

Fiscobras 2013



Walton Alencar Rodrigues
Ministro do TCU.

Ministro do TCU desde 1999, tendo presidido a casa em 2007 e 2008, Walton Alencar Rodrigues será o relator da consolidação das fiscalizações de obras, também conhecida como Fiscobras, em 2013. Para aprimorar o trabalho realizado pelo TCU nessa área, o ministro propôs mudanças na metodologia tradicionalmente utilizada e explica os detalhes à Revista TCU.

1 - O Fiscobras tem sido uma das ações de maior destaque entre as executadas pelo Tribunal de Contas da União.

Que tipo de benefícios a fiscalização dessas obras traz à sociedade?

O plano de fiscalização de obras do Tribunal (Fiscobras) deve ser entendido a partir de sua perspectiva histórica. A primeira edição do plano foi levada a efeito em 1995, para atender solicitação de comissão temporária do Senado Federal, constituída para fiscalizar as obras paralisadas, custeadas pela União.

Em razão dos resultados apresentados pelo Tribunal, a Lei 9.293, de 15 de julho de 1996, que tratava das diretrizes orçamentárias para 1997, determinou ao Poder Executivo que remetesse ao Congresso Nacional a relação das obras com indícios de irregularidades. Mas o dispositivo foi então vetado pelo Presidente da República.

Apesar do veto, o Tribunal já encaminhava ao Poder Legislativo o resultado de suas fiscalizações, com a avaliação de todo o quadro de obras públicas. Com fundamento em tais informações, a Lei Orçamentária do exercício de 1997 impediu a liberação de recursos orçamentários para muitas obras com indícios de irregularidades.

Desde então, as sucessivas leis de diretrizes orçamentárias passaram expressamente a incumbir o Tribunal de fiscalizar as principais obras nelas indicadas, para identificar a ocorrência de irregularidades graves. A informação anualmente prestada pelo Tribunal, no âmbito do Fiscobras, sobre tornar transparente a realidade das obras públicas, visa a subsidiar, com dados técnicos, a decisão política do Parlamento, na elaboração das leis orçamentárias, acerca do bloqueio ou liberação de recursos orçamentários e financeiros para esses empreendimentos.

Esta relevante missão, confiada ao Tribunal, decorre da interação existente entre o TCU e o Parlamento, em vista da significativa quantidade de obras públicas paralisadas, após vários anos de execução, com surpreendente desperdício de recursos públicos. Tal interação se insere nos papéis de titular e executor do controle externo e tem sido decisiva para expor e superar o quadro de abandono das obras e desperdício de recursos públicos.

Superado o cenário inicial das obras paralisadas, os esforços de fiscalização foram direcionados a grandes empreendimentos, com obras em curso. As auditorias passaram a aferir preocupante si-

tuação de falhas na gestão das obras, pelos entes públicos, e, especialmente, contratações com preços superestimados.

No passado, em muitos casos, as auditorias somente chegavam a termo após a conclusão das obras fiscalizadas, com a conversão do processo de auditoria em tomada de contas especial, para a recomposição do Erário. O cenário era desolador e impunha o aprimoramento da atuação fiscalizadora do Tribunal que, para ser eficaz, deveria sempre se antecipar à contratação das obras, a partir da publicação dos editais de licitação. Na quadra atual, todos os últimos planos de fiscalização iniciam a fiscalização a partir do lançamento dos editais de licitação de obras.

A estratégia delineada permite que o Tribunal identifique defeitos nos projetos e superestimativas de quantidades e preços unitários de serviços já antes da contratação da obra. A partir daí, o TCU fixa prazo para que o órgão ou entidade contratante promova as correções indicadas; exercita a competência ínsita no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e evita a materialização de dano ao Erário, até mesmo com a concessão de cautelares, nos casos mais graves.

Nesse cenário, em que se vislumbra o controle prévio,

a proteção ao Erário e à sociedade mostra-se eficaz, porque os erros de projeto e o prejuízo ao Tesouro não chegam a consumir-se.

Exemplo dessa situação ocorreu na fiscalização das obras de melhoria de capacidade de tráfego e duplicação da BR 116, no Rio Grande do Sul, objeto do Fiscobras 2010, iniciada no curso do certame licitatório, em que a atuação do Tribunal reduziu o preço do empreendimento em R\$ 99,8 milhões, em relação aos valores consignados no orçamento estimativo de preços da autarquia (acórdãos 1.596/2011 e 2.736/2011, Plenário).

Além da fiscalização prévia, há sempre a fiscalização concomitante, em que o Tribunal conclui pela ocorrência de sobrepreço ou de superfaturamento, no curso da execução das obras, e determina a restituição ao Erário dos valores indevidamente pagos às contratadas e a revisão dos preços da obra, mediante a retenção de valores. Também nesses casos, a proteção do Erário e da sociedade mostra-se plena, até mesmo com a retenção de faturas, em casos graves.

Além disso, a atuação tempestiva e tecnicamente qualificada do Tribunal evita que discussões acerca das irregularidades apuradas, notadamente as que se referem a preços, se alonguem em de-

masia. Assim, o benefício decorrente da entrega da obra à população é antecipado.

A par desses benefícios, o plano de fiscalização de obras de 2013 incorpora outros, em especial no que se refere à qualidade das obras, aos preços das tarifas de serviços concedidos e à capacidade de gestão de obras pela Administração.

Ressalto o grande aprimoramento da capacidade técnica de fiscalização do Tribunal, em áreas críticas, como setores especializados de engenharia e concessões, que outorgam segurança técnica a cada deliberação do Plenário. Hoje dispõe o TCU de massa crítica e capacidade técnica para aferir a correção da execução de obras públicas importantes, o que é absolutamente vital para poder sobre elas imprimir o placet de correção ou de irregularidade.

2 - Como relator do Fiscobras em 2013, o Sr. propôs algumas mudanças na metodologia do trabalho. Qual o grande diferencial desse novo modelo?

Historicamente, o plano de fiscalização de obras tinha por objetivo identificar indícios de irregularidades graves em contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos, relativos a subtítulos constantes da lei orçamentária, e in-

formá-los à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para tecnicamente subsidiar sua análise, quanto a conveniência e oportunidade de bloqueio das execuções física, orçamentária e financeira desses empreendimentos.

Em razão do diminuto lapso temporal disponível ao Tribunal e ao Congresso Nacional, para, respectivamente, deliberar acerca da presença de indícios de irregularidades graves e decidir pelo eventual bloqueio da execução dos empreendimentos auditados, o produto dos planos de fiscalização de obras compreende, na verdade, apenas a fase inicial do processo de atuação do Tribunal, consistente na emissão de juízo acerca da gravidade dos indícios de irregularidades, nos exatos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nessas fiscalizações, a atuação do Tribunal não se encerra com a comunicação dos indícios de irregularidades à Comissão. Na presença de irregularidades, seja no planejamento, na licitação, ou na execução dessas obras, o TCU dá prosseguimento à fiscalização, utilizando-se dos meios previstos na Lei Orgânica e no Regimento Interno, para o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos gestores e pelas contratadas.

Encerrada essa fase de instrução, o Tribunal delibera sobre o mérito da fiscalização e, confirmada a ocorrência de irregularidades graves, determina a adoção de todas as medidas corretivas necessárias – restituição de valores indevidamente despendidos e resolução de contratos, entre outras – e, conforme o caso, aplica as sanções previstas em lei.

Em síntese, os planos de fiscalização de obras havidos até o exercício anterior compreendiam as auditorias selecionadas segundo os critérios indicados nas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, com vistas à emissão de juízo preliminar acerca da presença de indícios de irregularidades graves.

A par dessa tradicional forma de atuação, o Tribunal identificou a oportunidade de ampliar o objeto do Fiscobras e a ele incorporar outras importantes atividades de fiscalização, como auditorias de qualidade de obras, acompanhamentos de concessões de serviços públicos e avaliações de governança de órgãos e entidades executores de obras.

Essas três modalidades de fiscalização são extremamente modernas e importantes. Permitem vislumbrar resultados surpreendentes, demonstrados em auditorias já concluídas pelo Tribunal, que tornam imperiosa a necessi-

“ Em síntese, os planos de fiscalização de obras havidos até o exercício anterior compreendiam as auditorias selecionadas segundo os critérios indicados nas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, com vistas à emissão de juízo preliminar acerca da presença de indícios de irregularidades graves. ”

dade de consolidação e apresentação de suas conclusões à sociedade, ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo, com o fito de aprimorar a gestão.

Por essa razão, o Plenário deliberou incorporar os novos produtos ao plano de fiscalização de obras do Tribunal, consistentes na consolidação dos resultados havidos nas auditorias de qualidade, assim como nos acompanhamentos de concessões de serviços públicos e avaliações de governança de órgãos e entidades executores de obras.

As auditorias de qualidade têm por objetivo avaliar aspectos qualitativos de obras já concluídas, ainda no curso do prazo de garantia, período em que se obriga o administrador público a exigir a reparação dos defeitos construtivos e a apurar a responsabilidade da contratada pelo cumprimento irregular do contrato, nos termos dos arts. 69 e 87 da Lei 8.666/1993. Tais medidas, em que pese a expressa menção da lei, não vinham sendo postas em efeito pela Administração e são objeto de determinações conclusivas do TCU.

Os acompanhamentos de concessões de serviços públicos, por sua vez, tem por objetivo avaliar a consistência de quantitativos e preços unitários de serviços que in-

tegram os investimentos a serem realizados pelas concessionárias e o fluxo de caixa do estudo de viabilidade técnica, econômico-financeiro e ambiental de concessões.

É importante que o Tribunal fiscalize esses empreendimentos, porque seus custos influenciam significativamente na execução dos contratos de concessão e na composição das tarifas cobradas dos usuários. É sempre precário o equilíbrio do concessionário na imposição de tarifas equivocadamente dimensionadas, em detrimento dos usuários dos serviços. E ainda são precários os mecanismos que asseguram a perfeita correção dos valores.

Em relação às avaliações da governança de órgãos e entidades executoras de obras e serviços de engenharia, a atuação do Tribunal visa a identificar as boas práticas de gestão empregadas pela Administração, assim como os erros havidos no planejamento, execução, fiscalização e recebimento de obras.

A partir dessa análise, o TCU adota providências para disseminar e estimular a adoção de boas práticas de gestão, assim como para induzir o órgão ou entidade fiscalizada a aperfeiçoar seus processos internos, com vistas a corrigir as falhas identificadas e evitar sua repetição.

“ É importante que o Tribunal fiscalize esses empreendimentos, porque seus custos influenciam significativamente na execução dos contratos de concessão e na composição das tarifas cobradas dos usuários. ”

3 - Quais melhorias são esperadas com essas mudanças?

Nessa nova configuração, o plano de fiscalização de obras conterà dois produtos. O primeiro, destinado a prover a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) com as informações necessárias para decidir acerca do eventual bloqueio da execução física, orçamentária e financeira dos empreendimentos fiscalizados; e, o segundo, a fornecer informações relevantes ao planejamento, execução, acompanhamento, fiscalização e recebimento de obras.

O primeiro produto está subordinado aos preceitos, rito, prazos e objetivos consignado na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013. Em relação a esse quesito, incumbe ao Tribunal apresentar à CMO, nos prazos indicados no art. 98, *caput* e § 4º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, informações relativas a indícios de irregularidades graves identificados em contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos a subtítulos constantes da Lei Orçamentária de 2013.

O segundo produto cuidará de consolidar as conclusões do Tribunal acerca das fiscalizações de obras que não apresentam interesse ime-

diato à aprovação da lei orçamentária, mas que se revelam importantes para o desenvolvimento nacional.

Esse amplo diagnóstico permitirá que o Tribunal melhor compreenda o desempenho do setor de infraestrutura e ofereça, à sociedade, ao Parlamento e ao Governo, informações relevantes para o planejamento e a formulação de políticas públicas na área de infraestrutura.

4 - Um dos eixos propostos para o novo modelo de fiscalização de obras diz respeito à qualidade das obras públicas. Como seria feita essa verificação? Quais os principais problemas identificados pelo TCU na qualidade das obras públicas?

Este tópico, a meu ver, constitui um dos mais importantes pontos de atuação do Tribunal. Em 2012, o TCU desenvolveu um conjunto de auditorias de qualidade em obras rodoviárias e ferroviárias, com resultados notáveis. A expertise já adquirida pela Instituição orientará a condução das auditorias previstas no Fiscobras 2013.

Caberá às equipes de fiscalização indicar os métodos a serem utilizados para avaliar a qualidade das obras fiscalizadas. No caso das auditorias em obras rodoviárias, o Tribunal

“ Para maior precisão no relatar o que acontece no Brasil, dois terços dos trechos rodoviários federais fiscalizados pelo TCU apresentaram problemas. ”



analisou os ensaios técnicos elaborados pelo DNIT, contratou a realização de outros ensaios e procedeu à inspeção visual das rodovias avaliadas.

Nessas auditorias, pode o Tribunal requisitar a prestação de serviços técnicos especializados a órgãos e entidades federais (art. 101 da Lei 8.443/1992), ou contratá-la junto ao mercado privado. Nessa linha, o Tribunal contratou empresa especializada para realizar ensaios denominados *international roughness index (IRI)*, destinados a avaliar o conforto e a segurança da superfície do pavimento, no âmbito das auditorias de qualidade de obras rodoviárias. Esses ensaios foram acompanhados e coordenados pelas equipes de fiscalização do Tribunal, numa intensa troca de informações e *know how*.

As auditorias de qualidade previstas para 2013, entretanto, poderão reclamar análises técnicas diversas das empregadas em 2012, em razão das peculiaridades dos empreendimentos que integram o novo plano de fiscalização.

A atuação do Tribunal na avaliação da qualidade de obras é recente, absolutamente necessária e atualmente concentrada em obras rodoviárias e ferroviárias. Tal avaliação tem por objetivo verificar se o objeto contratado pela Administração foi efeti-

vamente entregue nos termos das especificações acordadas.

Na prática, lamentavelmente, os resultados são desastrosos. As obras apresentam imensa incidência de defeitos estruturais e funcionais fundamentais, como demonstram as auditorias levadas a efeito em obras rodoviárias, sob a coordenação do E. Ministro José Múcio Monteiro. Elas revelaram graves problemas, por exemplo, na inadequação do pavimento para resistir às solicitações a que está sujeito, levando-se em consideração fatores de tráfego e vida útil.

Para maior precisão no relatar o que acontece no Brasil, dois terços dos trechos rodoviários federais fiscalizadas pelo TCU apresentaram problemas. Em média, 34% dos mais de 400 Km examinados apresentaram falhas estruturais 5 meses após a entrega das obras rodoviárias. As deficiências de qualidade foram observadas, também, em relação à funcionalidade das vias – conforto e segurança do pavimento – que se manifestaram, em média, 14 meses após a entrega das obras. Em alguns Estados, os problemas apresentam-se com excepcional gravidade, surgindo no mesmo dia da entrega das obras.

De igual sorte, as auditorias de qualidade em obras ferroviárias mostraram a ocorrência de graves defeitos de qualidade,

a exemplo de falhas construtivas que podem vir a provocar o descarrilamento de trens em determinados trechos.

Em síntese, os achados relativos à qualidade das obras estão associados a deficiências nos processos de planejamento, acompanhamento, fiscalização e recebimento das obras contratadas.

Nessas fiscalizações, o Tribunal determinou a adoção, pelos órgãos responsáveis, de parâmetros mínimos de qualidade para aceitação de obras, assim como de imposição de medidas corretivas e de imediata responsabilização das contratadas, executoras das obras.

Esse mesmo espírito norteará a atuação do Tribunal nas auditorias de qualidade que serão realizadas em 2013.

5 - Em relação a outro eixo de fiscalização proposto, a governança, que contribuições o TCU pode dar para aumentar a governança do setor público brasileiro e que impacto isso pode trazer para as obras públicas?

Gestão pública é procedimento que sempre pode ser aprimorado. O Tribunal tem percebido, no curso de sua atuação, a reiteração de erros, fruto da falta de capacidade de governança corporativa. Nesse cenário, o Tribunal tem

implementado ações destinadas a identificar e disseminar boas práticas de gestão, notadamente em suas auditorias operacionais e de tecnologia da informação.

O Tribunal passou a dedicar especial atenção à governança corporativa de órgãos e entidades executoras de obras e serviços de engenharia. Nessa linha de atuação, realizou auditoria operacional na gestão de obras públicas de responsabilidade do DNIT, do Comando do Exército e da Valec (Acórdão 3.448/2012, Plenário).

No âmbito daquele trabalho, o ministro-substituto Weder de Oliveira e o ministro Augusto Nardes exortaram o Tribunal a refletir “sobre o modo de fiscalizar a execução e a gestão de obras rodoviárias pelo DNIT, de forma a não se obter mais do mesmo nos próximos anos”.

Esse é o espírito da auditoria de governança na execução de obras públicas. Cabe ao Tribunal identificar os fatores estruturais e institucionais que limitam ou impedem a boa atuação da Administração nas diversas etapas da execução de obras e serviços de engenharia, desde o planejamento até seu recebimento definitivo.

Trata-se de reconhecer que, em muitos órgãos e entidades, as irregularidades repetidamente identificadas pelo Tribunal não decorrem tão so-

mente da particular atuação dos administradores na gestão de certa obra, em particular, mas de graves defeitos na concepção e organização dos processos de trabalho e no relacionamento interno e externo do órgão, ou, até mesmo, da sua evidente captura política ou empresarial por grupos pouco interessados na eficácia da ação da entidade. Esta é uma questão importante que merece a reflexão da sociedade como um todo.

A par de fiscalizar as obras públicas, individualmente tomadas, o Tribunal deve avaliar os sistemas de planejamento, organização e controle das organizações responsáveis pela execução dessas obras, para identificar as limitações internas e externas impostas a sua atuação e incentivar o Parlamento, o Governo e a instituição fiscalizada a adotar medidas hábeis a superar os óbices à boa gestão dos recursos destinados a obras públicas.

Se o Tribunal obtiver êxito em promover melhorias nos sistemas de gestão da Administração, conseguirá evitar a ocorrência de graves erros no planejamento, projeto, execução, acompanhamento, fiscalização e recebimento de obras, com reflexos positivos para a sociedade, notadamente na redução dos custos das obras e melhoria da qualidade e vida útil dos empreendimentos.

6 – Na opinião do Sr., qual o maior desafio que o país precisa enfrentar para aprimorar as obras que são ofertadas à sociedade brasileira?

As auditorias realizadas pelo Tribunal têm apontado erros recorrentes no planejamento, execução e gerenciamento de obras públicas, sobretudo no que se refere às soluções tecnológicas escolhidas, à elaboração de orçamentos estimativos de preços, e às atividades de supervisão. A maior parte desses defeitos tem origem na baixa capacidade institucional e administrativa das instituições públicas para desempenhar tais atividades.

De forma generalizada, a Administração não dispõe de recursos humanos e materiais suficientes para bem realizar o trabalho de planejamento e gestão de obras; não possui capacidade própria para elaborar projetos ou para acompanhar e fiscalizar a execução das obras contratadas. Para suprir essas deficiências, recorre ao mercado privado de engenharia consultiva.

É necessário, então, que a Administração aumente sua capacidade crítica, para atuar na construção e manutenção de obras de infraestrutura.

É imprescindível que órgãos, titulares da missão de prover o país com obras de in-

fraestrutura, tenham, em seus quadros, profissionais qualificados para o planejamento, acompanhamento e gestão das obras que realizam. Esse quadro há de ser dimensionado para atender à demanda do órgão, sem necessidade de recorrer, com a intensidade que atualmente se observa, ao mercado privado de projetos e supervisão de obras.

A par dessa providência, é indispensável que os órgãos e entidades contratantes reforcem a fiscalização sobre as atividades e produtos fornecidos pelas projetistas e supervisoras de obras, responsabilizando-as pelos erros que resultam em perda financeira ou no recebimento de obras com qualidade inferior à contratada, ou incapazes de atender a sua utilização normal.

Esse binômio – aumento da capacidade da Administração para planejar e gerir suas obras e maior rigor na fiscalização dos contratos de elaboração de projetos e supervisão de obras – certamente mostrar-se-á hábil a reduzir preços e a melhorar a qualidade das obras entregues à sociedade.

Ao Tribunal, por sua vez, compete intensificar sua ação fiscalizadora, incorporando modernos métodos e estratégias de atuação, tal qual ocorre agora, com o plano de fiscalização de obras para 2013.