

INVESTIGAÇÃO DE CORRUPÇÃO E OUTRAS IRREGULARIDADES EM GRANDES OBRAS

17º CONGRESSO INTERNACIONAL DE
JORNALISMO INVESTIGATIVO

Adriana Cuoco Portugal

Auditora de Controle Externo do TCDF

Diretora Técnica do IBRAOP

Diretora Adjunta de Defesa do Controle Externo da ANTC

Agosto/2022



IBRAOP

Programação

- Tribunais de Contas
- Auditoria de Obras Públicas
- Ibraop – quem somos
- Ibraop – o que fazemos
- Irregularidades nas licitações
- Irregularidades nas contratações
- Obras paralisadas



Tribunais de Contas

- **Controle administrativo** das contas públicas e dos **gastos públicos**, o que inclui as **obras públicas**
- Existem nas diferentes esferas: **União, Estados e Municípios**
- São **33 Tribunais de Contas no Brasil**
- Cada um tem um **Ministério Público de Contas – MPC** atuando junto ao Tribunal
- O **julgamento** dos processos é feito **por um colegiado** (9 ministros na área federal e 7 conselheiros para estados e municípios)
- **Composição mista do colegiado**: indicação do legislativo e do executivo (livre escolha ou ministros/conselheiros-substitutos concursados ou membros do MPC)



Auditoria de obras públicas

- Exame **independente, objetivo e sistemático**, baseado em normas técnicas e profissionais, no qual se confronta uma **condição** com determinado **critério** com o fim de **emitir uma opinião ou comentários**
- Avaliação da eficiência de políticas públicas (**desempenho/operacional**) e da aplicação dos recursos públicos (**conformidade com critérios - regularidade**) e
- Apontamento de **irregularidades** que podem levar à identificação da **corrupção** (**sinergia com outros órgãos de controle**)



Auditoria de obras públicas

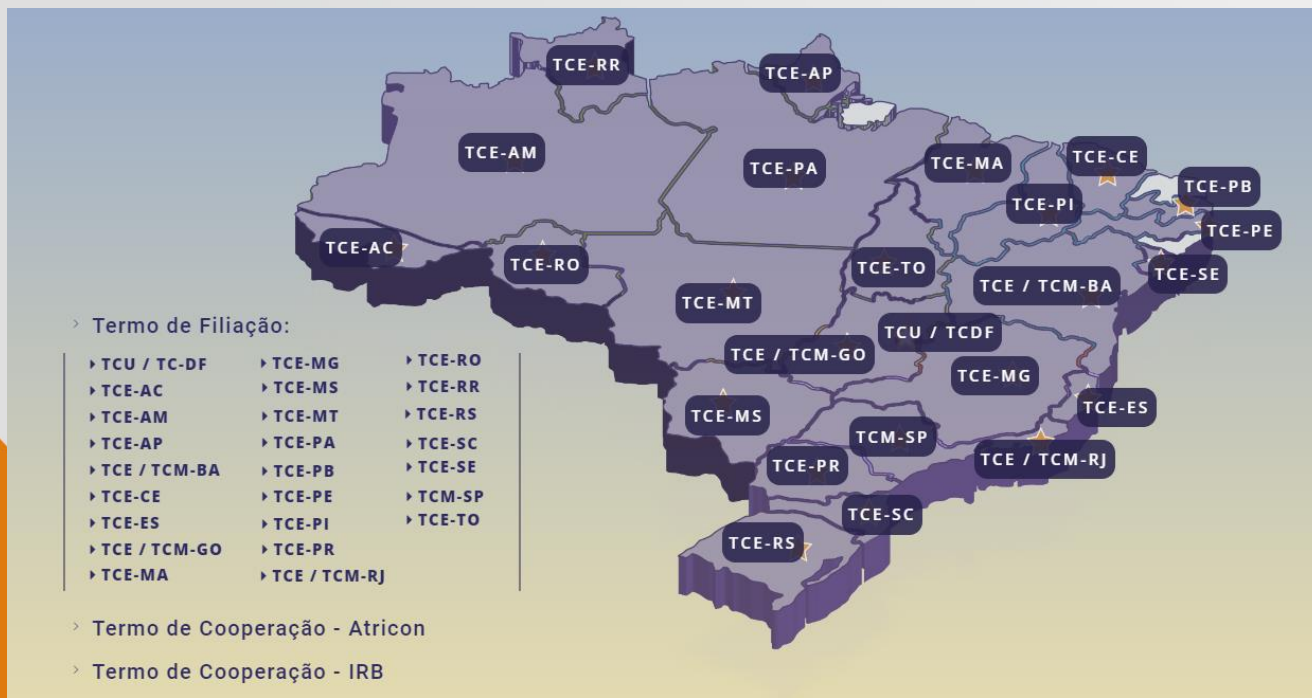
- Exemplo de sinergia entre controles
 - ✓ TCDF – Auditoria do ENB
 - ✓ PF - Operação Panatenaico
 - Orçada em R\$ 696 milhões
 - Gasto maior que R\$ 1,5 bilhão
 - Superfaturamento de R\$ 400 milhões
 - Baixa qualidade das obras
 - Maior custo por assento no Brasil e segundo estádio mais caro do mundo em 2016 (atrás do *Wembley Stadium* de Londres)

Estádio Nacional de Brasília



O Ibraop – quem somos

- Há 22 anos, o IBRAOP congrega auditores de obras de todo o Brasil: em nível federal, estadual e municipal, tratando de elaborar documentos puramente técnicos



- 400 auditores associados em todo o Brasil
- 29 Tribunais de Contas filiados - *mais engajamento*



O Ibraop – o que fazemos

- Aprimoramento de **técnicas de auditoria**, criando **critérios** e estruturas padrão para os relatórios de auditoria (**uniformização**), associada à **boa técnica de engenharia**
- **Divulgação dos trabalhos de auditoria** dos Tribunais de Contas do Brasil: *com linguagem uniforme e com capilaridade (federal, estadual e municipal)*
- Traduzindo os aprimoramentos que o Ibraop procura promover...
 - ✓ *eventos **ENAOP, SINAOP, Seminários**: troca de experiências; tratamento de temas importantes – por exemplo o **NMSB** e a atuação dos Tribunais; **NLLC** e as mudanças de apuração (e-book); o **BIM** e a estratégia tecnológica de melhorar projetos etc.*



O Ibraop – o que fazemos

- Traduzindo os aprimoramentos que o Ibraop procura promover...
 - ✓ *manual de auditoria* (foco no auditor): **processo de “investigação”** e seus resultados (**achados de auditoria**)
 - ✓ *orientações técnicas* para tratar problemas mais comuns (foco no auditor): **falhas de projeto; sobrepreço/superfaturamento; garantia** das obras após a entrega; **reequilíbrio** econômico-financeiro dos contratos (em elaboração)
 - ✓ *notas técnicas* (foco no gestor): **obra comum ou especial? Orçamento (estimativa) sigiloso: vale a pena adotar? Estudo técnico preliminar: a necessidade de analisar a viabilidade das obras antes de começá-las**
 - ✓ *procedimentos de auditoria* (foco no auditor): obras de edificação, rodoviárias, resíduos sólidos
 - grupos de trabalho com **representatividade nacional**
 - material elaborado submetido a **consulta pública**



Irregularidades nas licitações

- Falhas mais comuns:
 - ✓ Deficiências de planejamento
 - **Projetos** inexistentes ou deficientes (incluído o aspecto ambiental)
 - **Estimativas das obras** com **sobrepço** ou com **serviço incompatível** com as exigências da boa técnica de engenharia
 - **Cronogramas** das obras mal elaborados, sem a otimização do plano de ataque das obras e favorecendo manipulações (demandas políticas)
 - ✓ Recursos orçamentários insuficientes
 - ✓ Restrição indevida à competitividade



Irregularidades nas licitações

➤ Exemplos de **projetos inexistentes ou deficientes**:

- ✓ **TCU** - Acórdão nº 1079/2019-P: **47% das obras do PAC paralisadas**, com um montante contratado de quase **R\$ 26 bilhões**, tinham **problemas técnicos**; a análise amostral destas obras permitiu correlacionar tais problemas com **falhas de projeto**
- ✓ **TCDF** - **Construção da Ponte JK** – Processo nº 585/2000



*“Tais modificações foram devidas especialmente à não realização de **prospecções geotécnicas prévias**, que propiciaram **enormes alterações nas fundações**, bem como a **ausência de tempestivos estudos do sistema viário**, os quais, tardiamente, **geraram a decisão pela inclusão da terceira faixa de rolamento após a contratação...**”*



Irregularidades nas licitações

➤ Exemplos de **sobrepço**:

- ✓ **TCDF** - licitação de asfalto no DF, com alguns custos cerca de 74% acima dos de mercado
- ✓ **TCE/GO** - licitação para pavimentação entre Crixás a Nova Crixás: sobrepço da ordem de R\$ 3,6 milhões
- ✓ **TCU** - pavimentação e drenagem em 73 km de vias públicas de Porto Velho/RO: sobrepço da ordem de R\$ 1,4 milhão



Irregularidades nas licitações

➤ Exemplo de cronograma de obra mal elaborado:

✓ TCDF - Construção da Torre de TV Digital – Processo TCDF nº 26530/2008.

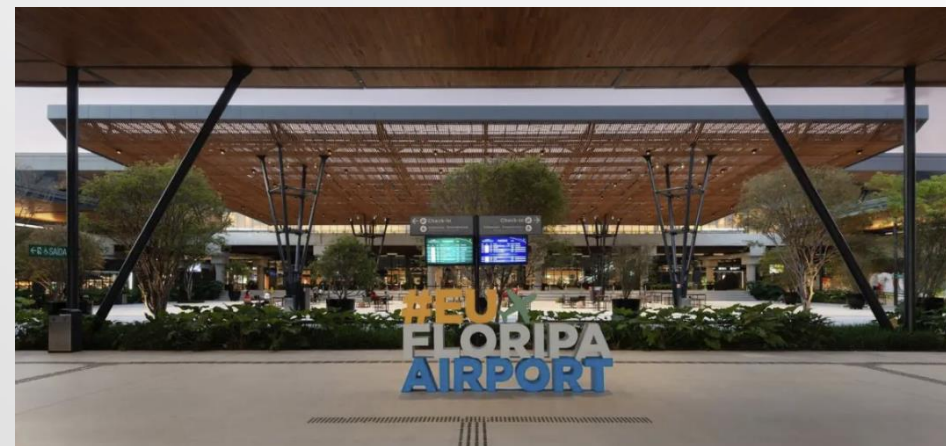


Exigência de inauguração no dia do aniversário de Brasília - 21/04/2012: consequências estéticas e estruturais na torre; interdição várias vezes entre 2013 e 2018 (Voto condutor da Decisão TCDF nº 2540/2021)



Irregularidades nas licitações

- Recursos orçamentários insuficientes, como acontece:
 - ✓ Prática de indicar os mesmos recursos para várias obrigações diferentes: *“milagre da multiplicação do orçamento”*
 - ✓ Leva a comportamentos ruins das empresas na licitação (aumenta risco, diminui descontos) e **propensão a propinas na contratação (para garantir fluxo financeiro)**
- Exemplo de **insuficiência de recursos**:
 - ✓ **TCE/SC - Acesso ao aeroporto Hercílio Luz**



Irregularidades nas licitações

- Restrição indevida à competitividade, representam:
 - ✓ Exigências técnicas impostas às empresas para garantir capacidade técnica e minimizar o risco de abandono
 - ✓ Consequência: **favorecimento de cartéis** e graves prejuízos para a Administração Pública
- Exemplo de **formação de cartel**:
 - ✓ **TCU** - Contratos bilionários da **Petrobrás**



Irregularidades nas licitações

UMA DISTORÇÃO LEVA A OUTRA!

- ✓ **Projetos** inexistentes ou insuficientes afetam diretamente a licitação (**planilha, cronograma** etc.)
- ✓ Planejamento mal feito contamina todo o processo licitatório (destinação de recursos orçamentários, restrição à competitividade etc.) e a **contratação** subsequente



Irregularidades nas contratações

- Principais irregularidades:

- ✓ **Superfaturamento:** 6 tipos que se combinam de diferentes maneiras em um mesmo contrato (*quantidade, qualidade, preços, jogo de planilha, cláusulas financeiras e superdimensionamento*); **OT – IBR 005/2012** – Métodos e Procedimentos para Apuração de **Sobrepço e Superfaturamento** em Obras Públicas por (<https://www.ibraop.org.br/orientacoes-tecnicas/>)
- ✓ **Aditivos contratuais irregulares:** em quantidade **excessiva** e **sem motivação técnica** (Indústria dos *Claims*, Seminário Técnico do IBRAOP de 2020 - <https://www.youtube.com/watch?v=LZNkxquo6D4&t=148s>)



Irregularidades nas contratações

➤ Exemplos de **superfaturamento** (inúmeros...):

- ✓ TCDF – possível superfaturamento de R\$ 4 milhões na construção do Hospital de Campanha de Ceilândia (39% do total)
- ✓ TCE/RJ – prejuízo de R\$ 3,7 bilhões (22% do total) na obras da Linha 4 do metrô e no plano de emergência pela paralisação na Estação Gávea
- ✓ TCM/SP - R\$ 2,4 milhões na a construção de ciclovias pela Prefeitura de São Paulo
- ✓ TCE/CE - prejuízo da ordem de R\$ 24 milhões na construção do "Centro de Eventos do Ceará"



Irregularidades nas contratações

- **Aditivos contratuais irregulares**, um ciclo vicioso (comportamento estratégico):
 - falha de planejamento e alterações técnicas duvidosas
 - empresas contam com a possibilidade de aditamentos
 - a melhor estratégia das empresas: propor preços mais baixos e firmar aditivos “reequilibrando” o valor do contrato depois...
- Exemplos de **aditivos contratuais irregulares** (inúmeros...):
 - ✓ TCDF - Estádio Nacional de Brasília: aditivos de A a Z, depois AA, AB e AC, saindo de R\$ 696 milhões para R\$ 1,18 bilhão
 - ✓ TCU - Refinaria Abreu e Lima – PE: aditivo aumentou o contrato em 568%



Obras paralisadas

- Contratos irregulares levam a paralisação de obras

➤ Sob o ponto de vista da ATRICON

- ✓ 2.555 obras suspensas e paralisadas; R\$ 89 bilhões contratados; problemas com repasses de **recursos conveniados**, **pendências com a contratada** e **falhas de planejamento**

➤ Sob o ponto de vista do TCU (Acórdão 1079/19 – P!!!!)

- ✓ Análise de 30 mil obras públicas - 30% paralisadas ou inacabadas; investimento previsto de **R\$ 144 bilhões**, dos quais **R\$ 10 bilhões** já haviam sido aplicados; problemas com **projeto deficiente**, **insuficiência de recursos financeiros** de **contrapartida** e **dificuldade de gestão dos recursos recebidos**



Exemplos de grandes obras

- Inúmeros exemplos...
- ✓ TCE/BA - VLT de Salvador
 - Valor inicial de R\$ 1,5 bilhão, alterado para R\$ 5,2 bilhões
 - O prazo original do ajuste acrescido em 15 anos



Exemplos de grandes obras

- Inúmeros exemplos...
- ✓ TCM/GO - BRT Norte-Sul
 - Orçada em R\$ 217 milhões
 - Problemas nos repasses de recursos e paralisação das obras
 - Desistência de um trecho da obra pela contratada (nova licitação)



Exemplos de grandes obras

- Inúmeros exemplos...
- ✓ TCE/RJ - Metrô
 - Obras da estação da Gávea paralisadas em 2015 e **inundadas** em 2017 para afastar a possibilidade de danos estruturais em prédios do entorno (PUC/RJ)
 - Prejuízo de R\$ 3,7 bilhões (22% do total da obra)



Comentários

- Os **Tribunais** representam a **sociedade** no controle dos **gastos públicos**. A **mera existência** já impede desvios dessa finalidade
- Os Tribunais precisam do reforço do **controle social**, da **imprensa**, dos **outros controles**. Existem ações de melhoria (**novo marco de medição e desempenho**)
- As auditorias se fortaleceram ao longo dos anos (junto com a **carreira de auditor de controle externo**), mas ações de **prevenção** e de **punição** precisam ser mais contundentes
- As auditorias e seus **achados** são fontes fidedignas de **investigação**
- As **Assessorias de Comunicação**, existentes em diversos Tribunais de Contas, são um excelente canal de comunicação desses achados



Comentários

- Irregularidades na licitação levam a irregularidades contratação e na execução (uma distorção leva a outra!)
- Irregularidades *certamente* causam ineficiências (com recurso escasso a saída é a eficiência!)
- Irregularidades *podem* viabilizar a corrupção
- Uma obra (e toda ação para a sociedade) deve ter como foco **o interesse público, o bem estar social**
- As obras paralisadas não sobreviveriam à **análise de viabilidade**
- A **análise prévia de viabilidade** é hoje uma **prioridade!**



OBRIGADA!

driportugal@gmail.com

ibraop@ibraop.org.br



IBRAOP