaliação de custos e definição métodos e prazos.

DEFICIÊNCIA DO PROJETO BÁSICO

- Compromete o planejamento da obra, inclusive o financeiro;
- Provoca até mesmo a mudança do objeto licitado;
- Edição de aditivos, resultando em superfaturamento.

IRREGULARIDADES NA LICITAÇÃO

- Não-parcelamento do objeto da licitação.
(Acórdão n.º 180/2001 - PL)
- Inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários.(é obrigatório constar no edital-art. 40,X, Lei 8.666/93 - permitida fixação de preços máximos que administração se dispõe a pagar; art. 44, § 3º e art. 48, II, § 1º, a e b)

(Decisão n.º 1090/2001 - PL)

Critérios de aceitabilidade-exemplo 1 (art.48,II e §1º,)

X(R\$129.515,10); Y(R\$ 118.598,68); Z (R\$ 75.867,48);

valor orçado adm. R\$ 126.251,63

determinação preço global inexecuível: propostas inferiores a 70% do menor dos seguintes valores:

alínea “a” : média arit. das propostas > 50% orçado administração = $(X+Y+Z)/3 = \text{R\$ } 107.993,75$

alínea “b” : valor orçado Adm : $\text{R\$ } 126.251,75$

CONTINUAÇÃO..

Então para determinar o preço inexeqüível, utiliza-se a fórmula: $0,7 \times 107.993,75 = \text{R\$ } 75.595,63$

a comissão adotou como parâmetro 70% da alínea “b” ($0,7 \times 126.251,75$) = R\$ 88.376,23, desclassificando a proposta mais vantajosa “Z” e contratando “Y” por um preço R\$ 42.731,20 maior que “Z”.

(Decisão - 66/00 - 1ª C)

Critérios de aceitabilidade (art.48,§2º e § 3º)

caso a comissão classificasse a melhor proposta (R\$ 75.867,48), a qual **é inferior a 80%** do menor valor a que se referem as alíneas “a” e “b” do § 1º (R\$ 86.395,00), haveria necessidade de **garantia adicional**, nos termos do art. 48, § 2º, no montante calculado pela diferença entre o valor resultante do § 1º e o valor da correspondente proposta ($86.395,00 - 75.867,48 = \text{R\$ } 10.527,52$)

Critérios de aceitabilidade - exemplo 2 (art. 48, I,II, §§ 1º,2º e 3º)

Caso hipotético: empresa “R” apresentou menor proposta de preço global e supor que os custos diretos calculados pela adm. representam custos de mercado.

<i>Serviço</i>	<i>unid.</i>	<i>Qde.</i>	<i>P.un.(cto)</i>	<i>P.un.(adm.)</i>	<i>P.un.(R)</i>
-----------------------	---------------------	--------------------	--------------------------	---------------------------	-------------------------

Infra-estrutura (1)

limpeza terreno	m2	10.000	1,33	1,73	2,00
esc. Man. m. 1ª	m3	1.000	21,22	27,59	31,82
esc. solo mole	m3	10	75,00	97,5	250,00
estaca pré-mold	m	500	36,36	47,42	54,54

Serviço	unid.	Qde.	P.un.(cto)	P.un.(adm.)	P.un.(R)
Infra-estrutura (1)			S/BDI	C/BDI	C/BDI
limpeza terreno	m2	10.000	1,33	1,73	2,00
esc. Man. m. 1ª	m3	1.000	21,22	27,59	31,82
esc. solo mole	m3	10	75,00	97,5	250,00
estaca pré-mold	m	500	36,36	47,42	54,54
total infra-estr (1)		113.886,40	148.052,32	172.204,62	
total estrutura.(2)		<u>107.395,00</u>	<u>139.613,50</u>	<u>161.092,50</u>	
(1 + 2)		221.281,40	287.665,82	333.297,12	
total geral (1+..5)		411.657,40	535.154,62	533.191,90	

BDI geral adm.= PV/Custo=30% ; BDI geral "R"= 29,5%
 BDI adm. (1+2)= 30% ; BDI "R" (1+2)= 50%

Aditivo: acréscimo 2.000 m³ escavação solo mole

BDI adm.(solo mole)= 30%;

BDI “R” (solo mole)= **230%**

BDI adm.(demais itens: vedações,coberta, acab.)=30%;

BDI empresa “R” (demais itens)= **5%**

Total do dano:R\$ 500.000 (2.000 x 250,00) - R\$ 195.000,00
(2.000 x 97,50)= **R\$ 305.000,00**

Critério aceitabilidade preço global e unit (art. 48,II, §1º)

Tab. K	preço global	preço unitário
limite superior	Análise 1 art. 48, II c/c art.40, x crit. Aceit. previsto edital	Análise 3 art. 48, I c/c art.40, x crit.Aceit. previsto edital
faixa aceitável dos preços		
limite inferior	Análise 2 art. 48, II e § 1º ou preços simbólicos	Análise 4 art.48, II c/c art. 44, § 3º ou preços simbólicos

Comentários:

A principal falha da comissão foi ter adotado como critério único de classificação a avaliação por preço global (análise 1 e 2 da tabela K), sendo por esse motivo, a Empresa “R” vencedora em face do menor valor global apresentado.

O correto é que também fosse realizada a avaliação dos preços unitários, com base nos critérios de aceitabilidade (análise 3 e 4 da tabela K), o que resultaria na desclassificação da Empresa “R” por dois motivos: preços excessivos e preços inexeqüíveis.

BDI

Determinações do TCU:

- exclua o IRPJ e CSSL, (Trib. natureza direta e personalística, que onera o contrato, não devendo ser repassado ao ofertado);
- administração local: equipe técnica e administrativa. (sal., equip. veículos, etc) é mais adequado o seu detalhamento na planilha; permite melhor acompanhamento; observar se não há duplicidade

BDI

(Benefício/lucro + despesas indiretas)

artigo “Um aspecto polêmico dos Orçam. de Obras Públicas”

LUCRO:

- A construção civil: 10%
- Secret. Governo e Gestão Estratégica do Est. SP (FIPE): 7,2%
- Associação Brasileira de Construtores - ASBRACO: 7,2%
- DNIT - SICRO: 8,49%

órgãos públicos: variabilidade BDI de 20 a 40%

Se utilizados os critérios propostos no artigo: BDI em torno 30%

NA LICITAÇÃO

- Exigências que restringem a competitividade.
Art. 3º, § 1º, I da Lei 8.666/93
(Acórdão n.º 640/2001 - PL)
Observe-se também os arts. 30 e 31 da 8.666/93
- Dispensa/inexigibilidade indevidas.
Arts. 24, I e 25 da Lei 8.666/93

DURANTE O CONTRATO

- Alterações indevidas de projetos.
(Decisão n.º 254/2000 - Plenário)
- Acréscimo de valor contratual acima do limite de 25%.
Art.165, § 1º e 2º da Lei 8.666/93
(Decisão n.º 877/2000 - Plenário)

DURANTE O CONTRATO

- Pagamento por serviço não executado.
(Decisão n.º 366/1999 - Plenário)
- Falta de licença ambiental.
(Acórdão 1.074/2003 - Plenário)

DURANTE O CONTRATO

- Execução e pagamento de serviços não previstos no contrato.
(Decisão 860/1999 - Plenário)
- Reajustamento irregular.
Atentar princípio da vinculação ao instrumento convocatório (arts. 3º e 41 da Lei 8.666/93)
- Descumprimento de deliberações do TCU.

Súmulas do TCU

Súmula 222

As decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

DURANTE O CONTRATO

- Aplicação de material inferior ao previsto.
(Decisão 863/1999 - Plenário)
- Falta de registro no SIASG.

INOBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

- ausência do licenciamento ambiental (Licença Prévia/Licença de Instalação) para obras que já se encontram em andamento;
- a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência da licença prévia;
- início das operações do empreendimento sem a licença de operação.

(Acórdão 516/2003 - P)

SECEX/CE
AV. VALMIR PONTES 900,
BAIRRO EDSON QUEIROZ.
TEL. 4008-8388

franciscomp@tcu.gov.br
Marcelo Pinheiro