



A relevância da atuação preventiva do controle externo na infraestrutura

Igor Pereira Oliveira

Engenheiro Civil pela Universidade Federal de Sergipe, 2004. Mestrado na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2006. Foi Especialista em Regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) por 8 anos. Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU) desde 2015. Exerceu o cargo de Diretor em 2018 na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana e atualmente desempenha suas funções na Secretaria de Operações Especiais em Infraestrutura.

Bruno Martinello Lima

Engenheiro de Redes de Comunicação, pela Universidade de Brasília, 2006. Especialista em Auditoria Governamental, pela Universidade Gama Filho, 2010. Auditor Federal de Controle Externo do TCU desde 2008. Exerceu o cargo de Secretário na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana de 2016 a 2020 e, desde janeiro de 2021, está à frente da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária.

RESUMO

Organizações internacionais e países desenvolvidos têm se preocupado com a gravidade dos problemas e as ameaças decorrentes da corrupção, que impactam diretamente na estabilidade e na segurança das sociedades. No Brasil, a conhecida Operação Lava Jato mostrou o grande esquema de corrupção que ocorria em contratos da Petrobras, por meio da inviabilidade da competição e do financiamento de pagamentos indevidos a partidos, políticos e outros agentes. Ocorre que mesmo essa relevante operação tem enfrentado grandes desafios para reparar os danos causados. Diante disso, a atuação preventiva, conforme indicado pela Convenção das Nações Unidas (Mérida, 2003), mostra-se como alternativa viável contra a corrupção. Este artigo, motivado pela necessidade da atuação mais efetiva do controle externo, tem por objetivo: (i) estimular a rede de controle brasileira e a própria sociedade, no âmbito de seu relevante papel de controle social, a adotar estratégias que impeçam a ocorrência de irregularidades (perspectiva preventiva); (ii) evidenciar o contraste entre a atuação preventiva e a essencialmente repressiva, valendo-se de determinada contratação bilionária da Petrobras, como exemplo; (iii) trazer à reflexão a necessidade de priorização da prevenção, tanto ao combate à corrupção quanto ao desperdício dos escassos recursos públicos, apontando para a evolução do Tribunal de Contas da União no curso de fiscalizações de obras inviáveis ou com viabilidade não comprovada; e (iv) indicar e estimular ações de controle que promovam a adoção de controles internos estritamente necessários e suficientes, com vistas a mitigar os riscos de irregularidades recorrentes.

Palavras-chave: Prevenção, Corrupção, Infraestrutura, Obras públicas, Viabilidade, Controles internos.



ABSTRACT

International organizations and more developed countries have been concerned with the severity of the problems and threats arising from corruption, which directly impact the stability and security of societies. In Brazil, the well-known Operation Car Wash “Lava Jato” revealed a great corruption scheme that occurred in Petrobras contracts, through the rigging of bids and an amount of kickbacks paid to political parties, politicians, and other officials. However, even this relevant investigation has faced great challenges to repair the damages inflicted to the corruption’s victims. Because of this, preventive action, as indicated by the United Nations Convention Against Corruption (Mérida, 2003), proves to be a viable alternative against corruption. This paper, motivated by the need for more effective action by external audit, aims to: (i) encourage the multiple Brazilian agencies in charge of fighting corruption and Brazilian society itself, considering its relevant role of public oversight, to adopt strategies that prevent the occurrence of irregularities (preventive perspective); (ii) show the contrast between preventive and essentially repressive action, using a given billionaire Petrobras contract as an example; (iii) make some reflections about the need to prioritize prevention, both in the fight against corruption and the waste of scarce public resources, signaling the evolution of the Brazilian Federal Court of Accounts in the execution of audits of unfeasible or with unproven feasibility public works; and (iv) indicate and encourage the execution of audits that promote the incorporation of strictly necessary and sufficient internal controls intended to mitigate the risks of recurrent irregularities

Keywords: Prevention, Corruption, Infrastructure, Public Works, Feasibility, Internal controls

1. INTRODUÇÃO

Há três coisas na vida que nunca voltam atrás: a flecha lançada, a palavra pronunciada e a oportunidade perdida. (Provérbio chinês)

Algo que traz angústia ao coração do ser humano é a impossibilidade de se voltar atrás e a dificuldade de corrigir danos já materializados, independentemente de sua natureza. No âmbito da coisa pública, essa correção, embora seja indispensável e necessária quando existe um dano ao erário, reveste-se de uma perspectiva retardatária no sentido de impedir o malefício.

Contudo, há outro caminho mais eficiente e efetivo, apesar de seus desafios de implementação, qual seja, o da prevenção.

There is a strong international consensus that corruption cannot be tackled with repressive actions alone and a great variety of measures is needed to eradicate conditions that lead to its occurrence. Currently the elements of prevention and awareness-raising have been firmly established in the international standards (OECD, 2015, p. 17).

No âmbito do Tribunal de Contas da União, foi iniciado há mais de 20 anos o plano anual de fiscalizações de obras públicas (Fiscobras), o qual serve como subsídio para que o Congresso Nacional tome as devidas providências em relação aos repasses federais para obras com irregularidades graves.



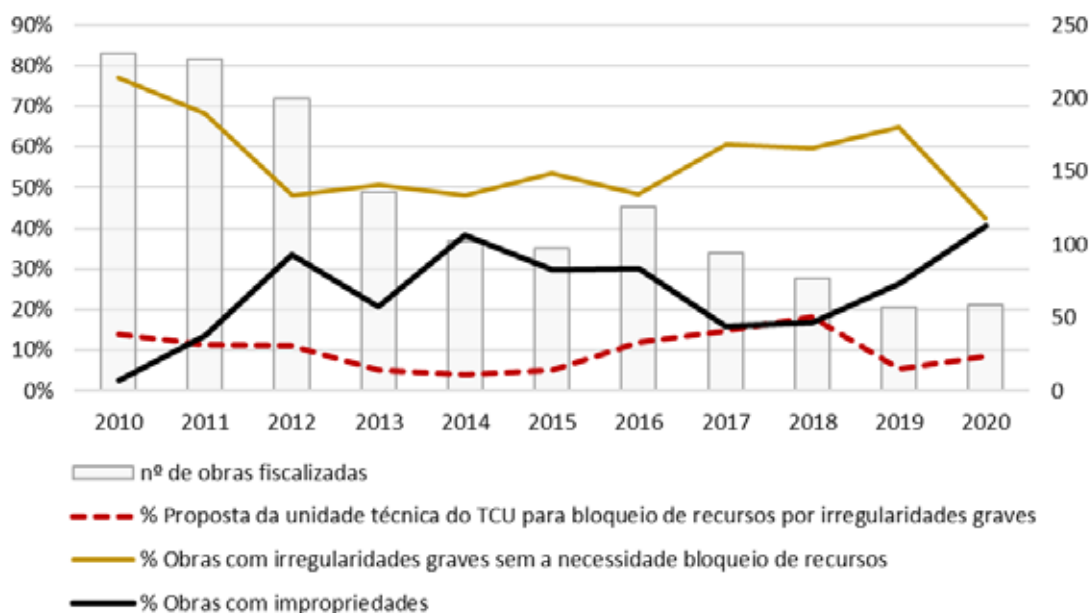
O principal foco desse tipo de fiscalização, realizada em empreendimentos individualizados, concentrava-se na avaliação da conformidade dos preços praticados e do procedimento licitatório. Em muitos casos, por não existir uma base de dados consolidada acerca dos empreendimentos financiados com recursos federais, essa avaliação se dava durante a execução dos contratos, levando à detecção de irregularidades já em estágio avançado, em que o dano já estava configurado.

Conforme mostra o gráfico a seguir, nos últimos anos, o TCU tem reduzido o registro de irregularidades graves e elevado as constatações de impropriedades, que são falhas que não resultam em danos ao erário ou que **têm o potencial** de gerar infração de normas legais e regulamentares, violar cláusulas de instrumentos de repasse e cometer abusos.

Algo que pode estar contribuindo para a redução de irregularidades graves é a atuação preventiva por meio do uso de ferramentas tecnológicas que identificam a abertura de editais licitatórios e viabilizam a atuação do Tribunal ainda nessa fase, o que, por sua vez, proporciona a correção de futuros problemas antes que eles ocorram.

Na verdade, os subsídios obtidos nos Fiscobras realizados anualmente também têm sido utilizados em auditorias de desempenho (auditorias operacionais), com o objetivo de observar como o responsável pela execução da política pública tem atuado de uma perspectiva de mitigação de riscos, por meio da adoção de controles internos adequados e suficientes e, de forma mais ampla, como tem sido a governança do jurisdicionado.

Gráfico 1 – Irregularidades identificadas pelo TCU no Fiscobras (2010 a 2020)



Fonte: Histórico de 20 anos do Fiscobras (TCU, 2016) e relatórios consolidados anuais.

Além disso, há na Corte de Contas federal um alinhamento com as melhores práticas de gestão de riscos internacionais, no sentido de que a prevenção de irregularidades, desperdícios e má administração “é sempre mais eficaz que qualquer medida corretiva ou punitiva”. (TCU, 2014, p. 6).



Se por um lado a rede de controle brasileira deve atuar integrada com o objetivo de combater irregularidades em geral, notadamente corrupção e fraudes em contratações de obras públicas, por outro, deve se concentrar, contínua e prioritariamente, em medidas de prevenção que realmente possibilitem a transformação da realidade do país.

A própria rede de controle deve ser orientada a riscos a fim de maximizar seus resultados, e, considerando a escassez dos recursos disponíveis, a priorização das ações preventivas em detrimento de repressivas tende a gerar maiores resultados, quando levados em consideração, adequadamente, indicadores de probabilidade de ocorrência de irregularidades e de impacto nos objetivos.

Nessa perspectiva, vale citar que o TCU tem mostrado à sociedade (TCU, 2020, p. 11) que parcela razoável dos benefícios das ações de controle externo tem sido proveniente de prevenção ao desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas, medidas efetivas de difícil mensuração em termos financeiros, que, por sua vez, podem passar despercebidas em um olhar superficial.

Essencialmente, motivado pela dificuldade em mensurar alguns benefícios provenientes de medidas preventivas, e com o objetivo de estimular a rede de controle brasileira e a própria sociedade, no âmbito de seu relevante controle social, a acolher e a estimular a adoção de estratégias que impeçam a ocorrência de irregularidades (perspectiva preventiva), este artigo evidenciará:

- o contraste entre a atuação preventiva e essencialmente repressiva em determinada contratação bilionária pela Petrobras;
- exemplos de medidas eficazes (ou potencialmente eficazes) para prevenir repasses de recursos federais para obras inviáveis ou com viabilidade não comprovada; e
- a relevância da adoção de controles internos estritamente necessários e suficientes com vistas a mitigar os riscos de irregularidades recorrentes.

2. CONTRASTES ENTRE ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO E DE REPRESSÃO À FRAUDE E À CORRUPÇÃO EM INFRAESTRUTURA – CASO DA REFINARIA RNEST DA PETROBRAS

A **sanção** não é mais vista como um fim em si mesmo, mas como meio para o alcance de finalidades específicas (prevenção de ilícitos). Por essa razão, **pode ser pragmaticamente transacionada se for vislumbrada uma hipótese de prevenção mais eficiente** (Voto do Acórdão 483/2017-Plenário).

O início das fiscalizações do TCU na Refinaria Abreu e Lima (Rnest), no estado de Pernambuco, remonta a 2008, conforme histórico detalhado do Acórdão 2.733/2017-Plenário, com recomendação de bloqueio das obras ao Congresso Nacional, o qual ratificou o entendimento do Tribunal e incluiu respectivas restrições orçamentárias ao empreendimento na Lei 12.214/2010.

Naquele momento, o Tribunal estava em sintonia com as diretrizes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto 5.687/2006, Convenção de Mérida), por meio do estabelecimento e do fomento de práticas eficazes **para prevenir a corrupção**. No caso concreto, isso se deu por meio da indicação do bloqueio de recursos orçamentários e financeiros ao empreendimento até que as irregularidades graves fossem afastadas ou houvesse a repactuação dos contratos.

Contudo, as restrições orçamentárias deliberadas pelo Congresso Nacional foram vetadas pela Presidência da República à época, alegando-se o avanço das obras, as dificuldades no abastecimento do país com óleo diesel de baixo teor de enxofre e os prejuízos a dezenas de milhares de empregos (Casa Civil, 2010).

Apesar da legitimidade para o veto presidencial, posteriormente mantido pelo Congresso Nacional, cumpre observar que, além do valor bilionário de indício de dano identificado pelo TCU e de problemas graves relacionados à viabilidade do empreendimento, dos 4 contratos fiscalizados da Rnest em 2010 após o veto, 3 concentravam a maior parte do indício de dano e, ao mesmo tempo, execução física menor que 1% (Acórdão 3.362/2010-Plenário), ou seja, as obras praticamente não tinham iniciado e já apresentavam irregularidades graves.

Na prática, as medidas preventivas do TCU em 2009 (vetadas) e 2010 foram suplantadas por outros atores da cadeia decisória, o que proporcionou a destinação anual de vultosos recursos federais à construção da refinaria. Somente em 2014 é que as irregularidades vieram a conhecimento público, quando ocorreram prisões dos primeiros empreiteiros e novos operadores no grave esquema de desvio de recursos da Petrobras, na Operação do Ministério Público Federal (MPF) e da Polícia Federal (PF) conhecida como “Lava Jato” (OLJ).

Figura 1 - Refinaria Abreu e Lima (Rnest)



Fonte: Disponível em <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/julho-registra-novos-records-na-rnest.htm>, acessado em 15/2/2021.



No esquema, que durou pelo menos dez anos (2004-2014), grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da Petrobras e outros agentes públicos para obter os contratos, dentre eles o da Rnest, impondo gastos adicionais às contratações, inviabilizando a competição e financiando pagamentos indevidos a partidos políticos, políticos eleitos ou outros agentes políticos (Acórdão 1.583/2016-Plenário).

Diante da complexidade e da quantidade das demandas que surgiram e do desafio de aumentar a integridade das instituições e o combate à fraude e à corrupção, o Tribunal criou, no início de 2016, a Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), com vistas ao fortalecimento da capacidade de atuar de forma mais efetiva e tempestiva na apuração de irregularidades graves como as ocorridas na Petrobras.

A bem da verdade, mesmo diante da falta de efetividade na fiscalização preventiva que recomendou o bloqueio tempestivo de recursos bilionários da Rnest, por motivos alheios à sua competência, o TCU não deixou de tomar medidas com o objetivo de contribuir com a rede de controle brasileira e aprimorar a administração pública no combate à corrupção, o que é digno de nota e gera, no mínimo, uma valiosa expectativa de controle.

A análise mais apurada pela SeinfraOperações dos preços das contratações vítimas da atuação de cartel de empreiteiras tem permitido constatar a elevação dos débitos calculados, a exemplo de três contratações da Rnest, em que foram identificados mais R\$ 500 milhões irregulares ao valor já calculado de R\$ 1,75 bilhão (valores com data-base de 2009. Acórdãos 2.396/2018 e 2.677/2018, ambos do Plenário), além de dezenas de processos existentes para responsabilização pelas graves irregularidades.

Nesse ponto, uma releitura superficial poderia arguir que a inviabilização das ações preventivas do TCU em 2009 e 2010 permitiu à Petrobras finalizar a construção da refinaria em Pernambuco e avançar em seu desenvolvimento e no do próprio país. Contudo, o Tribunal comprovou também a inviabilidade econômica do empreendimento (Acórdãos 3.052/2016, 1.937/2019 e 2.750/2020, todos do Plenário), que em 2010 já havia sido apontada como indício de irregularidade grave.

Para uma percepção da gravidade da inviabilidade¹, vale transcrever trecho do entendimento do TCU, em 2019, que expõe o valor presente líquido negativo **em dólares**:

1 A despeito da conjuntura desfavorável na economia mundial à época, e sem que tivessem sido aprovados os respectivos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE), as obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e da Rnest, refinarias da Petrobras, foram iniciadas em 2009. Houve um “desprezo em relação à viabilidade econômica dos projetos das refinarias, de imensa materialidade e relevância, aprovados pelo colegiado, inseridos nos planos de negócios, especialmente entre 2006 e 2011” (Acórdão 1.839/2018-Plenário). O Comperj também foi objeto do mesmo veto presidencial nº 41.



De acordo com o relatório de auditoria de avaliação da gestão da Rnest, que foi apreciado pelo Acórdão 3052/2016-TCU-Plenário, de minha relatoria, o empreendimento não apresentava viabilidade econômica. Nesse sentido, o relatório pós-EVTE do 1º semestre de 2015 demonstrou que o valor presente líquido (VPL) da refinaria era negativo em quase US\$ 20 bilhões. Com as novas informações obtidas pela presente fiscalização, o último relatório pós-EVTE, de julho de 2018, apontou que a situação econômica da Rnest se deteriorou gravemente nos últimos três anos, de forma que **o empreendimento passou a apresentar VPL negativo em cerca de US\$ 36 bilhões**. (voto do Acórdão 1.937/2019-Plenário, grifos acrescidos)

Além disso, como oportunamente apontado pelo *Parquet* federal (MPF, 2017, p. 110), nos processos da OLJ, estamos diante de casos de difícil mensuração, fraudes de monta, setores complexos, que demandam pesquisas de campo, delongada instrução, adoção de conhecimento e critérios técnicos especiais etc.

Essas considerações, aliadas (i) às dificuldades reais de restituições de valores bilionários aos cofres da Petrobras e de responsabilização de todos os agentes envolvidos; (ii) aos custos de investigação da rede de controle brasileira; (iii) aos recursos com efeito suspensivo; (iv) à necessidade de trânsito julgado administrativo; (v) à inafastável e relevante fase judicial; (vi) aos riscos de prescrição; e (vii) aos desafios de organização processual eficiente, evidenciam que a atuação preventiva teria o condão de gerar benefícios muito superiores àqueles de curto e médio prazo expostos na mensagem presidencial que vetou em janeiro de 2010 as restrições orçamentárias para a Rnest.

Ainda nesse sentido, destaca-se o entendimento do Plenário da Corte de Contas em 2017, ao tratar dos instrumentos de consensualidade denominados “acordos de leniência” e “colaboração premiada”:

O crescimento desse tipo de mecanismo é sintoma da evolução por que passa o direito sancionatório: **valoriza-se a função preventiva da pena** em face de sua concepção retributiva, a qual desconsidera sua utilidade. É dizer, **a eficiência da prevenção tem mais importância do que o sentido da pena** como castigo, como a punição que “faz justiça” ante uma conduta indevida. (voto do Acórdão 483/2017-Plenário, grifos acrescidos).

Tendo em vista que a “doença” (corrupção) enfrentada é acompanhada, por exemplo e em regra, pela elevação indevida dos preços de serviços ou de suas quantidades, com vistas a obter ganhos que possibilitem o pagamento de propina a agentes públicos e/ou lucros exorbitantes, pode-se dizer que medidas preventivas eficazes para mitigar os riscos de contratações irregulares devem ser vistas, didaticamente, como uma “vacina” contra o superfaturamento de obras públicas, e o crescimento de sua aplicação regular pelo controle externo poderá ser também considerado, essencialmente, como mais um sintoma da evolução do Estado brasileiro.



3. AVALIAÇÃO DA VIABILIDADE DOS EMPREENDIMENTOS COMO INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO PREVENTIVA NA ÁREA DE INFRAESTRUTURA

(...) o controle externo pode desempenhar um **papel importante na mudança cultural quanto à análise e ao monitoramento da viabilidade** de projetos de infraestrutura (...). (Grubba, Berberian e Santillo, Revista do TCU, 2017)

Apesar das recomendações do TCU com vistas a bloquear recursos bilionários para a Refinaria Rnest, diante de indícios de irregularidades graves e de questionamentos à época quanto à sua viabilidade, observou-se que a atuação dessa Corte não foi suficiente, e o empreendimento, inviável economicamente, foi construído e encontra-se em operação.

Ora, mostrou-se necessário então desenvolver formas de atuação mais eficazes para evitar a construção de empreendimentos inviáveis, sem descartar, obviamente, as recomendações anuais de bloqueio de recursos federais, até mesmo porque é uma obrigação legal do Tribunal por força da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDOs).

Nesse sentido, faz-se oportuno avançar para outras temáticas de infraestrutura. Adentra-se, por exemplo, em ação de controle realizada nas políticas urbanas de habitação, mobilidade e saneamento, em que se constatou que os entes beneficiários (estados ou municípios) das transferências federais têm celebrado instrumentos de repasse (conhecidos popularmente como convênios) sem assegurar a viabilidade dos empreendimentos.

De uma perspectiva preventiva, o TCU recomendou ao Ministério responsável o aperfeiçoamento da sistemática de acesso às verbas federais, a fim de possibilitar a apresentação de projetos viáveis e tecnicamente adequados, e o desenho de programas governamentais que, de fato, maximizem o impacto dos aportes federais na melhoria dos indicadores nacionais de desenvolvimento humano, dentre outros encaminhamentos (Acórdão 2.153/2018-Plenário).

Uma das possíveis causas da inviabilidade é a dificuldade em se desenvolver bons projetos de investimento em infraestrutura devido ao descasamento entre os ciclos políticos e os ciclos do projeto, como bem pondera o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

A dificuldade em se desenvolver bons projetos de investimento em infraestrutura começa no descasamento entre os ciclos políticos e os ciclos do projeto. O tempo necessário para análise e desenvolvimento de um projeto até a tomada de decisão de sua implementação é demasiado longo para os ciclos político-eleitorais. **Buscando a celeridade, o efeito disso é o anúncio de projetos, obras mais especificamente, sem devido embasamento técnico para sua execução.** Não estamos argumentando aqui que a escolha dos projetos deva ser puramente técnica. Tal escolha é, e deve continuar sendo, em última instância, política. Porém, **deve estar embasada em dados e análises técnicas que a suportem.** A decisão



política, pelo menos em certa medida, está normalmente baseada em alguma avaliação de benefícios e custos para a sociedade. **Mas é comum carecer de uma análise de viabilidade robusta.** (IPEA, 2016, p. 43 e 44, grifos acrescidos)

Nesse sentido, em outro setor da infraestrutura, o Tribunal registrou que a combinação da ausência de estudos de viabilidade com a má qualidade de projetos em obras rodoviárias “é danosa aos investimentos na área, além de abrir margem para aplicação de recursos em projetos **com finalidade política, sem qualquer fundamento técnico, econômico ou ambiental**” (voto do Acórdão 1.884/2016-Plenário).

Por outro lado, não se deve perder de vista que estados e municípios mais carentes de recursos técnicos e financeiros têm maior dificuldade para apresentar estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para o recebimento de recursos federais, e, por isso, medidas adicionais com vistas a garantir o desenvolvimento e diminuição das desigualdades regionais devem ser estimuladas (Acórdãos 2.153/2018 e 59/2021, ambos do Plenário).

Essas medidas adicionais, além de urgentes, devem ser eficazes, com vistas a evitar que haja um aparente benefício decorrente da mera transferência de recursos federais, pois, na prática, o objetivo que se quer alcançar (de desenvolvimento e diminuição das desigualdades regionais) pode ser prejudicado devido à construção de obras inviáveis “patrocinadas” pelo governo federal com celeridade, ou seja, **equidade social e a viabilidade de obras de infraestrutura devem caminhar juntas.**

Ademais, numa estratégia de controle mais ampla, o Tribunal autorizou recentemente a avaliação de aspectos relacionados a viabilidade, sustentabilidade e otimização dos empreendimentos públicos na área de infraestrutura hídrica (Acórdão 2.103/2020-Plenário).

Quanto a obras públicas específicas, o risco da seleção de empreendimentos sem viabilidade para aporte de recursos federais na ordem de mais de R\$ 200 milhões se materializou no corredor de ônibus (BRT) de Palmas/TO. Trecho do voto do Acórdão 460/2017-Plenário mostra a gravidade do deficiente estudo de viabilidade:

18. No intuito de exemplificar a inadequação dos parâmetros adotados no EVTEA original, destaca-se a **utilização de dados estatísticos e probabilísticos colhidos nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, relativamente aos anos de 1977 e de 1987, respectivamente, sem que “tenham sido trazidos aos autos qualquer tipo de correlação entre hábitos das populações daquelas cidades no passado e os hábitos dos cidadãos de Palmas/TO no presente”**, tendo a unidade técnica anotado, ainda, que a fragilidade do estudo fica estampada na generalização dos dados de apenas um dia de observação para estimar a demanda pelo BRT.

19. Não fosse o bastante, os parâmetros adotados na análise financeira, a exemplo do levantamento dos dados sobre gastos operacionais, receitas,



fluxos de caixa financeiro e valor presente, não foram devidamente contemplados no estudo, como bem apontou a unidade técnica. (grifos acrescidos)

Os problemas de viabilidade do empreendimento também foram apontados pela Controladoria Geral da União e pelo Ministério Público Federal, conforme o MPF (2016). Destaca-se, nesse caso concreto, a atuação preventiva de vários órgãos que compõem a rede de controle, a fim de resguardar a aplicação não somente regular como também efetiva dos escassos recursos públicos.

Diante disso e considerando que as obras não haviam iniciado, além da recomendação de bloqueio de recursos previstos ao Congresso Nacional, o Tribunal determinou ao Ministério responsável que se abstinhasse de liberar qualquer parcela de recursos federais para o empreendimento enquanto a Prefeitura Municipal de Palmas (TO) não cumprisse as determinações proferidas, inclusive em relação ao necessário refazimento dos estudos de viabilidade.

E, mesmo com a confecção pela prefeitura de novo estudo de viabilidade, não foram apresentados elementos aptos a evidenciar a viabilidade técnico-econômica do empreendimento; o que, por sua vez, resultou na providência eficaz de determinação para rescisão do instrumento de repasse respectivo (Acórdãos 456/2019 e 851/2020, ambos do Plenário).

A propósito, outro projeto, de implantação da navegabilidade de rios em Recife/PE, que permitiria a navegação de embarcações de transporte de passageiros (projeto de mobilidade urbana) após um gasto de mais de R\$ 200 milhões à época, não geraria benefício imediato à população da Região Metropolitana daquela capital, pois contribuiria com o transporte de apenas 0,5% dos 2,07 milhões de passageiros/dia que utilizavam o sistema de transporte público da região, além de outras irregularidades graves expostas nos Acórdãos 2.382/2016-Plenário e 11.337/2020-Segunda Câmara.

Registrou-se, inclusive, que o estudo de viabilidade teria deixado de demonstrar a existência, ou não, de outras alternativas de mobilidade, bem como de outras áreas críticas na região metropolitana do Recife a serem eventualmente atendidas pelos outros modais de transporte a partir do mesmo investimento, “ante a maior capacidade de transporte coletivo, maximizando o benefício auferido pela sociedade e a eficiência dos recursos federais aportados no empreendimento”.

Portanto, nos dois casos, o TCU adotou medidas preventivas eficazes para impedir a utilização indevida de centenas de milhões de reais, **combinando sua competência proveniente da LDO, dependente de aprovação do Congresso Nacional e sanção do Presidente da República, com sua prerrogativa de adoção de medida cautelar com vistas à suspensão imediata de repasses federais para empreendimentos sem comprovação de viabilidade** – prerrogativa reiterada pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de segurança 24.510-7 DF, valendo destacar:



(...) a atribuição **de poderes explícitos**, ao Tribunal de Contas, **tais como enunciados** no art. 71 da Lei Fundamental da República, **supõe** que se lhe reconheça, **ainda que por implicitude**, a titularidade de meios **destinados** a viabilizar a adoção de **medidas cautelares** vocacionadas a **conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo**, assim, **que se neutralizem** situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público. (...)

(...) a **tutela cautelar** apresenta-se como instrumento processual **necessário e compatível** com o sistema de controle externo, **em cuja concretização** o Tribunal de Contas desempenha, **como protagonista autônomo**, um dos mais **relevantes** papéis constitucionais **deferidos** aos órgãos e às instituições estatais. (STF, 2003, p. 21 e 27)

Ademais, é importante destacar que o TCU consegue aplicar as medidas cautelares necessárias por ser uma entidade fiscalizadora superior independente da entidade auditada e protegida contra influências externas, o que, por sua vez, está em sintonia com a Declaração de Lima², aprovada em 1977 pela Organização Internacional INTOSAI.

4. A IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS BASEADOS NO RISCO COMO INSTRUMENTOS EFICAZES NA ATUAÇÃO PREVENTIVA EM INFRAESTRUTURA

A implementação de controles internos baseados no risco fornece garantias para que os órgãos públicos prestem **serviços de qualidade de modo eficiente e eficaz**, de conformidade com os resultados definidos; a **proteção dos recursos públicos contra atos de improbidade administrativa** e os desvios (...) (OECD, 2011, p. 46)

Segundo a Instrução Normativa SFC nº 1/2001, que define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, os controles internos administrativos implementados em uma organização **devem, prioritariamente, ter caráter preventivo**.

Já a conhecida Lei americana Sarbanes-Oxley (SOx 2002), criada para proteger investidores e demais stakeholders como resposta a uma série de escândalos financeiros em grandes corporações dos Estados Unidos, exige a eficácia dos controles e procedimentos internos. Na mesma linha é o Modelo Coso (*Committee of Sponsoring*

2 A Declaração de Lima, emitida em 1977, foi reiterada pela Resolução 69/228 da ONU, de 19/12/2014. “1. Recognizes that supreme audit institutions can accomplish their tasks objectively and effectively only if they are independent of the audited entity and are protected against outside influence” (...) 4. Also takes note with appreciation of the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts of 1977 14 and the Mexico Declaration on Supreme Audit Institutions Independence of 2007,¹⁵ and encourages Member States to apply, in a manner consistent with their national institutional structures, the principles set out in those Declarations”.



Organizations of the Treadway Commission), considerado mundialmente uma evolução das questões relativas aos controles internos.

Figura 2 - Atingindo objetivos com a implementação de controles internos



Fonte: Green Book (GAO, 2014).

Segundo Robert Gielisse (CGU, 2015, p. 30 e 40), conselheiro-chefe da Diretoria-Geral de Orçamento da Comissão Europeia à época, dos 28 países-membros da União Europeia, 25 têm sistemas de controle interno de acordo com o Modelo Coso, valendo destacar trecho de sua entrevista:

2) O senhor mencionou que o modelo Coso seria aplicável ao setor privado, sendo necessário adaptá-lo para o uso de tal modelo no setor público. Que ajustes são esses?

Gielisse: Pouquíssimos. É mais uma questão de terminologia, não de essência. O modelo Coso foi desenvolvido para o setor privado americano baseado em um modelo para a administração descentralizada. É interessante, ao ouvir minha estimada colega brasileira, perceber a aplicação de tal modelo, mas operado em um nível superior. Ela destacou que as competências gerenciais primárias estão ligadas aos gestores, bem como o modelo Coso diz que são dos chefes. Pode ter uma ou outra diferença de terminologia ou jeito de serem aplicados, mas os componentes – ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento – são aplicáveis no setor público.

Nesse contexto, o TCU tem buscado disseminar³ a metodologia de gestão de riscos nos órgãos do Poder Executivo Federal e fortalecer a governança nas organizações públicas de todas as esferas, com vistas ao desenvolvimento nacional (Acórdãos 2.467/2013 e 1.273/2015, ambos do Plenário).

A propósito, buscou-se também avaliar a compatibilidade dos controles de prevenção e detecção relacionados a fraude e corrupção de órgãos e instituições do Poder Executivo Federal com seus poderes econômico e de regulação, bem como propor melhorias com o intuito de eliminar ou mitigar causas sistêmicas (Acórdão 2.604/2018-Plenário).

3 Um dos objetivos estratégicos do Tribunal é induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos na administração pública federal (PET 2019-2025).



Em relação à Petrobras, em que ocorreu a atuação de cartel de empreiteiras e fraude às licitações de obras públicas bilionárias, têm sido exigidas, por exemplo:

- a. a fundamentação técnica (ou memória de cálculo), pelas licitantes, dos preços ofertados, e melhorias nas estimativas de preço da Companhia (Acórdão 3.142/2016-Plenário);
- b. a não utilização de escolhas pessoais ou subjetivas em contratações e controles associados ao cadastro de fornecedores da estatal (Acórdãos 272/2016 e 2.565/2018, ambos do Plenário); e
- c. medidas efetivas para prevenir, identificar e combater a fraude e a corrupção em licitações e contratos, conforme o item 9.4 do Acórdão 1.583/2016-Plenário.

Cumpra observar também a percepção das autoridades norte-americanas de que riscos de fraude e corrupção podem ser identificados e mitigados pelo mesmo método utilizado para os demais riscos (GAO, 2014):

*Policy makers and program managers are continually seeking ways to improve accountability in achieving an entity's mission. **A key factor in improving accountability in achieving an entity's mission is to implement an effective internal control system.** (...)*

*The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) updated its internal control guidance in 2013 with the issuance of a revised Internal Control - Integrated Framework. COSO introduced the concept of principles related to the five components of internal control. **The Green Book adapts these principles for a government environment.** (...)*

*8.06 Management analyzes and responds to identified fraud risks so that they are effectively mitigated. **Fraud risks are analyzed through the same risk analysis process performed for all identified risks.** (GAO, 2014, p. 7 e 47, grifos acrescidos)*

A importância da implementação de controles internos efetivos, e as consequências de sua ausência foram devidamente evidenciadas no já mencionado trabalho sobre as transferências de recursos para projetos de saneamento básico, urbanização de favelas e mobilidade urbana, notadamente sobre as deficiências na implantação e na gestão dessas políticas públicas (Acórdão 2.153/2018-Plenário).

Nesse trabalho foi adotado o conceito de controles internos inspirado nos referenciais do Coso, que correlaciona controles internos à noção de risco, entendida esta última como o evento futuro com potencial impacto negativo nos objetivos da instituição ou da política pública, e é amplamente aplicado na administração pública de países desenvolvidos.

Constatou-se, dentre diversas irregularidades, que era possível a seleção de empreendimentos pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) mesmo sem recomendação dos técnicos especializados do Ministério supervisor e sem a devida fundamentação.



Além disso, o atendimento a requisitos básicos fundamentais para evitar a paralisação das obras, como a existência de estudo de viabilidade, projeto, licenciamento ambiental, titularidade dos terrenos e reassentamento de famílias afetadas, era postergado mesmo diante dos controles já existentes, ou seja, embora o Ministério conhecesse o que era fundamental para mitigar o risco de paralisação das obras, não havia uma exigência efetiva de que aqueles requisitos fossem previamente atendidos.

A título exemplificativo, é possível citar a seleção de empreendimento sem demonstração de sua viabilidade técnica (corredor de ônibus de Palmas (TO), Acórdão 460/2017-Plenário); sem titularidade de área essencial e reassentamento tempestivo das famílias afetadas pela dragagem do rio (navegabilidade de rios em Recife (PE) para mobilidade urbana, Acórdão 2.382/2016-Plenário); e sem providências ambientais tempestivas (Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) da Zona Sul de Natal (RN), Acórdão 2.558/2019-Plenário). Sobre este último, vale a pena transcrever o seguinte trecho do voto:

4. Em resumo, o trabalho identificou atrasos significativos na entrega dos benefícios à população e descompasso entre a execução das redes coletoras e das estações elevatórias e de tratamento, devido às deficiências do projeto básico.

5. As referidas deficiências decorreram da **demora na internalização nos projetos dos requisitos ambientais condicionantes da concepção da estação de tratamento**, essenciais para a funcionalidade do objeto. A Caern delongou o estudo de depuração do estuário Potengi/Jundiá e a incorporação do sistema de remoção de nutrientes no projeto da ETE, **cuja necessidade era previamente conhecida, respectivamente, nos anos de 2011 (análise da licença prévia pelo órgão ambiental) e 2013** (estudo de impacto ambiental providenciado pela própria Caern), enquanto as licitações foram realizadas somente no segundo semestre de 2014. (grifos acrescentados)

Outro caso de controles deficientes dignos de nota refere-se a procedimento definido pelo BNDES para verificar a mão de obra expatriada em financiamentos bilionários a obras no exterior. Conforme trecho abaixo (Acórdão 4.032/2020-Plenário), o próprio Banco prejudicou a asseguuração razoável dos valores da rubrica:

Dignos de nota são os **procedimentos exigidos pelo BNDES em março de 2010**, os quais definiram que a apresentação dos gastos mensais referentes à rubrica “mão de obra expatriada”, com a chancela do importador, **se faria tão somente por documento elaborado pelo departamento de recursos humanos da construtora**, prejudicando a asseguuração razoável dos valores dessa rubrica pelas empresas de auditoria independente.

Assim, verifica-se que a comprovação da mão de obra brasileira considerada como exportada era realizada com base **apenas nas informações prestadas pelo exportador e pelo importador**, sem que a auditoria adotasse outros meios com vistas a certificar a veracidade das informações



apresentadas e, conseqüentemente, dos valores declarados pelas construtoras brasileiras. (grifos originais)

Contudo, não é só a ausência de controles efetivos que gera prejuízos aos objetivos, mas também o excesso de controle. A “excessiva burocracia”, a “preocupação excessiva com a fiscalização e controle da aplicação de recursos repassados pela União” e os “excessivos controles sobre a aplicação de recursos provenientes de emendas parlamentares” destacaram-se na motivação para a Emenda Constitucional 105/2019, que possibilitou o repasse direto de recursos federais a Estados e Municípios, mesmo diante da relevância da exigência prévia de atendimento a requisitos básicos. (Congresso Nacional, 2019).

Em que pese a necessidade de fomento pela União de licitações que garantam a existência de estudo de viabilidade, projeto, licenciamento ambiental, titularidade dos terrenos e reassentamento de famílias afetadas, o excesso de controle e a conseqüente demora nos repasses levou o Congresso Nacional a rever os procedimentos para liberação dos recursos federais, afastando, na prática, os controles existentes, alguns deles fundamentais para mitigar os riscos de paralisação das obras.

Além disso, o TCU também tem ponderado, em suas análises técnicas, quanto à necessidade de controles internos equilibrados (sem ausência ou excesso), como fez, por exemplo, no tocante à exploração da atividade portuária nos portos públicos brasileiros, destacando o excesso de controle e suas conseqüências negativas (Relatório do Acórdão 2.711/2020-Plenário):

157. Entende-se que a impessoalidade, a indisponibilidade do interesse público e os demais princípios que regem a Administração **não permitem que administrações portuárias públicas sejam geridas sem controle. No entanto, é preciso reconhecer que o excesso de controle e a burocracia** são parte das causas da rigidez e morosidade do processo de arrendamento portuário, o que por sua vez pode ser contrário ao interesse público, em especial quando se trata de um setor econômico tão dinâmico quanto o de movimentação de cargas. Assim, no caso das autoridades portuárias públicas, é necessário desenvolver mecanismos que confirmem a flexibilidade e agilidade necessárias ao bom desempenho do setor, mas garantam a transparência e a preservação do interesse público, com a devida *accountability* dos gestores.

Essencialmente, a implementação de controles internos eficazes na medida certa, além de estar em sintonia com os avanços regulatórios em todo o mundo desenvolvido, com vistas a evitar irregularidades, é estratégia indispensável para mitigar riscos que possam comprometer os objetivos a serem alcançados e, por isso, deve ser sempre incentivada, especialmente em uma perspectiva preventiva.



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2003 a Organização das Nações Unidas registrou sua preocupação com a gravidade dos problemas e as ameaças decorrentes da corrupção para a estabilidade e a segurança das sociedades, e estabeleceu diretrizes na Convenção de Mérida, não só para combatê-la, mas também para preveni-la.

Do ponto de vista de prestação de contas à sociedade sobre as medidas da rede de controle brasileira contra a corrupção, medidas repressivas são, em regra, mais perceptíveis (e não se pode dizer o mesmo em relação aos seus verdadeiros e tempestivos resultados), enquanto medidas preventivas eficazes são de difícil mensuração, e, por isso, sua relevância pode passar despercebida. De qualquer forma e didaticamente, é preferível proteger a residência do roubo do que ter que correr atrás do prejuízo após a invasão da propriedade.

O caso da Refinaria Rnest, da Petrobras, empreendimento comprovadamente inviável economicamente, evidenciou que a atuação preventiva iniciada pelo TCU teria o condão de gerar benefícios muito superiores àqueles de curto e médio prazo expostos na mensagem de veto da Presidência da República. Devemos generalizar essa conclusão? Obviamente, a resposta deve ser negativa. Contudo, está lançado o convite objetivo ao olhar mais preventivo nas fiscalizações sob responsabilidade do Congresso Nacional.

Além disso, trata-se de um exemplo de obra pública bilionária em setor de infraestrutura complexa que resulta, da perspectiva repressiva (pós-Operação Lava Jato), em delongada instrução pela rede de controle brasileira, na adoção de conhecimento e critérios técnicos especiais, em dificuldades reais de restituição do dano e de responsabilização plena e efetiva, na morosidade administrativa e judicial e no conseqüente risco de prescrição, o que só reforça o convite acima.

Em relação à necessária viabilidade dos empreendimentos construídos com recursos públicos, é forçoso dizer que a Corte de Contas federal tem conferido real efetividade às suas deliberações finais ao suspender imediatamente os repasses federais para empreendimentos sem comprovação de viabilidade, neutralizando situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público, como bem pontuou, sobre essa competência, o Ministro do STF Celso de Mello no Mandado de segurança 24.510-7 DF.

Se por um lado não se deve deixar de considerar que estados e municípios mais carentes de recursos técnicos e financeiros têm maior dificuldade para apresentar estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, por outro, o desenvolvimento e a diminuição das desigualdades regionais (representados pelo argumento de equidade social) e a viabilidade de obras de infraestrutura devem caminhar juntos.

Na verdade, a exigência de viabilidade está contida num horizonte maior, da implementação de controles internos com o objetivo de mitigar os riscos de obras paralisadas, de mitigar a construção de empreendimentos inviáveis e até mesmo de reduzir a corrupção.



Essa estratégia é valorizada por organizações internacionais (OCDE) e países desenvolvidos, valendo destacar a Lei americana Sarbanes-Oxley, o Modelo Coso (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), o *Green Book do United States Government Accountability Office (GAO)* e o fato de que 25 países da União Europeia têm sistemas de controle interno de acordo com o Modelo Coso.

Além disso, fornece garantias para que os órgãos públicos prestem serviços de qualidade de modo eficiente e eficaz, em conformidade com os resultados definidos, e protejam os recursos públicos contra atos de improbidade administrativa, dentre outras vantagens para a sociedade.

O TCU tem avançado no tema, seja por uma atuação mais ampla, disseminando a metodologia de gestão de riscos, avaliando a compatibilidade dos controles de prevenção e detecção relacionados a fraude e corrupção, exigindo controle mais eficientes da Petrobras após a Operação Lava Jato e analisando as fragilidades de programas governamentais como o PAC; seja a partir de uma perspectiva mais pontual, como foi o caso das auditorias nos financiamentos bilionários a obras no exterior pelo BNDES.

Ainda, há uma preocupação quanto ao excesso de controle e suas consequências negativas, conforme demonstrado no exemplo da auditoria recente do TCU na exploração da atividade portuária nos portos públicos brasileiros.

Essencialmente, a implementação de controles internos eficazes na medida certa, além de estar em sintonia com os avanços regulatórios em todo o mundo desenvolvido, com vistas a evitar irregularidades, é estratégia indispensável para mitigar riscos que podem comprometer os objetivos a serem alcançados, e, por isso, deve ser sempre incentivada, especialmente em uma perspectiva preventiva.

O Brasil, registre-se, vive um momento de sua história em que o modelo repressivo, a exemplo da Operação Lava Jato, tem sofrido críticas e resistências para avançar, o que não somente reforça a dificuldade de se fazer justiça corretiva, como revela a necessidade de o modelo preventivo avançar para que não ocorram as mesmas ou maiores irregularidades graves que as recentes ocorridas. Seja pela repressão, seja pela prevenção, o objetivo continua sendo o mesmo. Resta, somente, a reflexão e a definição da melhor estratégia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil). **Mensagem nº 41**, de 26 de janeiro de 2010.

Congresso Nacional. **Relatório de proposta de emenda à Constituição nº 48-A, 2019**.

Controladoria Geral da União (CGU). **Auditoria e controle interno na União Europeia e no Brasil**. Palestras e discussões do Seminário Internacional de Auditoria e Controle Interno realizado em 2014. Brasília, 2015.



GAO (United States Government Accountability Office). **Standards for Internal Control in the Federal Government** (GAO-14-704G), 2014.

Grubba, David C. R. P.; Berberian, Cynthia de F. Queiroz; Santillo, Ivan Lucio. **Viabilidade sob suspeita**: obras caras, atrasadas e com baixo retorno. Revista do TCU, Edição nº 138, Brasília, 2017.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Condicionantes institucionais ao investimento em infraestrutura**: elaboração, avaliação e seleção de projetos. Brasília, 2016.

Ministério Público Federal (MPF). **MPF/TO: Justiça Federal declara projeto BRT Palmas ilegal**. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/to/sala-de-imprensa/noticias-to/justica-federal-declara-projeto-brt-palmas-ilegal>, acessado em 16/2/2021. Publicado em 3 de maio de 2016

MPF. **Estudo Técnico nº 01/2017** – 5ª CCR, 2017.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**, 2011.

OECD. **Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia**, 2015.

Supremo Tribunal Federal (STF). **Mandado de segurança 24.510-7 Distrito Federal**. Acórdão, relatório e votos disponíveis em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146>, acessado em 16/2/2021. Publicado em 19 de novembro de 2003.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Fiscobras 20 anos**, Brasília, 2016.

TCU. **Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas**. 4ª edição. Brasília, 2014.

TCU. **Relatório Trimestral de Atividades** (julho a setembro de 2020). Brasília, 2020.

TCU. **Acórdãos, votos e relatórios** citados no artigo. Deliberados pelo Plenário do Tribunal: 3.362/2010; 2.467/2013; 1.273/2015; 272/2016; 1.583/2016; 1.884/2016; 2.382/2016; 3.052/2016; 3.142/2016; 460/2017; 483/2017; 2.733/2017; 1.839/2018; 2.153/2018; 2.396/2018; 2.565/2018; 2.604/2018; 2.677/2018; 456/2019; 1.937/2019; 2.558/2019; 851/2020; 2.103/2020; 2.711/2020; 2.750/2020; 4.032/2020; 59/2021. E Acórdão 11.337/2020-Segunda Câmara. Disponíveis na pesquisa integrada do endereço eletrônico do TCU.

Os conceitos e interpretações emitidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

