
O CONTROLE DE OBRAS PÚBLICAS A SERVIÇO DA SOCIEDADE¹

Ministro-Presidente Humberto Guimarães Souto

É com satisfação que o Tribunal de Contas da União sedia este VII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas.

Não é necessário destacar a importância deste evento para a discussão de temas relativos à fiscalização de obras executadas pelo setor público.

Aqui estão reunidos expoentes de todos os segmentos que, direta ou indiretamente, participam do planejamento, da condução e do controle das obras estatais.

Por esse motivo, os debates que ocorrerão ao longo dos próximos dias serão cruciais para aperfeiçoamento das metodologias de fiscalização hoje empregadas nesse campo, que reputo como um dos principais focos de atuação dos órgãos de controle.

Todos sabem da relevância que possuem os investimentos em obras públicas. Em primeiro lugar, pelos elevados valores geralmente envolvidos. Em segundo lugar, pelo impacto econômico e social que tais investimentos possuem sobre a vida da comunidade que vai ser beneficiada pela edificação de um hospital ou de uma escola, pela construção de um açude, de uma ponte ou de uma estrada, pela implantação de um sistema de saneamento básico.

Também é notório que esses investimentos são altamente suscetíveis à ocorrência de irregularidades, exatamente em razão da magnitude das quantias despendidas e das dificuldades enfrentadas para acompanhamento de todas as etapas de execução.

Não se trata de um exagero. Tenho certeza de que, na cabeça de todos, ainda estão presentes as conclusões das Comissões instaladas no âmbito do Poder Legislativo Federal, em 1995 e em 2001, para investigar obras inacabadas. Não há como esquecer que, na primeira daquelas oportunidades, foram detectadas malversações de recursos federais em mais de 2000 empreendimentos.

Estou certo de que a experiência profissional da maior parte deste Auditório, em especial daqueles que rotineiramente acompanham obras públicas, comprova a necessidade de conferir prioridade a tal modalidade de fiscalização.

Essa tem sido uma preocupação do Tribunal de Contas da União.

Desde 1997, as Leis de Diretrizes Orçamentárias têm atribuído ao TCU a tarefa de remeter à Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informações gerenciais sobre a execução físico-

¹ Discurso do Ministro-Presidente do TCU, proferido na Câmara dos Deputados, Auditório Nereu Ramos, na cerimônia de abertura do VII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, realizado de 25 a 29/11/2002.

financeira dos subprojetos mais relevantes previstos nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Assim tem feito o Tribunal.

Até o dia 30 de setembro de cada exercício, as informações relacionadas a obras públicas têm sido encaminhadas à Comissão Mista, e têm sido cruciais não só para orientar decisões daquele colegiado sobre liberação de recursos para empreendimentos onde foram detectadas irregularidades graves, mas igualmente para subsidiar outras deliberações do Congresso Nacional sobre a Lei Orçamentária Anual.

Além disso, o Tribunal encaminha ao Congresso Nacional informações referentes aos indícios de irregularidades graves identificados na fiscalização de contratos, convênios, parcelas ou subtrechos referentes a obras constantes do Orçamento da União em até 15 dias após sua constatação.

Contudo, a preocupação dentro do TCU com o tema das obras antecedeu as exigências legais.

A partir de 1993, os trabalhos de auditoria de obras, até então esporádicos, começaram a ser sistematizados e ampliados de um exercício para outro, em particular depois de 1995, quando as conclusões da comissão do Senado Federal que investigou obras inacabadas mostraram a urgência de reforçar a fiscalização de tais empreendimentos.

O esforço prosseguiu em 1997, com a criação, no TCU, de uma comissão destinada a atender demandas do Congresso Nacional, em especial as relacionadas a auditorias de obras públicas. Presidi essa comissão, e estou convicto de que o trabalho então feito foi fundamental para incrementar o relacionamento do Tribunal com as Casas Legislativas e com suas Comissões e teve papel decisivo na elaboração da sistemática de controle de obras federais que hoje existe.

O ápice do processo de desenvolvimento veio no final de 2000, quando o Tribunal, com base em estudos sobre tendências do controle externo que tive oportunidade de supervisionar, decidiu criar uma unidade técnica especializada, com a finalidade específica de desenvolver e disseminar metodologias de controle de obras públicas e de coordenar os trabalhos de fiscalização realizados pelas diversas secretarias do TCU no Distrito Federal e nos Estados da Federação.

Essa unidade específica recebeu a denominação de Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, e tem desenvolvido atividades que conferem maior efetividade aos trabalhos do Tribunal na área, motivo pelo qual diversos Tribunais de Contas Estaduais também implementaram medidas no sentido de criar unidades técnicas especializadas.

A implantação da Secretaria de Obras foi acompanhada pela tentativa de criação de um corpo de servidores altamente especializado. Para tanto, o TCU realizou, por intermédio da Universidade de Brasília, um curso de pós-graduação em auditoria de obras, com cerca de um ano de duração, para 40 alunos, dos quais 30 eram servidores do Tribunal e 10 eram vinculados a outros órgãos e entidades públicos, como a Secretaria Federal de Controle Interno e a Caixa Econômica Federal.

O resultado foi excelente. Além de estimular a parceria do TCU com esses outros órgãos e de dotar o Tribunal de um grupo de técnicos capaz de assegurar melhoria contínua de processos de trabalho, o curso ainda permitiu o desenvolvimento de vários procedimentos de auditoria de obras, já que uma das exigências acadêmicas feitas aos alunos era justamente a de que suas monografias consistissem na elaboração de um procedimento de auditoria específico, cuja propriedade seria do Tribunal.

A consistência de todo esse esforço de aprimoramento pode ser aquilatada pelos resultados obtidos.

A quantidade de trabalhos de fiscalização, que em 1997 era de apenas 96 auditorias, passou para 110 em 1998 e para 135 em 1999. A partir daí, os saltos foram mais expressivos, da ordem de cerca de 50% ao ano: 197 trabalhos em 2000, 301 em 2001 e 434 em 2002. Assim, o incremento, no período de cinco anos, foi de mais de 300%, o que permitiu verificar quase 95% do volume de recursos destinados a projetos constantes da Lei Orçamentária, correspondentes a R\$ 15 bilhões.

O Tribunal tem encontrado irregularidades graves em cerca de 1/3 das obras fiscalizadas. Quando essas irregularidades não são saneadas pelos gestores até o final do exercício, nos termos determinados pelo Plenário, a execução orçamentária desses empreendimentos pode ser bloqueada pelo Congresso Nacional.

Houve, igualmente, melhorias qualitativas. Além daqueles benefícios decorrentes do curso de pós-graduação que mencionei há pouco, os critérios empregados para seleção de obras a serem fiscalizadas foram aperfeiçoados, o que fez com que fossem auditados não apenas empreendimentos de maior materialidade, mas também aqueles de menor magnitude, quer em decorrência dos riscos de ocorrência de irregularidades que apresentavam, quer em função da relevância social da obra para a comunidade a que se destinavam.

Ganhos no tocante ao caráter pedagógico do controle também se concretizaram. O mais significativo foi a elaboração pelo Tribunal de uma cartilha de obras públicas, com orientações e recomendações para contratação e fiscalização daqueles empreendimentos.

Foi desenvolvido um sistema eletrônico, o FISCOBRAS, para registro do andamento e dos resultados das auditorias de obras e para cadastramento das deliberações do Tribunal acerca dos trabalhos das equipes técnicas. Isso permitiu padronizar procedimentos e conclusões das fiscalizações realizadas, além de tornar mais ágil a colocação de informações à disposição do Parlamento, que, hoje, tem acesso direto ao sistema.

Graças a tal providência, aumentou a confiabilidade do processo decisório do poder Legislativo, já que a tomada de decisões no Parlamento é feita com base em informações permanentemente atualizadas.

Houve também preocupação em estimular o controle social.

Dadas as limitações de recursos com que se defrontam os órgãos de fiscalização, é quase impossível o monitoramento contínuo de todos os empreendimentos.

Assim, para incentivar a participação do cidadão comum no esforço de fiscalização, o Tribunal providenciou para que os dados relativos a obras com indícios de irregularidades graves ficassem à disposição, para consulta pública, em sua página na *Internet*. Desse modo, qualquer um pode acompanhar os problemas existentes nas obras realizadas em sua comunidade e cobrar dos responsáveis as providências corretivas.

Além disso, o Tribunal aperfeiçoou seus ritos internos. Os processos relativos a auditorias de obras tiveram sua tramitação e seu exame pelos Relatores e pelos Colegiados simplificado e acelerado, de forma a cumprir a contento, sem prejuízo da qualidade dos trabalhos, os exíguos prazos fixados pela LDO.

Muito significativa foi também a sintonia que conseguimos obter com o Congresso Nacional no campo da fiscalização de obras públicas.

Já mencionei que, pela sistemática hoje empregada, fica bloqueado o repasse de recursos orçamentários para contratos ou convênios relativos a obras em que o Tribunal tenha apontado indícios de ocorrência de irregularidades graves.

Uma vez suspenso, o fluxo de recursos somente pode ser reiniciado após o TCU constatar a adoção de providências corretivas pelo gestor da obra e após a edição de um decreto legislativo específico.

Além de permitir colaboração mais estreita entre o Parlamento e o Tribunal, esse procedimento tem sido altamente efetivo para correção de irregularidades, pois estimula os responsáveis pelas obras a tomarem medidas para saneá-las com a maior celeridade possível.

É importante destacar o papel que o poder Legislativo tem desempenhado no aperfeiçoamento do controle das obras públicas, principalmente por intermédio das Leis de Diretrizes Orçamentárias, que têm facilitado a atuação do TCU.

A LDO para o exercício de 2003, por exemplo, traz em seu bojo algumas inovações bastante interessantes para ampliar a transparência no uso dos recursos públicos.

No art. 18, a lei estabelece que os órgãos e entidades federais devem registrar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, o SIASG, informações referentes aos contratos e convênios. No caso destes últimos, o dispositivo estipula que os dados referentes à execução física e financeira dos contratos a eles correspondentes também devem ser mantidos atualizados, o que torna mais fácil a fiscalização, já que permite um acompanhamento concomitante da execução das obras correspondentes.

Outra novidade está no art. 86, onde o procedimento adotado internamente pelo Congresso Nacional para exclusão de obras da relação de empreendimentos com indícios de irregularidades graves é bastante simplificado em relação ao adotado até pouco tempo atrás.

Agora, qualquer decisão tomada pela Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, com base em pronunciamento conclusivo do Tribunal de Contas da União que reconheça o saneamento dos indícios de

irregularidades apontados, tem caráter terminativo, se não houver recurso ao Plenário do Congresso Nacional por 1/10 dos integrantes de cada Casa.

A medida é bastante oportuna. Como já destaquei, hoje, quando há suspensão de repasses de recursos para uma determinada obra, passa a haver interesse dos respectivos gestores em sanear as irregularidades detectadas o mais rapidamente possível, a fim de evitar a paralisação.

Contudo, ocorria de, muitas vezes, as irregularidades serem corrigidas com celeridade, mas, diante da dificuldade em conseguir uma rápida decisão do Plenário do Congresso a respeito da liberação de transferência dos recursos, a obra permanecia parada, com o conseqüente prejuízo para a comunidade que deveria auferir os benefícios que ela deveria proporcionar.

Graças ao novo procedimento, que concede caráter terminativo às decisões da Comissão Mista, a velocidade da liberação de repasses para obras onde o Tribunal comprovou que os problemas foram erradicados aumentou, permitindo que tais empreendimentos sejam concluídos mais rapidamente.

Por fim, outra inovação extremamente oportuna veio com o art. 93 da LDO, onde, pela primeira vez, foi fixado um critério objetivo para apuração de custos das obras. Assim, os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos federais não podem superar em mais de 30% os constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, o SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal.

Com a instituição desse parâmetro oficial, a aferição de eventuais superfaturamentos ficou muito facilitada, e as arrastadas discussões a respeito de indicadores adequados de preços puderam ser superadas, o que tornou mais ágil e menos sujeito a críticas todo o processo de fiscalização no âmbito do TCU.

Para que os participantes deste evento tenham noção do funcionamento do SINAPI e do SIASG e das oportunidades que oferecem para o controle, ambos os sistemas serão objeto de palestras específicas e de exibição em “stands” especialmente preparados com esse intento.

Essa estreita ligação entre o órgão de controle e o Parlamento na fiscalização de obras, com a adoção de medidas complementares por ambos os lados, não é usual no mundo.

Para se ter uma idéia da singularidade desse procedimento, no último mês de setembro, na XII Assembléia Geral da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS, realizada na Cidade do México, o TCU presidiu comitê técnico sobre o tema da auditoria de obras públicas.

Naquela oportunidade, descrevi para os participantes do evento as peculiaridades do modelo adotado no Brasil, que atribui ao Congresso Nacional a competência de sustar a alocação de verbas federais para obras em que o Tribunal de Contas da União apontou a existência de indícios de irregularidades graves.

A sistemática, inédita entre os países-membros da Organização, foi bastante elogiada, inclusive pelos representantes de países europeus que acompanhavam a reunião.

Isso mostra o acerto do procedimento até aqui adotado. Contudo, é preciso aperfeiçoá-lo continuamente.

Para tanto, é indispensável a realização de encontros como este. A crescente complexidade dos processos administrativos, a sofisticação cada vez maior dos mecanismos de desvio de recursos, as próprias peculiaridades do processo de planejamento, contratação e execução de obras públicas, tudo isso aumenta constantemente a dificuldade de fiscalizá-las.

A melhor alternativa para enfrentar as adversidades e continuar a cumprir nossas atribuições nessa área pode ser expressa em uma única palavra: cooperação.

Cooperação na troca de experiências e informações, de modo a ampliar uma base de conhecimentos comuns, a criar uma rede de controle que permita detecção mais rápida de irregularidades.

Cooperação na disseminação de procedimentos de auditoria, de melhores práticas encontradas, de erros e dificuldades mais freqüentemente detectados, de modo a aumentar a eficiência dos trabalhos de auditoria e a elevar os padrões operacionais das obras públicas.

Cooperação entre o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados na própria execução dos trabalhos, uma vez que a maioria das grandes obras públicas é patrocinada com recursos federais e estaduais.

Este é o significado maior deste evento: cooperação.

Estamos todos aqui, neste momento, conscientes da importância e da dificuldade de fiscalizar as obras estatais. Sabemos que, isolados, a superação desse desafio se torna ainda mais árdua, mas que, partilhando nosso conhecimento, aumentamos nossas possibilidades de sucesso.

Aqui estão representantes de diversos órgãos de controle. Aqui estão profissionais com vasta experiência na fiscalização de obras, com grande conhecimento acadêmico e com firme compromisso com a melhoria do controle.

Isso me faz crer que as exposições que aqui serão feitas e os debates que aqui serão travados terão alto nível e serão proveitosos para todos os participantes.

Agradeço a presença desses profissionais que vieram enriquecer os debates. Agradeço, também, a presença das autoridades que prestigiam a abertura deste evento. Vejo nesse comparecimento o reconhecimento da importância do tema de que trataremos e da oportunidade da realização deste encontro.

Que os resultados estejam de acordo com nossas expectativas e que possam contribuir para melhor atingirmos o objetivo maior dos órgãos de controle: garantir a regular e efetiva aplicação dos recursos públicos, em benefício da sociedade.