



A LENTA EVOLUÇÃO DA GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL

Romiro Ribeiro¹

Resumo: O artigo aborda a problemática da gestão de obras públicas no Brasil, alvo de recorrentes irregularidades apontadas pelos órgãos de controle e pela imprensa nacional. A pesquisa parte do diagnóstico constante do Relatório “O Retrato do Desperdício no Brasil”, apresentado em novembro de 1995 pela Comissão Temporária do Senado Federal destinada a inventariar as obras inacabadas custeadas com recursos federais, e busca cotejar os problemas apontados naquele Relatório com as medidas adotadas pelo Governo Federal e pelo Congresso Nacional para aperfeiçoar a gestão de obras públicas. O autor argumenta que as medidas adotadas, conquanto corretas, receberam prioridade, intensidade e abrangência incompatíveis com a magnitude do problema.

Palavras-Chave: Processo orçamentário, gestão de obras públicas; irregularidades; Controle Externo.

Abstract: The article deals with the matter of public construction management in Brazil, which is object of recurrent irregularities noted by the audit institutions and by the domestic media. The research is based on the diagnose from the report “Brazil’s waste portrait”, presented in November of 1995 by the Temporary Commission of the Federal Senate assigned to make an inventory of the unfinished constructions financed with federal resources. The research aims to compare the issues from the former report with the actions adopted by the Federal Government and the National Congress in order to improve the management of public constructions. The author pleads that the government decisions, while correct, have priority, intensity and scope incompatible with the magnitude of the issue.

Keywords: budgetary process; public constructions management; irregularities; external control.

¹ Especialista em Administração Pública e em Processo Legislativo. Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. (romiro.ribeiro@camara.gov.br)

1 Introdução

Existem evidências de que o Governo Federal e o Congresso Nacional adotaram, nos últimos anos, medidas efetivas para melhorar a gestão de obras públicas no Brasil, mas os recorrentes relatos dos órgãos de controle e da mídia sobre irregularidades na contratação e execução desses empreendimentos não deixam dúvidas de que ainda há muito a ser feito.

O Relatório O Retrato do Desperdício no Brasil, apresentado em novembro de 1995 pela Comissão Temporária do Senado Federal destinada a inventariar as obras inacabadas custeadas com recursos federais, chocou o País ao apontar a existência de 2.214 obras inacabadas com gastos estimados em mais de R\$ 15,00 bilhões.

Recentemente, em dezembro de 2011, a Controladoria-Geral da União (CGU) divulgou contundente relatório de auditoria realizada no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) revelando prejuízos ao erário da ordem de R\$ 312 milhões na contratação e execução de obras sob a responsabilidade daquela Autarquia.

O que aconteceu em termos de melhoria de gestão de obras públicas nos dezesseis anos que separam o relatório da Comissão Temporária do Senado e o da CGU?

A resposta a essa pergunta não é fácil, pois a identificação de possíveis medidas saneadoras exige análise de questões complexas como restrições fiscais, prioridades políticas e as crônicas deficiências da gestão pública brasileira.

As restrições fiscais impõem limites à liberação de recursos para obras já iniciadas, retardando cronogramas e impactando custos. No que diz respeito às prioridades políticas, o Parlamento e o Poder Executivo são sempre sensíveis às demandas sociais por novos investimentos, incluindo-os nas leis orçamentárias anuais, muitas vezes apenas como “janelas orçamentárias”². Quanto às deficiências crônicas da gestão pública, estas se relacionam, no mais das vezes, à indisponibilidade de recursos humanos, materiais e tecnológicos imprescindíveis aos órgãos responsáveis pela execução dos empreendimentos.

Nada obstante essas dificuldades, este artigo propõe-se a identificar possíveis avanços na gestão de obras públicas, no período considerado, 1995 - 2011.

Para tanto, a pesquisa parte das principais irregularidades apontadas no Relatório O Retrato do Desperdício no Brasil, de 1995, e também no Relatório da CGU sobre o Dnocs, de 2011, com o objetivo de cotejar os problemas recorrentes neles identificados com as ações efetivamente adotadas pelo Governo, pelo Congresso Nacional ou pelos órgãos de controle para evitar ou reduzir a recorrência das irregularidades e os danos aos cofres públicos.

² Expressão utilizada para designar dotações orçamentárias de valores muito reduzidos ou mesmo simbólicos, em face do custo real dos empreendimentos.

Os relatórios citados, que obtiveram ampla repercussão na mídia nacional, foram escolhidos em razão da necessidade de delimitar o período de análise e, sobretudo, porque ambos os documentos propiciam visão abrangente e fundamentada dos problemas detectados.

Conhecer e tentar compreender o que aconteceu na gestão de obras públicas nos últimos anos e o que foi feito para afastar as causas das irregularidades pode ser de grande interesse para a Administração, notadamente neste momento em que o País planeja investir cerca de R\$ 1,2 trilhão em infraestrutura nos próximos quatro anos, nos termos do Plano Plurianual 2012-2015, aprovado pela Lei nº 12.593, de 2012.

Assim, além desta introdução e da conclusão, a Seção 2 do texto relaciona os principais problemas apontados nos relatórios mencionados como sendo a origem da existência de obras inacabadas. A Seção 3 analisa, após identificar, mediante pesquisa documental, as principais ações e medidas adotadas pelo Parlamento e pelo Poder Executivo para corrigir ou minimizar os problemas apontados.

2 Principais causas de paralisação de obras públicas

2.1 Relatório O Retrato do Desperdício no Brasil

O Senador Carlos Wilson, Relator da Comissão Temporária do Senado Federal, registrou no Relatório O Retrato do Desperdício no Brasil (1995, p. 19) que, diante de um “quadro caótico, retratado pelas mais de duas mil obras inacabadas em todo o País,” os primeiros sentimentos que assaltaram os membros da Comissão foram de:

[...] espanto e indignação. Espanto pela magnitude do desperdício e indignação pela indiferença e irresponsabilidade com que esse problema vem sendo tratado ao longo do tempo pelas autoridades públicas, principalmente pela não alocação dos recursos orçamentários necessários à sua conclusão, enquanto outras obras são iniciadas.

Revolta-nos, igualmente, verificar que ainda perdura a chamada “cultura política brasileira”, caracterizada pela busca do proveito pessoal em detrimento do interesse público, que resvala para o nepotismo, o empreguismo, o proselitismo, a ineficiência, quando não para a corrupção pura e simples, representada pelo pagamento de comissões, o que leva necessariamente ao superfaturamento das obras.

Causas das irregularidades, segundo o citado Relatório da Comissão Temporária (1995, p. 40-43):

- 1) desordem das finanças públicas;
- 2) processo caótico de elaboração do orçamento; apresentação indiscriminada de emendas;
- 3) não adoção de procedimentos administrativos e legais que permitam e viabilizem a concessão da exploração pela iniciativa privada;
- 4) não exercício a contento pelo Senado Federal de sua atribuição fiscalizadora;
- 5) não aproveitamento pelo Congresso Nacional dos resultados das auditorias realizadas pelo TCU;

- 6) falta de controle verificada em todos os órgãos da União;
- 7) grande disparidade nos preços médios das obras e serviços; superfaturamento;
- 8) atraso nos pagamentos dos serviços prestados nos prazos contratados;
- 9) não fornecimento pelo sistema de contabilidade do Governo Federal das ferramentas necessárias ao planejamento, controle e avaliação; e
- 10) a existência de dotações globais, destinadas à concessão de transferências negociadas, contribuindo para o funcionamento de “esquemas”.

2.2 Relatório de auditoria da CGU sobre o DNOCS

O Relatório de Auditoria Especial nº 00190.024902/2011-11, elaborado pela CGU sobre o Dnocs, apresenta os resultados de ações de controle de vários anos, sendo as mais recentes relativas às Barragens Figueiredo³ e Congonhas⁴, e a convênios celebrados no âmbito do programa de prevenção em defesa civil. O prejuízo total ao erário apurado pela CGU, após análise das justificativas apresentadas pelos dirigentes da Autarquia, foi de R\$ 312 milhões.

O Dnocs é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Integração Nacional. Criado pela Lei nº 4.229, de 1963, tem sede em Fortaleza (CE), e atua em dez estados. Dentre outros, seu patrimônio é constituído de 327 barragens com capacidade de acumulação de quase 30 bilhões de m³, 39 perímetros irrigados e 14 estações de piscicultura, segundo consta do citado Relatório de Auditoria Especial nº 00190.024902/2011-11(2011, p. 7).

O Relatório assinala que, nos últimos anos, tem se observado a baixa capacidade operacional da Autarquia, agravada pela falta de reposição do quadro de pessoal, pela capacitação inadequada de seu corpo técnico, bem como pelas estruturas gerenciais deficientes o que atinge a Administração Central e as Coordenadorias-Estaduais, havendo, não raras vezes, falta de interlocução e integração entre essas unidades internas.

A CGU registra, no citado Relatório de Auditoria Especial (2011, p. 234), que a certificação das contas de 2008 a 2010 do Dnocs foi pela irregularidade da gestão e, em que pese tal fato, “a Direção da autarquia pouco tem feito para reverter e/ou melhorar esse cenário”. Em consequência, segundo o órgão de controle, não raras vezes, os projetos deixam de atingir os objetivos propostos, seja quando a execução é direta, seja quando indireta, mediante a celebração de convênios.

[...] as recomendações do Controle Interno não são tratadas de forma efetiva pela Direção da Autarquia. Tem-se recomendado, de forma sistemática, a adoção de medidas corretivas em casos concretos que vão desde apurações de responsabilidade administrativa, à glosa de recursos, anulação/repactuação de contratos, entre outras. Além disso, têm sido propostos ajustes de cunho gerencial com vistas à melhoria de processos e padrões de desempenho. Tal

³ localizada a 15 km da cidade de Alto Santo, no Estado do Ceará

⁴ localizada nos municípios de Grão Mogol e Itacambira, Estado de Minas Gerais

postura da Direção vem ocasionando o agravamento de situações concretas que já poderiam ter sido resolvidas.

Resumidamente, os dirigentes do Dnocs foram instados a avaliar e propor medidas efetivas para o aperfeiçoamento da gestão da entidade, sobretudo no que tange aos métodos de trabalho, à estrutura organizacional, aos controles internos, à capacitação e recomposição dos recursos humanos, tudo com vistas à melhoria do desempenho da área finalística do Dnocs.

3 Medidas adotadas pela administração para aperfeiçoar a gestão de obras públicas no país – 1995 - 2011

3.1 Desordem das finanças públicas

A Comissão Temporária do Senado Federal registrou em seu Relatório (1995, p. 40) que a “desordem das finanças públicas”, cuja consequência era a crônica falta de recursos orçamentários, constituía uma das principais causas da existência de obras inacabadas.

Com efeito, no ano da elaboração daquele Relatório, em 1995, o País estava às voltas com a implantação do Programa de Estabilização Econômica, que ficou conhecido como Plano Real. Em 1995, o Plano alcançava a sua terceira fase de implantação, marcada pela entrada em circulação de uma nova moeda nacional – o Real - que, esperava-se, teria poder aquisitivo estável. Ou seja, o esforço do País era o combate à inflação, considerado prioritário, naquele momento, pelas autoridades governamentais, para ajuste da economia e das contas públicas.

Segundo consta da Exposição de Motivos Interministerial nº 205/MF/SEPLAN/MJ/MTb/MPS/MS/SAF, de 30 de junho de 1994, que encaminhou a medida provisória que criou o Real, as três fases do Programa de estabilização compreendiam: **a)** o estabelecimento do equilíbrio das contas do Governo, com o objetivo de eliminar a principal causa da inflação brasileira; **b)** a criação de um padrão estável de valor que denominamos Unidade de Valor - URV; e **c)** a emissão desse padrão de valor como uma nova moeda nacional de poder aquisitivo estável - o Real.

O Balanço dos 12 meses do Plano Real, de 1º de julho de 1995, realizado pelo Ministério da Fazenda, registrou taxa de inflação em torno de 2% ao mês, contra uma taxa ao redor de 50% ao mês, apurada em junho de 1994, o que, para as autoridades econômicas, demonstrava “um sinal incontestável do sucesso do Plano.”

Consta, ainda, do mencionado Balanço, que a queda abrupta da inflação provocou um nítido alívio para o equilíbrio das contas do Governo. A receita líquida do Governo Federal aumentou 11,5% em 1994, elevando a arrecadação de US\$ 56,7 bilhões em 1993, para US\$ 63,2 bilhões em 1994.

De fato, um rápido exame dos principais indicadores econômicos e fiscais do País revela que o País mudou substancialmente com a adoção do Plano Real. O PIB *per capita* subiu

de R\$ 4.441,5 para R\$19.016,4, em 2010.⁵ A inflação anual, medida pelo IPCA, despencou de 2.477,15% em 1993, para 916,46% em 1994, 22,41% em 1995 e 6,50% em 2011.⁶ A taxa de investimento, definida pelo IBGE como uma medida da capacidade produtiva da economia, saiu de 18,3 para 19,5.⁷

Pelo exposto, e embora os recursos para investimentos continuem escassos em razão de restrições fiscais, resta claro que as medidas adotadas pelo Governo e pelo Congresso Nacional no âmbito do Plano de Estabilização Econômica, a partir de 1994, tiveram impacto positivo no ajuste da economia, no combate à inflação, e, portanto, na eliminação das causas primárias da desorganização das contas públicas.

3.2 Processo caótico de elaboração do orçamento no âmbito do Congresso Nacional

Não há como negar que o processo orçamentário no âmbito do Poder Legislativo somente começou a se estruturar com a criação, pela Resolução nº 1, de 17/5/1991, do Congresso Nacional, da comissão mista de orçamentos prevista no § 1º do art. 166 da Carta Magna, ou seja, quase três anos após a promulgação da Constituição.

A referida comissão mista, intitulada Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), é o órgão, no âmbito do Congresso Nacional, responsável por examinar e emitir parecer sobre os projetos de leis relativos ao plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual, créditos adicionais e sobre qualquer emenda apresentada para essas proposições.

Uma das mais importantes inovações instituídas pela Resolução nº 1/1991-CN foi a introdução de critérios e limites a serem observados no âmbito do Congresso Nacional para alterações dos projetos de leis orçamentárias. A consequência imediata dessa decisão foi a redução da discricionariedade dos Parlamentares, das Comissões e das Bancadas para incluir ou cancelar despesas ou para rever as estimativas de receitas constantes dos projetos submetidos ao Congresso Nacional pelo Presidente da República.

Veja-se que a Comissão Temporária do Senado apontou, como evidência de distorção do processo orçamentário, a existência de mais de setenta mil emendas ao projeto de lei do orçamento relativo ao exercício de 1993, o que levava à pulverização de recursos e ao início de novas obras sem o término daquelas já iniciadas.

Realmente, até 1993, não existiam limites ao número de emendas que cada parlamentar ou bancada poderia apresentar ao projeto da lei orçamentária anual (PLOA). Somente com o

⁵ IBGE. Série: SCN55 - Produto Interno Bruto per capita. Sistemas de Contas Nacionais.

⁶ IPEA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 23 fev. 2012.

⁷ IBGE. Série: SCN36 - Taxa de Investimento. Sistemas de Contas Nacionais. Taxa de investimento é o resultado da relação entre o valor corrente da formação bruta de capital fixo e o valor corrente do produto interno bruto.

advento da Resolução nº 1, de 2/6/1993, as emendas individuais foram limitadas a cinquenta para cada deputado ou senador, nos termos do art. 16 daquela Resolução.

Além disso, foram instituídos limites para as chamadas emendas coletivas: três para cada comissão permanente do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; uma emenda para grupo de dez parlamentares ou fração, garantindo no mínimo uma emenda para cada partido político; emendas para os parlamentares que representassem um terço da bancada do respectivo estado no Congresso Nacional e totalizassem, no mínimo, cinco subscritores sobre projetos de interesse estadual, podendo cada parlamentar encabeçar até três emendas.

Simultaneamente, o Congresso Nacional instituiu importante instrumento denominado Parecer Preliminar com a finalidade de limitar as hipóteses de alteração das leis orçamentárias (fontes de recursos, programações passíveis de cancelamento, programações protegidas etc.), bem como para ordenar e orientar a atuação dos parlamentares, das comissões e dos relatores.

Observa-se que o Parecer Preliminar adotado no Brasil apresenta características bastante semelhantes à resolução editada anualmente pelo Congresso dos Estados Unidos da América (*Budget Resolution*) também com a finalidade de orientar os parlamentares e as comissões daquela Casa no processo de elaboração da lei orçamentária anual. No caso dos EUA, somente após publicada a Resolução (*Budget Resolution*) os diversos comitês e comissões iniciam as discussões propriamente ditas sobre despesas e receitas da proposta de lei orçamentária anual.

O aperfeiçoamento do processo orçamentário no âmbito do Congresso Nacional continuou com a edição das Resoluções nº 2/1995-CN, 1/2001-CN, nºs 1, 2 e 3/2003-CN, e nº 1/2006-CN, que instituíram novas regras para a estrutura, o funcionamento da CMO e a quantidade de emendas que cada autor pode apresentar ao PLOA.

Entre essas inovações, constantes da Resolução nº 1/2006-CN, destacam-se:

1) desconcentração dos poderes do relator-geral com a criação do relator da receita (art. 30), para segregar a função de alocação (fixação de despesa) da função origem dos recursos (receitas);

2) criação, na CMO, de quatro comitês permanentes para: **a)** avaliar a receita constante do projeto de lei; **b)** avaliar, fiscalizar e controlar a execução orçamentária anual; **c)** verificar a admissibilidade das emendas; e **d)** avaliar as informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves, de acordo com informações prestadas pelo TCU (art. 18);

3) fortalecimento e consolidação do papel do Parecer Preliminar como instrumento ordenador do processo orçamentário (art. 85);

4) definição de critérios objetivos para distribuição de recursos para atendimento das emendas, sejam eles derivados de reestimativas de receitas ou de cancelamento de despesas (arts. 56 e 57);

5) novos quantitativos de emendas individuais, coletivas e de remanejamento (arts. 43, 45, 47 e 49);

6) obrigatoriedade de as bancadas estaduais destinarem recursos para os projetos por elas incluídos nas leis orçamentárias até a conclusão dos empreendimentos (art. 47); e

7) a instituição de mecanismo para fiscalização das obras com indícios de irregularidades graves (arts. 121 a 125 da Resolução nº 1/2006-CN).⁸

Verifica-se, pelas diversas resoluções editadas, que o Congresso Nacional vem tentando introduzir mecanismos que racionalizem o processo orçamentário, evitem a pulverização de recursos e a criação de despesa sem fonte segura de financiamento. Essas medidas, pelo menos no plano normativo, demonstram a preocupação do Parlamento em mudar o quadro “caótico de elaboração orçamentária”, identificado pela Comissão Temporária.

Merece registro, também, o fato de tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal terem reconhecido a necessidade de oferecer aos membros do Parlamento e às suas comissões temáticas assessoramento institucional especializado capaz de subsidiar o debate e a compreensão das complexas matérias orçamentárias, financeiras e de fiscalização submetidas à apreciação do Parlamento.

Nesse sentido, ambas as Casas Congressuais criaram consultorias providas de profissionais recrutados no mercado mediante concurso público de provas e títulos, com perfis adequados e qualificados para as múltiplas atividades nos campos do planejamento governamental, administração, contabilidade, fiscalização, economia, finanças públicas e orçamentos.

Greggianin *et al.* (2011, p. 129) lembra que, até um passado recente, os órgãos de assessoramento técnico ao orçamento limitavam-se ao processamento manual (formulários) das subvenções sociais e à elaboração de relatórios relativos às prestações de contas do presidente da República. Destaca que, na Câmara dos Deputados, o primeiro concurso público para os cargos de “Assessor de Orçamento e Fiscalização Financeira” foi realizado em 1990, com posse dos aprovados em fevereiro de 1991.

3.3. Deficiência da fiscalização pelo Parlamento. Obras com indícios de irregularidades graves. Superfaturamento. Sistemas referenciais de custos.

A Comissão do Senado Federal também apontou como causas da existência de obras inacabadas: **a)** o fato de o Senado Federal não estar exercendo a contento a sua atribuição fiscalizadora e de o Congresso Nacional não estar aproveitando os resultados das auditorias realizadas pelo TCU, **b)** o superfaturamento e a disparidade nos preços das obras. Esses fatores serão analisados em conjunto por estarem relacionados diretamente com a atuação congressual.

As deficiências de fiscalização atribuídas ao Congresso Nacional tiveram repercussão imediata nos trabalhos relativos à apreciação do projeto de lei orçamentária anual. Assim é que,

⁸ Normas sobre fiscalização de obras também constam dos arts. 91 a 97 e 125 da Lei nº 12.465, de 2012

já naquele ano, 1995, a CMO introduziu no Parecer Preliminar relativo ao PLOA de 1996 autorização específica para que os relatores setoriais pudessem cancelar dotações constantes do projeto, caso existissem indícios de irregularidades relatados pelo TCU, conforme se observa do item 14.4 do Parecer Preliminar do PLOA/1996, apresentado pelo deputado Iberê Ferreira e aprovado pela CMO em 16/10/1995.

Segundo o mencionado Parecer Preliminar, naquele ano, as obras que se encontravam paralisadas, mas reuniam condições técnicas para a continuidade, deveriam ser tratadas com prioridade pela CMO para recebimento de recursos na lei orçamentária anual.

Nos anos subsequentes, a preocupação com o acompanhamento da execução de obras tornou-se mais evidente levando o Congresso Nacional a instituir procedimento específico para fiscalização dos empreendimentos constantes da lei orçamentária com vistas a interromper o fluxo financeiro daqueles com indícios de irregularidades graves.

A nova sistemática de controle revelou-se alternativa efetiva para o exercício do Controle Externo, do qual o Congresso Nacional é o titular, nos termos do art. 71 da Constituição. Desde então, a sistemática vem sendo regulamentada e aperfeiçoada pelas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias. Para 2012, a matéria está tratada nos arts. 91 a 96 e 125 da Lei nº 12.465, de 2011, e possui, sinteticamente, os seguintes objetivos:

1) paralisar, cautelarmente, os empreendimentos nos quais foram identificados indícios de irregularidades graves capazes de ocasionar prejuízos materialmente relevantes ao erário ou a terceiros, ou que possam ensejar a nulidade de procedimentos licitatórios, ou, ainda, que configurem graves desvios dos princípios a que está submetida a administração pública;

2) oferecer aos membros do Congresso Nacional informações tempestivas e qualificadas para subsidiar o processo de elaboração da lei orçamentária anual; e

3) instituir sistema referencial de custos⁹ para a contratação de obras e serviços de engenharia (SICRO¹⁰ e SINAPI¹¹).

Os indícios de irregularidades graves relatados pelo TCU à CMO devem ser classificados em três modalidades: **a)** recomendação de paralisação (IGP), **b)** recomendação de retenção cautelar (IGR) e **c)** indício que não prejudica a continuidade da obra (IGC), nos termos estabelecidos no § 1º do art. 91 da Lei nº 12.465, de 2011 (LDO 2012).

Esta gradação das irregularidades tem por objetivo mitigar o critério para paralisação. Em 2011, das 230 fiscalizações realizadas, 27 (11,7%) foram classificadas como IGP, 7 como IGR (3%), 3 (1,3%) encontravam-se, na data do encaminhamento das informações ao

⁹ O sistema referencial de custos foi instituído pelo art. 71 da Lei nº 9.811, de 1999 (LDO 2000), e aperfeiçoado nos anos subsequentes. Atualmente, a matéria está regulamentada no art. 125 da Lei nº 12.465, de 2011.

¹⁰ Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (SICRO), desenvolvido pelo DNIT, é mantido atualizado em função das novas tecnologias e métodos construtivos.

¹¹ O Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) é um sistema de pesquisa mensal que informa custos e índices da construção civil. É resultado de trabalhos técnicos conjuntos da CAIXA e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, amparados em convênio de cooperação técnica.

Congresso Nacional, sob apreciação do Ministro Relator, e as demais 193 (83,5%) foram classificadas como IGC ou não receberam qualquer ressalva, nos termos constantes do Acórdão 2.877/2011 – TCU – Plenário.

De posse das informações prestadas pelo TCU cabe à CMO, em cumprimento ao art. 95 Lei nº 12.465, de 2011, emitir parecer fundamentado concluindo pela paralisação ou não do empreendimento, após ampla discussão da matéria, inclusive com realização de reuniões técnicas e audiências públicas, estas de caráter obrigatório, caso a decisão seja pela continuidade dos empreendimentos.

À luz do que dispõe o art. 92 da Lei nº 12.465, de 2011 (LDO 2012), a decisão da CMO deve levar em consideração diversos fatores, entre os quais:

- 1) os impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- 2) os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- 3) a motivação social e ambiental do empreendimento;
- 4) o custo da deterioração ou perda das parcelas executadas;
- 5) as despesas necessárias à preservação das instalações e serviços já executados;
- 6) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- 7) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; e
- 8) o custo total e o estágio de execução física e financeira dos contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas.

O rol de condicionantes determinados pelo dispositivo legal revela com nitidez a preocupação do legislador em evitar que os prejuízos decorrentes da paralisação de empreendimentos sejam superiores àqueles aos quais se pretende evitar.

Isso porque a paralisação de obras penaliza a sociedade de várias formas: impede a geração de riquezas econômicas (porto, estrada, ferrovia, refinaria, aeroporto etc.), impõe perdas de bens e serviços já executados, seja por intempéries ou depredações, e aumenta o custo final das obras em virtude da ampliação do prazo de execução, de mobilizações, desmobilizações e encargos financeiros não previstos originalmente.

Consta do Relatório nº 1/2011-COI/CMO, do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI), órgão de caráter permanente pertencente à CMO, que a sistemática “tem revelado resultados bastante positivos, como pode ser comprovado pelo elevado número de repactuações, revogações de instrumentos contratuais e instauração de novos procedimentos licitatórios”, sempre com o objetivo de escoimar os vícios inicialmente apontados pelos órgãos de controle.

Releva destacar que a decisão da CMO é de natureza alocativa, isto é, se deve autorizar ou não a execução de dotações orçamentárias, e em nada interfere no trabalho do TCU a quem compete prosseguir com a fiscalização e instaurar os respectivos processos administrativos para apurar eventuais condutas dolosas ou negligentes de agentes públicos ou privados, observado o contraditório, a teor do que dispõe o § 3º do art. 95 da Lei nº 12.465, de 2011:

Art. 95

.....
 § 3º A decisão pela paralisação ou pela continuidade de obras ou serviços com indícios de irregularidades graves, nos termos do § 2º deste artigo, dar-se-á sem prejuízo da continuidade das ações de fiscalização e da apuração de responsabilidades dos gestores que lhes deram causa.

O TCU assinala que nem sempre é possível quantificar os ganhos advindos para a Administração da sistemática de fiscalização de obras públicas, apesar de a Corte de Contas, sempre que possível, e ainda que parcialmente, estimar esses benefícios financeiros, conforme pode ser observado no quadro abaixo. A saber:

Tabela 1 - Benefícios das Fiscalizações de obras públicas

ANO	R\$	Acórdão
2011	2,6 bilhões	Acórdão 2.877/2011 – TCU - Plenário
2010	4,0 bilhões	Acórdão 2.992/2010 – TCU - Plenário
2009	1,3 bilhão	Acórdão 2.252/2009 – TCU - Plenário
2008	2,8 bilhões	Acórdão 2.252/2009 – TCU - Plenário

Fonte: TCU

A criação desse mecanismo de controle pelo Congresso Nacional exigiu adaptações por parte do TCU para atender às novas demandas, inclusive com a criação de unidade especializada para fiscalização de obras (Secretaria de Obras - Secob 1, 2, 3 e 4).

Em 2009, o Tribunal realizou concurso público para o provimento de 128 vagas do cargo de Auditor Federal de Controle Externo e de Técnico Federal de Controle Externo. Dessas vagas, 95 destinavam-se ao cargo de Auditor Federal de Controle Externo (AUFC), especialidade Auditoria de Obras Públicas, conforme consta da p. 73 do Relatório de Gestão relativo ao exercício 2009, do TCU, o que denota a preocupação da Corte com a especialização de seu quadro de auditores.

3.4. Deficiências da gestão de órgãos e entidades

As deficiências apontadas pelos órgãos de controle ora podem ser atribuídas às falhas no planejamento, ora à precariedade e à insuficiência de recursos humanos, materiais, tecnológicos ou mesmo à inadequação de estruturas organizacionais dos órgãos e entidades responsáveis pela contratação e execução das obras públicas.

São exemplos dessas deficiências aquelas ocorrências reveladoras da incapacidade do órgão ou entidade para conduzir processos licitatórios segundo as exigências do estatuto das licitações, da legislação ambiental, e mesmo para fiscalizar a execução dos empreendimentos contratados quanto à conformidade dos serviços e insumos utilizados com aqueles especificados nos projetos.

São abundantes os relatos de contratação e execução de obras com projetos básicos e executivos deficientes ou desatualizados; grande disparidade nos preços médios constantes das planilhas de custos; sobrepreços; superfaturamentos; deficiência de supervisão; ausência de ferramentas tecnológicas que auxiliem o controle e avaliação, carência de pessoal capacitado para realização dos serviços, entre outras.

O caso do Dnocs, cujas contas foram certificadas, pela CGU, como irregulares por anos sucessivos - 2008 a 2010 -, é exemplificativo da natureza das deficiências da gestão, como se observa no excerto abaixo, extraído do Relatório de Auditoria Especial nº 00190.024902/2011-11, p. 234:

Esses fatos, [...] retratam um diagnóstico grave, [...]. É fundamental que o Ministério da Integração Nacional, enquanto órgão supervisor, adote medidas concretas e efetivas junto ao DNOCS, na medida em que o mesmo, por si só, vem **demonstrando incapacidade gerencial e administrativa** para solucionar os problemas apontados. (negritei)

Para melhor visualizar o problema, tome-se o exemplo da construção da Barragem Congonhas, sob a gestão do Dnocs. A execução desse empreendimento, licitado em 2001, com base em projeto básico elaborado em 2000, até dezembro de 2011, decorridos doze anos, não se iniciou em razão de graves falhas verificadas no projeto básico que embasou o processo licitatório e pela ausência de licenciamento ambiental.

Segundo a CGU, o Projeto Básico sofreu alterações significativas quando da elaboração do Projeto Executivo, tendo como principal causa a necessidade de melhorar a precisão dos estudos hidrológicos, tendo sido gerada nova planta topográfica na escala 1:5.000, 20 vezes superior à utilizada na elaboração do Projeto Básico, 1:100.000.

As principais alterações resultaram no deslocamento do eixo da barragem principal, na necessidade de construção de barragem auxiliar e no rebaixamento da cota do vertedouro, por consequência, da altura e do comprimento da barragem principal.

Além disso, auditoria realizada pelo TCU nesse empreendimento detectou sobrepreço nos valores contratados, o que levou o Dnocs à formalização de aditivo reduzindo o valor contratual, com data base de janeiro/2002, de R\$ 249.722.329,29 para R\$ 164.036.813,19, com redução da ordem de 34,3%, nos termos dos Acórdãos TCU-Plenário n.ºs. 1.774/2004, 2.110/2006 e 1.803/2008.

Consta do Relatório de Auditoria Especial nº 00190.024902/2011-11, da CGU (2011, p. 234) que os dirigentes do Dnocs, instados a se pronunciarem sobre as irregularidades apontadas, informaram que:

[...] considerando os frequentes problemas enfrentados na execução de contratos oriundos do mesmo período [...], e considerando ainda a necessidade de modificação no eixo da barragem principal, dentre outras alterações de projeto, a Direção Geral do DNOCS, após consulta ao Ministro da Integração Nacional, tomou a decisão de rescindir o contrato.

Os fatos relatados pelos órgãos de controle não deixam dúvida quanto às dificuldades enfrentadas pelo Dnocs para planejar, licitar e executar o empreendimento representado pela Barragem Congonhas. No caso, não foram observadas normas específicas do estatuto das licitações, da legislação ambiental e das leis de diretrizes orçamentárias relativamente aos custos referenciais máximos a serem aceitos pela Administração para contratação de obras públicas, com vistas a evitar sobrepreços e superfaturamentos.

Em razão dessa deficiência na gestão, observa-se que, mais de doze anos após a licitação, a execução da obra ainda não foi iniciada, tendo, talvez em consequência dos apontamentos dos órgãos de controle, a direção da Autarquia chegado à conclusão que o contrato deve ser rescindido. Além dos recursos despendidos pela Administração ao longo desses anos na condução do processo, resta evidente a perda para a sociedade que continua sem poder contar com os benefícios da barragem, certamente de grande importância para a região.

Registre-se, todavia, que problemas de gestão não são exclusivos do Dnocs, mas comuns aos órgãos e entidades da administração pública. Veja-se, por exemplo, o caso do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), a quem compete, nos termos da Lei 10.233, de 2001, implementar a política para a administração da infraestrutura no sistema federal de viação, reconhecidamente complexa, dadas as dimensões continentais do Brasil.

Diante de recorrentes problemas identificados na contratação e na execução de obras sob a responsabilidade do Dnit, o TCU realizou auditoria com o objetivo de examinar a adequação dos procedimentos daquela Autarquia para o planejamento geral e para o controle da execução orçamentária e financeira.

Segundo consta do Relatório e do Voto que embasaram o Acórdão 886/2010 – TCU Plenário, as diversas constatações da Unidade Técnica da Corte de Contas expuseram um quadro de deficiência dos procedimentos adotados pelo Dnit relativamente ao planejamento, à organização e ao controle de suas atividades finalísticas.

O Relator do citado processo assinalou, em seu Voto, que o Dnit “não tem informações organizadas e sistematizadas sobre seu estoque de projetos, não havendo relação entre a elaboração dos projetos e a prévia definição das obras que serão executadas.”

Como consequência dessa situação, ainda segundo o Relator, o número de projetos elaborados anualmente excedia em muito a capacidade da autarquia de iniciar novas obras, e,

assim, acumulavam-se projetos que acabavam por se tornar desatualizados, muitas vezes inaproveitáveis.

Consta do citado Relatório e Voto que a gestão inadequada do fluxo de elaboração de projetos e das obras respectivas no âmbito do Dnit gerou desperdício de recursos públicos estimados em cerca de R\$ 237 milhões nos exercícios de 2006 a 2008.

Na mesma linha, Ribeiro (2010, p. 157), ao examinar as irregularidades na fiscalização dos recursos financeiros transferidos pelos órgãos federais para estados, Distrito Federal e municípios por meio de convênios e contratos de repasses apontou as deficiências de controle dos órgãos repassadores como as principais responsáveis pela maioria das irregularidades.

As deficiências de controle dos órgãos repassadores são responsáveis pela maioria das irregularidades. É em razão delas que convênios são assinados com planos de trabalho e projetos inexistentes ou mal elaborados, as análises técnicas são superficiais, as prestações de contas não são analisadas tempestivamente, e o acompanhamento dos empreendimentos é deficiente, o que estimula a ocorrência de outras irregularidades. (Ribeiro, 2010, p. 157)

3.5. Medidas específicas destinadas a melhorar a gestão de obras públicas

Há que se registrar que o Poder Executivo tem adotado medidas efetivas com vistas a aperfeiçoar a gestão de obras públicas. Algumas dessas medidas, pelo caráter inovador, merecem ser destacadas. A saber: **a)** o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, pelo Decreto nº 6.025, de 22/1/2007, **b)** a criação e/ou fortalecimento de carreiras especializadas nas áreas de gestão governamental, engenharia e infraestrutura, e **c)** o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela Lei nº 12.462, de 5/8/2011.

3.5.1 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O PAC, no que diz respeito à execução de obras públicas, caracteriza-se pela coordenação centralizada e pelo sistema de planejamento, monitoramento e gerenciamento intensivos da execução de obras selecionadas.

O Comitê Gestor (CGPAC) é composto pelos ministros da Casa Civil da Presidência da República, do Planejamento e da Fazenda. Há também o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), integrado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento), além da Secretaria Nacional do Tesouro e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Fazenda). O GEPAC estabelece metas e acompanha a implementação do Programa.¹²

¹² O Decreto nº 7.470, de 2011, transferiu a coordenação do PAC da Casa Civil/PR para o MPOG. O Decreto nº 7.675, de 2012, criou a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento no MPOG.

O art. 1º do Decreto nº 6.025, de 2007, estabelece, como objetivos do PAC, entre outros, melhorar a qualidade do gasto público:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, **ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público** e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal. (negritei)

As ações do PAC passaram a ter tratamento prioritário quanto à execução orçamentária e financeira, inclusive não se submetendo a contingenciamentos.¹³ As leis de diretrizes para os orçamentos dos exercícios de 2008, 2009, 2010 e 2011¹⁴ incluíram as despesas do PAC entre as prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal.

Em 2008, foi instituído o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – SisPAC, gerido pelo MPOG, nos termos do Decreto nº 6.394, de 2008. O SisPAC iniciou a operação com os módulos de cadastro de empreendimento e de liberação de recursos.

Assim, a Secretaria do PAC, o CGPAC, o GEPAC e o SisPAC constituíram-se em instrumentos efetivos destinados a melhorar a gestão de projetos e assegurar a execução desses empreendimentos nos prazos previstos nos respectivos cronogramas físico-financeiros, mediante ação articulada e coordenada dos órgãos envolvidos.

O Balanço de quatro anos da execução financeira do PAC relativo ao período de 2007 a 2010, dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, Investimentos das estatais e investimentos privados (2011, p. 31), registrou o percentual de 94,1% a realizar até 31/12/2010 – R\$ 619 bilhões, e 85,1% realizados até 31/10/2010 – R\$ 559,6 bilhões.

3.5.2 Criação e/ou fortalecimento de carreiras especializadas nas áreas de gestão governamental, engenharia e infraestrutura

O diagnóstico de que o Estado necessita de profissionais capacitados para gerir os negócios públicos não é novo. Woodrow Wilson, ex-professor de Ciência Política da Universidade de Princeton e, posteriormente, presidente dos Estados Unidos, defendia a criação de uma classe administrativa apartidária, selecionada na base do mérito, para, assim, neutralizar o nepotismo e o favoritismo que dominavam a administração pública norte-americana do século XIX. Wilson acreditava que “o negócio do governo é organizar o interesse comum contra os interesses especiais” (Saravia, 2006, p. 22)

Bresser Pereira (1998, p. 268), Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), de 1994 a 1998, buscou centrar a nova política de recursos humanos do Governo Federal na priorização do “recrutamento, capacitação e adequação da remuneração dos

¹³ Contingenciamento é a limitação para empenho e pagamento de dotações orçamentárias, normalmente para assegurar o alcance das metas fiscais. Para o exercício de 2009, a Lei nº 12.053, de 2009, determinou que todas as despesas do PAC e seus respectivos restos a pagar não teriam impacto no resultado primário.

¹⁴ Lei nº 11.514, de 13/8/2007, Lei nº 11.768 de 14/8/2008, Lei nº 12.017, de 12/8/2009, Lei nº 12.309, de 9/8/2010.

servidores de nível superior que realizam atividades exclusivas de Estado, fazendo, assim, parte das carreiras de Estado”.

A ideia, segundo Bresser Pereira, era retomar os concursos para essas carreiras e melhorar sua remuneração, assinalando o caráter central que devem ter em um Estado moderno. Caberia a esses profissionais ocuparem “os cargos superiores de todos os setores da administração pública, nos quais são necessários administradores generalistas, administradores financeiros e de controle, e administradores do orçamento e programação econômica”, mediante recrutamento, principalmente, nos cursos de mestrado profissional. (Bresser Pereira, 1998, p. 275)

Mais recentemente, a Lei nº 11.171, de 2005, criou, para exercício no Dnit, a carreira de Infraestrutura de Transportes, composta de cargos de analistas voltados para atividades de planejamento, gerenciamento, pesquisas e estudos, elaboração de projetos, acompanhamento de obras e fiscalização de contratos e convênios, operação e engenharia de tráfego, construção, restauração, manutenção e operação da infraestrutura de transportes federal, rodoviária, ferroviária, portuária e hidroviária.

Na mesma linha, a Medida Provisória nº 389, de 2007, criou a Carreira de Analista de Infraestrutura com o objetivo de recrutar, segundo a Exposição de Motivo nº 00202/2007/MP, “pessoal com alto nível de qualificação para desempenhar as atribuições governamentais ligadas à área de infraestrutura, que é prioritária para o desenvolvimento do país”.

3.5.3 Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)

Ampliar a eficiência nas contratações públicas, aumentar a competitividade entre os licitantes, promover a troca de experiências e de tecnologias, incentivar à inovação tecnológica, assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, são os objetivos expressos do RDC, nos termos do § 1º do art. 1º da Lei nº 12.462, de 2011.

Conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 12.462, de 2011, o RDC é aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização da Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo (2014), e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016), além de obras de infraestrutura e serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais antes referidos.

Entre as inovações do RDC está a possibilidade da contratação integrada para licitações de obras e serviços de engenharia (art. 9º). Nesses casos, a contratação compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

A criação desse novo regime revelou-se bastante polêmica, tendo o Ministério Público da União (MPU) ingressado com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.655, de 7/9/2011, contra vícios formais e materiais de diversos dispositivos da Lei aprovada. A ação aguarda julgamento do STF.

Para o MPU, a realização de uma única licitação para projeto básico, projeto executivo e execução de obras e serviços de engenharia, prevista para o regime de contratação integrada, fere princípios constitucionais e desvirtua todos os propósitos da licitação, uma vez que o objeto não foi definido de forma clara.

42. A segunda implicação no modelo de empreitada integral adotado pela Lei nº 12.462, ao permitir que se concentrem num mesmo contratante o projeto básico e a execução da obra e/ou serviço, **está no desvirtuamento de todos os propósitos da licitação**, como são aqueles inscritos no art. 37, XXI, da CR. Marçal Justen Filho observa a respeito: (negritei)

Em trabalho anterior, apontamos (RIBEIRO, 2011) os riscos decorrentes do regime de contratação integrada, entre eles o fato de os orçamentos elaborados para orientar o processo licitatório estarem sujeitos a maior grau de imprecisão uma vez que embasados em estudos técnicos e anteprojetos elaborados de forma sintética, expedita ou parametrizada.

Orçamentos elaborados nessas condições costumam levar à definição imprecisa de insumos, serviços e soluções técnicas a serem utilizados, o que traz insegurança aos interessados em participar do certame e aumentam a possibilidade de conflitos entre eles e a Administração.

A imprecisão pode superestimar ou subestimar o orçamento, situação invariavelmente danosa para a Administração. A superestimativa leva ao sobrepreço e ao superfaturamento e a subestimativa ao desequilíbrio econômico e financeiro dos contratos, sendo previsíveis os atrasos nas obras e as dificuldades de cumprimento do contrato por parte do licitante vencedor.

Definir correta e adequadamente o objeto a ser licitado é um princípio básico para a Administração pública. Não é por outra razão que o estatuto das licitações determina - inciso I do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993 - que a licitação somente pode ser realizada se houver projeto básico aprovado pela Administração e disponível aos interessados.

O novo regime também inovou ao eliminar a obrigatoriedade da utilização do sistema referencial de custos, previsto no art. 125 da Lei nº 12.465, de 2011, cuja finalidade é evitar que obras semelhantes apresentem disparidades de preços injustificáveis, uma das causas para existência de obras inacabadas, conforme apontou a Comissão Temporária do Senado.

O valor estimado das contratações regidas pelo RDC, segundo o inciso II do § 2º do art. 9º da Lei nº 12.462, de 2011, agora deve ser calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica.

Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada.

[...]

§ 2º No caso de contratação integrada:

[...]

II - o valor estimado da contratação será calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica; e

Em decorrência deste novo dispositivo legal, que institui novos parâmetros referenciais para os custos das obras realizadas no âmbito do RDC, a utilização dos sistemas SICRO e SINAPI passa a ser facultativa, o que, a nosso ver, representa um retrocesso, pois perde-se a objetividade da orçamentação, ignora-se a experiência acumulada ao longo dos anos na construção desses sistemas e constitui-se em porta aberta para a variabilidade injustificada no valor dos orçamentos de obras públicas.

4 Conclusão

A pesquisa revelou que o Poder Executivo e o Congresso Nacional adotaram, desde 1995, medidas efetivas para eliminar ou minimizar os principais e recorrentes fatores apontados como causas das irregularidades na gestão de obras públicas, conforme registrado nos relatórios o Retrato do Desperdício no Brasil, elaborado pela Comissão Temporária do Senado Federal sobre obras inacabadas, e no Relatório Especial da CGU sobre o Dnocs.

Entre essas medidas, podem-se apontar aquelas adotadas pelo Congresso Nacional para aperfeiçoar o processo de elaboração da lei orçamentária anual com o objetivo de limitar as emendas ao orçamento, a pulverização de recursos e as reestimativas de receitas, além da sistemática por ele instituída para a fiscalização anual de obras com indícios de irregularidades graves.

Tal sistemática de fiscalização de obras, que envolve o planejamento e a articulação da CMO com o TCU e os órgãos gestores, vem se mostrando bastante eficaz para prevenir prejuízos ao erário. Em 2011, por exemplo, o TCU estimou em R\$ 2,6 bilhões os benefícios advindos com as fiscalizações realizadas.

Observa-se, também, que o modelo de gerenciamento intensivo adotado pelo Poder Executivo para as obras incluídas no PAC, aliado à garantia de liberação de recursos financeiros para os empreendimentos, constituem-se em instrumentos poderosos para a celeridade na execução dos serviços contratados e para a superação de entraves.

Do lado da política de recursos humanos, verifica-se que o Governo tem privilegiado a criação e o fortalecimento de carreiras de nível superior voltadas para o aperfeiçoamento da

gestão pública, com a contratação de profissionais com o perfil e formação adequados para atuar nas áreas de infraestrutura e de gestão pública.

Os avanços para aperfeiçoamento da gestão podem ser comprovados com a criação de carreiras de analistas de infraestrutura, ocupadas por profissionais com perfil adequado às demandas do setor. No conjunto, observa-se que o percentual de servidores do Governo Federal com nível superior pulou de 27,9%, em 1996, para 46,5%, em 2011. O percentual de doutores, no período, passou de 0,8% para 9,4%, segundo consta dos Boletins Estatísticos de Pessoal, do MPOG, v. 1 – n. 8 - dez/1996 e vol.17 n.188 - dez/2011.

Por outro lado, anunciado como medida modernizadora das licitações, o RDC chegou carregado de dúvidas em relação aos seus reais benefícios. O novo regime está sendo contestado pelo Ministério Público da União, que ingressou com ação direta de inconstitucionalidade em relação a diversos dispositivos da lei. Entre outros argumentos, o Parquet¹⁵ alega que modelo de contratação integrada, adotado pela Lei nº 12.462, de 2011, ao permitir que se concentrem num mesmo contratante o projeto básico, o projeto executivo e a execução da obra e/ou serviço, desvirtua todos os propósitos da licitação.

Além de dúvidas sobre a constitucionalidade, o RDC também tornou facultativa a utilização dos atuais sistemas referenciais de custos, há muito desenvolvidos, aperfeiçoados e de utilização obrigatória pela Administração para contratação de obras e serviços de engenharia (SICRO/SINAPI). Essa mudança, a nosso ver, representa um retrocesso, pois se perde a objetividade da orçamentação, ignora-se a experiência acumulada ao longo dos anos na construção desses sistemas e constitui-se em porta aberta para a variabilidade injustificada no valor dos orçamentos de obras públicas.

Outros fatores, como as crônicas deficiências do planejamento público, que levam à contratação de obras com projetos desatualizados ou elaborados às pressas, apenas para “não perder os recursos orçamentários”, juntamente com a certeza de impunidade dos responsáveis pela elaboração de projetos ruins, explicam os elevados índices de irregularidades nessa área governamental.

Medidas objetivas como a criação de um sistema informatizado para acompanhar os cronogramas físicos e financeiros das obras contratadas ainda não foram tomadas pelo Governo Federal, apesar de não existirem dúvidas quanto à importância desse instrumento para aperfeiçoar a gestão das obras públicas.¹⁶

Ainda que medidas profiláticas tenham sido adotadas, os recorrentes relatórios de auditoria dos órgãos de controle continuam apontando graves irregularidades na contratação e na execução de obras públicas, como registrado, recentemente (dez/2011), no relatório

¹⁵ *Parquet*, no ramo do Direito, significa Ministério Público ou faz referência a um membro do Ministério Público

¹⁶ O MPOG criou grupo de trabalho com essa finalidade, por meio da Portaria nº 713, de 27/10/2010, mas não se tem notícia dos resultados da iniciativa.

elaborado pela CGU sobre o Dnocs. Este caso evidencia que as falhas na gestão podem estar associadas a questões estruturais, como falta de recursos humanos, materiais e logísticos, imprescindíveis aos órgãos responsáveis pela contratação e execução dos empreendimentos.

Portanto, a lenta melhoria na gestão das obras identificada neste trabalho acaba revelando um lado perverso da administração pública. Por um lado, percebe-se que os fatores que levam à existência de obras inacabadas e ao desperdício de recursos públicos são perfeitamente conhecidos, assim como o são as estratégias para combatê-los. De outro, os dirigentes dos órgãos e entidade não conseguem dar respostas efetivas para a solução de problemas básicos, como incapacidade técnica e operacional, seja em razão de cortes nos respectivos orçamentos de forma alheia à sua vontade, seja porque não obtêm autorização para ampliar ou recompor o quadro de pessoal.

Assim, as ações adotadas pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional para reduzir as irregularidades na gestão de obras públicas, como identificado ao longo deste trabalho, afiguram-se acertadas e representam passos na direção correta. A prioridade, a intensidade e a abrangência das ações empreendidas, entretanto, revelaram-se aquém do necessário para reduzir substancialmente as ocorrências, diante da magnitude do problema.

Referências

BRASIL. Senado. **O Retrato do Desperdício no Brasil**. Requerimento n. 651, de 1995. Comissão temporária interna do Senado Federal para inventariar as obras não concluídas custeadas pela União e examinar sua situação. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 24 set. 2008, p. 38095 – 38096.

_____. Congresso. **Resolução n. 1, de 1991-CN**. Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - 18/05/1991, p. 6.611.

_____. _____. **Resolução n. 1, de 1993-CN**. Altera a Resolução n. 1, de 1991 - CN, que dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 2 - 05/06/1993, p. 5.199.

_____. _____. **Resolução n.2, de 1995-CN**. Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - 18/09/1995, p. 14.349.

_____. _____. **Resolução n.1, de 2001-CN**. Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - 08/10/2001, p. 5.

_____. _____. **Resolução n. 1, de 2003-CN**. Altera o art. 43 da Resolução n. 1, de 2001, do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - 21/08/2003, p. 5.

_____. _____. **Resolução n. 2 , de 2003-CN**. Dá nova redação ao art. 25 da Resolução n. 1, de 2001, do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - 14/11/2003, p. 4.

_____. _____. **Resolução n. 3, de 2003-CN** de 11 de dezembro de 2003. Da nova redação ao art. 25 da Resolução n. 1, de 2001, do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - 12/12/2003, p. 1.

_____. _____. **Resolução n. 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - Suplemento A - 15/12/2006, p. 2560.

_____. _____. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Relatório do Projeto de Lei Orçamentária para 1996**. Brasília, 1995, 42 p.

_____. _____. **Relatório nº 1/COI, de 2011. Com emendas**. Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI/CMO, para atualização do Anexo VI – Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves constantes do PL nº 28/2011-CN (PLOA 2012). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2011/coi/REL-COI-1-2011_com_emendas.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2012.

_____. Ministério Público da União. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.655, de 7/9/2011**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4138546>>. Acesso em: 8 mar. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: exercício 2009**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2010, 73 p.

_____. _____. **Acórdão n. 0886 – TCU – Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em 27 fev. 2012.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Boletim Estatístico Mensal**. Brasília, DF, v. 1 – n. 8, 56 p., dez. 1996.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília, DF, v.17, n. 188, 93 p., dez. 2011.

_____. _____. **Exposição de Motivo n. 00202/2007/MP**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias/2007-posteriores-a-emenda-constitucional-no32#content>>. Acesso em: 3 mar 2012.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Auditoria Especial n. 00190.024902/2011-11**. Brasília, DF, 2011, 251 p. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/AuditoriasEspeciais/index.asp>>. Acesso em: 16 fev. 2012.

_____. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial N. 205/MF/SEPLAN/MJ/MTb/MPS/MS/SAF**. Brasília, DF, 1994. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/realem.asp>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

_____. _____. **Balanco dos 12 meses do Plano Real**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/real12.asp>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. _____. **Balanco de 4 anos do PAC 2007-2010**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac_1_4.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34. Brasília: ENAP, 1998, 368 p.

GREGGIANIN, Eugênio; SANTA HELENA, Eber Z. TAVARES; COSENTINO, José. F.; SANCHES, Osvaldo M.; RIBEIRO, Romiro. **40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. 200 p. – (Série obras comemorativas. Homenagem; n. 1).

RIBEIRO, Romiro. **Orçamento Público Semi-impositivo para Transferências Voluntárias: Diagnóstico, Perspectivas e Proposta de Mudanças**. E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://e legisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/30/40>>. Acesso em: 23 maio 2012.

_____. Nota Técnica nº 8, de 13 maio 2011. Licitações. **Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC**. Medida Provisória n. 521, de 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt08.pdf>>. Acesso em 8 mar. 2012.

SARÁVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**, v. 1. SARÁVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) Brasília: ENAP, 2006, 26 p.

Artigo recebido em: 12/03/2012

Artigo aceito para publicação em: 23/05/2012