ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Olivieri, Cecília

Working Paper

A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil

Texto para Discussão, No. 2252

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Olivieri, Cecília (2016) : A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil, Texto para Discussão, No. 2252, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/177468

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

2252
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

A ATUAÇÃO DOS CONTROLES INTERNO E EXTERNO AO EXECUTIVO COMO CONDICIONANTE DA EXECUÇÃO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL

Cecília Olivieri

ipea

2252

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, novembro de 2016

A ATUAÇÃO DOS CONTROLES INTERNO E EXTERNO AO EXECUTIVO COMO CONDICIONANTE DA EXECUÇÃO DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL[1]

Cecília Olivieri[2]

1. Agradecemos a Bernardo Medeiros, do Ipea, que colaborou no levantamento dos dados e contribuiu revisando versões anteriores deste texto.

2. Professora doutora dos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP).

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto
Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Claudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Chefe de Gabinete
Márcio Simão

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H83.

SUMÁRIO

SINOPSE

APRESENTAÇÃO 7

1 INTRODUÇÃO 9

2 A PERSPECTIVA INTERNACIONAL: CONTROLES PARA PROMOVER O DESEMPENHO E A EFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA 14

3 AS DIVERGÊNCIAS ENTRE VISÕES DE CONTROLADORES E CONTROLADOS: CONTROLE PARA QUÊ? 19

4 MONITORAMENTO E ARTICULAÇÃO PARA MENOS ATRASOS E IRREGULARIDADES EM OBRAS PÚBLICAS FEDERAIS.....27

5 CONCLUSÃO 38

REFERÊNCIAS 42

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....45

APÊNDICE 46

SINOPSE

Neste *Texto para Discussão*, analisamos os controles internos e externos ao Poder Executivo enquanto condicionantes institucionais ao investimento em infraestrutura. Foram analisadas seis obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): usina termelétrica Candiota III; usina hidrelétrica Teles Pires; Bus Rapid Transit (BRT) do Distrito Federal, eixo sul; pavimentação da rodovia BR-163; ferrovia Transnordestina; e metrô da cidade de Salvador. Este estudo se insere em projeto mais amplo, desenvolvido pelo Ipea ao longo de 2015, com o objetivo de compreender os fatores de ordem institucional que constrangem e/ou viabilizam a execução de projetos de investimento em infraestrutura.

Neste trabalho realizaram-se: *i)* levantamento e análise da literatura sobre o tema controle governamental; *ii)* entrevistas com atores-chave das instituições de controle; e *iii)* análise dos casos das obras definidas no âmbito do projeto. A principal conclusão é a de que são necessários mais controles, mas não mais do mesmo: precisamos de controles internos integrados à gestão; controles internos e externos que garantam a conformidade às leis, mas que tenham como preocupação central a efetividade da gestão pública; e controles externos articulados entre si em nível federativo (articulação entre tribunais de contas estaduais e entre estes e o Tribunal de Contas da União – TCU).

Palavras-chave: controles governamentais; controle interno; controle democrático; gestão.

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura, desenvolvida pelo Ipea com a colaboração de pesquisadores de diversas universidades brasileiras. Apesar de a taxa de investimento em infraestrutura ter se elevado na passagem da década de 2000 para a de 2010, em função da disponibilidade de recursos fiscais e dos esforços do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), diversos estudos apontaram as dificuldades na execução desses investimentos tanto pelo setor público quanto pelo setor privado. Deste modo, a pesquisa investigou fatores de ordem institucional que impactam no cronograma e no orçamento da execução de grandes obras, entre eles: a qualidade dos projetos de engenharia, a coordenação governamental, o licenciamento ambiental, a atuação dos órgãos de controle e a participação da sociedade civil. A pesquisa se baseou no estudo e na comparação de casos, isto é, de projetos que compõem a carteira do PAC de diferentes eixos de investimento (logístico, energético e social-urbano) e implementados por diversas modalidades (pelo setor público, pela iniciativa privada, pelo governo federal e por estados e municípios). Paralelamente, foi aplicado, por meio de uma parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), um questionário para mais de 2 mil servidores federais do setor de infraestrutura com o objetivo de identificar o perfil desses funcionários e os principais constrangimentos para a sua atuação efetiva. Acredita-se que os achados proporcionados pela pesquisa como um todo possam contribuir para o entendimento da atuação do Estado brasileiro em uma área pouco estudada, mas essencial para o desenvolvimento econômico, social e ambiental – sobretudo para a melhoria dos processos de planejamento e da gestão desses investimentos.

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho apresentamos os resultados da pesquisa sobre os controles internos e externos ao Poder Executivo enquanto condicionantes institucionais ao investimento em infraestrutura. Este estudo se insere no âmbito de um projeto mais amplo, desenvolvido pelo Ipea ao longo de 2015, que teve como objetivo compreender os fatores de ordem institucional que constrangem e/ou viabilizam a execução de projetos de investimento em infraestrutura, além de identificar inovações institucionais criadas neste contexto.[1]

O trabalho realizado abrangeu três atividades principais: *i)* levantamento e análise da literatura sobre o tema; *ii)* realização de entrevistas com atores-chave das instituições de controle; e *iii)* análise dos casos das obras definidas no âmbito do projeto. A análise bibliográfica e documental atualizou as referências documentais (por meio da avaliação de relatórios de atividade dos órgãos de controle) e ampliou as referências bibliográficas (realizando uma atualização do estado da arte dos estudos em controle e *accountability*). As entrevistas, realizadas em junho de 2015, atualizaram a compreensão sobre a percepção e a visão de atores-chave sobre o papel de suas instituições e das demais instituições de controle enquanto condicionantes institucionais ao investimento em infraestrutura. Finalmente, a análise dos casos das obras foi realizada com base nos relatórios dos pesquisadores do Ipea (os quais descrevem as características das obras e de sua relação com as condicionantes) e nos documentos dos órgãos de controle a respeito dessas obras. Ao final do texto, apresentam-se as referências bibliográficas e documentais e, no apêndice, a lista de entrevistados e sua filiação institucional.

A análise da atuação dos órgãos de controle nos casos selecionados produziu um achado muito relevante que contraria o senso comum de que os controles paralisam desnecessária e excessivamente a execução de obras públicas, de que os órgãos da administração precisam responder a várias instituições de controle e de que as atividades de fiscalização se sobrepõem umas às outras. Ao menos nos seis casos estudados, as fiscalizações não geraram atrasos na execução das obras, uma vez que nenhuma delas foi

1. Para um detalhamento do projeto, ver Gomide (2015). Este trabalho foi finalizado antes das mudanças na estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU) ocorridas entre maio e junho de 2016, portanto ele se refere à estrutura tal como ela existia até final de 2015.

paralisada em decorrência das irregularidades eventualmente identificadas, e não houve a fiscalização concomitante por mais de um órgão federal de controle. Como veremos adiante, houve obras fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e por tribunais de contas estaduais (TCEs), o que é permitido pela legislação nas situações em que os projetos recebem recursos federais e estaduais, mas os órgãos fiscalizaram aspectos diferentes e complementares da execução das obras, sem redundância de suas ações.

Os estudos de caso reforçaram a compreensão de que a administração pública federal (APF) brasileira é refém de suas próprias ineficiências no âmbito administrativo, especificamente nas atividades de planejamento, implementação e monitoramento, e de que elas ampliam o espaço para a ação discricionária dos órgãos de controle. Entre as ineficiências dos órgãos executivos federais estão: exercício fraco dos mínimos controles administrativos; ausência ou enorme fragilidade de mecanismos para identificar, prevenir e corrigir falhas que podem levar a irregularidades e fraudes; e ausência de capacidade para definir com precisão o nível de controles necessários para reduzir a padrões aceitáveis o risco de ocorrência das irregularidades e das fraudes.

Essa situação afeta a capacidade dos órgãos de controle de realizarem auditorias centradas em analisar a efetividade dos projetos, uma vez que eles são sobrecarregados com tarefas relacionadas ao levantamento de informações procedimentais sobre o empreendimento, levando a um "controle de varejo". Em outras palavras, diante da baixa efetividade dos controles administrativos internos aos ministérios e seus órgãos, o TCU analisa detalhes da contratação e da execução das obras, em vez de realizar uma análise global sobre seus resultados, por meio da qual se pudesse identificar problemas sistêmicos da administração pública ou da legislação, cuja solução teria impacto "no atacado", ou seja, no conjunto das ações do Executivo. Além disso, essa atuação "no varejo" leva os órgãos de controle a discutir em procedimentos da implementação das políticas (no caso, da execução das obras), interferindo na área de decisão dos gestores, que são os responsáveis pelas decisões de implementação.

Na próxima seção deste trabalho, são apresentadas as principais conclusões decorrentes da análise da literatura internacional. A tendência da atuação dos órgãos de controle tem sido no sentido de avançar na direção do controle de desempenho em detrimento da centralidade do controle de legalidade. Em relação aos controles, principalmente os internos ao Executivo, a tendência é a de estarem integrados às

operações da gestão pública e ajudarem os gestores a promovem em não apenas o cumprimento da legalidade, mas também operações efetivas e a produção de informações confiáveis para uso tanto da organização pública quanto da população. No Brasil, os órgãos de controle estão a par desse debate e incluem muitas dessas ideias no nível do discurso, em especial a preocupação com a qualidade e o desempenho da gestão, mas, na prática, sua atuação ainda está predominantemente voltada para o controle de legalidade e pouco aberta a discussões sobre parâmetros negociados de qualidade e efetividade da gestão pública, devido aos fatores explicitados adiante no texto.

Na terceira seção, analisa-se a percepção dos controladores e dos controlados, apontando os fundamentos que embasam essas visões, bem como os elementos que se contrapõem a elas, com base na análise da literatura internacional e de documentos que descrevem e analisam a atuação dos órgãos de controle e da APF brasileira. Essa seção apresenta o conflito de visões sobre o funcionamento dos controles no governo federal: os atores, dependendo de sua posição institucional (órgãos de controle ou órgãos controlados), expressam visões opostas sobre o funcionamento das ações de controle – agentes dos órgãos de controle afirmam a eficiência dos controles e a necessidade de sua expansão, enquanto agentes dos órgãos controlados afirmam a ineficiência dos controles e propugnam sua redução.

Esse conflito já foi diagnosticado pela literatura nacional, em trabalhos também parcialmente baseados em entrevistas com os atores (Olivieri *et al.*, 2011), e é reiterado pela análise das entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa. Conforme demonstraremos ao longo da análise, ambas as visões são parciais, apesar de terem embasamento em documentos legais e na experiência profissional dos atores. A seleção dos entrevistados foi feita com base na sua posição institucional, de modo a termos acesso à visão de atores com experiência na sua área de atuação e que ocupam posições de direção.

A quarta seção deste trabalho apresenta a análise da atuação dos órgãos de controle nos casos selecionados de investimento em infraestrutura: usina termelétrica Candiota III; usina hidrelétrica Teles Pires; Bus Rapid Transit (BRT) do Distrito Federal, Eixo Sul; pavimentação da rodovia BR-163; ferrovia Transnordestina; e metrô da cidade de Salvador. A seleção dos casos buscou abranger obras de grande porte que integraram a carteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e que apresentaram distintas modalidades de execução (direta, indireta, privada), distintos eixos de investimento

(logístico, energético e social-urbano) e distintos graus de cumprimento do cronograma inicial das obras (Gomide, 2015). As principais conclusões dessa análise são: *i*) a atuação dos órgãos de controle é pautada pela avaliação da conformidade legal dos procedimentos; e *ii*) os mecanismos de monitoramento das obras e a articulação entre agentes dos órgãos de controle e dos controlados aparecem como fatores relevantes que distinguem positivamente as obras que são realizadas de forma menos problemática, no sentido de apresentarem menos atrasos no início e no andamento das obras e menos apontamentos de irregularidades por parte dos órgãos de controle.

Como veremos adiante, a legalidade é um parâmetro legítimo e desejável, e os órgãos de controle encontram a fragilidade ou a ausência de sistemas de informação, avaliação e monitoramento nos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela gestão das obras como limite à adoção de avaliações mais voltadas ao resultado do que ao procedimento. Esses sistemas de monitoramento, bem como os arranjos que promovam a interface contínua entre atores envolvidos na gestão e no controle da obra (representantes das empresas contratadas, representantes dos órgãos públicos contratantes das obras, representantes dos órgãos de controle) tendem a antecipar problemas relativos ao atendimento a exigências legais e prevenir punições decorrentes do apontamento pelos órgãos de controle sobre esses problemas. Essa questão merece ser aprofundada em estudos mais específicos, dada sua relevância para o andamento das obras.

Na quinta e última seção, são apresentadas as principais conclusões do trabalho, sendo a principal delas que a APF brasileira é refém de suas próprias ineficiências no âmbito administrativo (especificamente nas atividades de planejamento, implementação, monitoramento e controle), as quais ampliam o espaço para o direcionamento discricionário dos órgãos de controle sobre as ações de controle. Ou seja, os órgãos de controle agem de acordo com os objetivos e nos limites dos mandamentos constitucionais e legais, mas sua atuação, como a de qualquer agente público, é realizada com um grau de discricionariedade que é irredutível *a priori* e por via normativa. Essa discricionariedade (definição dos meios mais adequados para alcançar os fins, no caso, dos controles) está, hoje, toda concentrada nos órgãos de controle, em boa parte porque os órgãos controlados exercem muito fracamente os mínimos controles administrativos, não têm mecanismos organizacionais para identificar, prevenir e corrigir falhas que podem levar a irregularidades e fraudes nem para definir com precisão o nível de controle necessário para reduzir a níveis aceitáveis o risco de ocorrência das irregularidades e das fraudes.

A presença de tais mecanismos de controle integrados às atividades de gestão, tal como ocorreu em algumas das obras, permitiria à APF ter autonomia no processo de identificação de irregularidades e fraudes em relação aos órgãos de controle externo. Permitiria também que ela tivesse capacidade de apresentar à sociedade e a esses órgãos justificativas sobre os meios mais adequados para garantir a legalidade e a probidade de suas ações.

Em princípio, ninguém conhece melhor a operação das políticas públicas do que os agentes da APF e, portanto, ninguém teria mais condições de construir os parâmetros a respeito dos tipos e dos níveis de controle necessários para garantir padrões razoáveis de conformidade das ações (numa equação que equilibre custos e benefícios do controle sobre as operações da APF e sobre as dos agentes que ela contrata para agir, construir ou produzir em seu nome). Na ausência desses controles integrados, nem a APF nem os órgãos de controle atuam de forma eficaz: estes, por mais que se expandam e se aperfeiçoem, continuam identificando recorrentemente (muitas vezes nos mesmos órgãos) irregularidades e fraudes muito semelhantes, o que permite questionar a efetividade de sua ação, uma vez que os problemas identificados não são sanados de forma sistêmica, mas apenas pontualmente nos casos que foram auditados; e a APF, por sua vez, não desenvolve capacidade de identificar nem de corrigir os problemas que dão origem a essas irregularidades e não se capacita a definir de forma protagonista e fundamentada a amplitude adequada dos controles no âmbito da implementação das políticas públicas.

Em termos coloquiais, poderíamos dizer que o controle "enxuga gelo" (pois os problemas são recorrentes) e "tranca porta arrombada" (pois geralmente identifica problemas quando já são muito graves). A APF, por sua vez, "fica a reboque" dos controles (se torna refém dos critérios definidos pelos órgãos de controle) e tenta "correr atrás do prejuízo" (providenciando soluções pontuais depois que as irregularidades são identificadas, em vez de promover mudanças sistêmicas que permitam prever e reduzir a ocorrência de problemas).

Antes de concluir esta introdução, é preciso apontar os limites deste trabalho. Os argumentos e as conclusões se baseiam na análise de relatórios de atividade dos órgãos de controle e dos casos das obras federais, na análise da literatura nacional e internacional sobre a estruturação desses órgãos, e na análise das entrevistas. Ou seja, não foi realizada uma análise direta da operação dos controles, o que demandaria uma

compreensão e uma avaliação sobre como se operam os controles em vários tipos de órgãos e de atividades diferentes e sobre quais são seus efeitos concretos na APF. Isso não estava no escopo deste trabalho, e, ademais, tal análise não nos parece possível de ser realizada com base apenas nas informações publicamente disponíveis em relatórios e nos dados encontrados em sítios da internet de órgãos públicos – demandaria um esforço de produção, e não apenas de levantamento de dados.

2 A PERSPECTIVA INTERNACIONAL: CONTROLES PARA PROMOVER O DESEMPENHO E A EFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA

Neste estudo, optamos por analisar a literatura internacional relativa à experiência dos Estados Unidos da América e dos países-membros da União Europeia (UE), cujos sistemas de controle são tidos como referência. É importante ressaltar que essa posição de referência não se deve a análises empíricas que comprovem alguma superioridade técnica ou política desses sistemas, mas sim à capacidade de influência de tais países no debate governamental e na produção acadêmica. Esse debate é muitas vezes dominado pelas instituições governamentais e multilaterais que disseminam manuais e compilações de boas práticas, enquanto a produção acadêmica é influenciada pela instituição de padrões de avaliação da qualidade e classificação das escolas e das faculdades (e, consequentemente, da qualidade dos seus veículos de publicação acadêmica), bem como pela ampla disponibilização de material e publicações na língua hoje mundialmente mais acessível: a inglesa. Ressalte-se que as organizações de controle interno e externo brasileiras (CGU e TCU) utilizam material produzido nesses países em seus processos internos de treinamento.

Na literatura internacional, o desenvolvimento recente das instituições de controle nos países europeus e nos Estados Unidos tem ocorrido em dois sentidos: o da preponderância do controle sobre o desempenho em detrimento do controle de legalidade, e o da consequente politização da ação dos órgãos de controle. No caso das instituições superiores de auditoria (como as cortes, os tribunais de contas e as auditorias gerais), que constituem o controle externo e geralmente estão ligadas ao Parlamento, esse tipo de desenvolvimento é decorrente da adaptação da forma e dos instrumentos de atuação desses órgãos aos novos arranjos e critérios de desempenho da

administração pública, definidos a partir das reformas administrativas dos anos 1970 e 1980. Os órgãos de controle externo tiveram que se adaptar aos novos critérios de definição do desempenho da gestão pública para poder fiscalizá-la, e estes critérios deixaram de se referir apenas ao cumprimento da lei, passando a incluir padrões de qualidade em termos econômicos (eficiência) e de efetividade e impacto da ação pública. Dessa forma, surgiu a atual duplicidade da ação desses órgãos: o controle de legalidade e o controle de desempenho (Pollitt *et al.*, 2008).

Essa inclusão de avaliações sobre a execução das políticas, além da tradicional verificação da legalidade, significou uma ampliação do leque de ações dos órgãos de controle externo e o aumento da sensibilidade política de suas atividades, ou seja, aumento da relevância política das avaliações produzidas pelo órgão de auditoria para os órgãos ou os cargos de decisão sobre os programas governamentais (Barzelay, 1997). Analisando e comparando as atividades das instituições centrais de auditoria nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Barzelay afirma que uma das consequências possíveis da expansão da "linha de produção" dessas instituições é o risco de serem incluídas na política de forma que ameace sua autonomia organizacional em relação ao governo que deve controlar. Isto é, ao abarcarem considerações sobre o desempenho da administração pública e a eficiência das políticas públicas, os órgãos de controle entram em um debate eminentemente político.

No tocante aos controles internos, a tendência nos países da UE e nos Estados Unidos tem sido no mesmo sentido: controles próximos da visão gerencial, desenhados e executados para contribuir para a efetividade da política pública, reduzindo assim a ênfase nos controles de legalidade, sem abandoná-los, mas redesenhando-os para que o controle contribua para a busca da efetividade da gestão. Um dos principais objetivos desses países em relação ao controle interno é reestruturá-lo a fim de que ele seja capaz de ajudar as organizações públicas a alcançarem seus objetivos em termos de resultados das políticas públicas.

Na UE o debate sobre controle interno governamental se dá em torno da ideia de *accountability* gerencial descentralizada, refletindo preocupações com prestação de contas e responsabilização em nível gerencial, e não apenas organizacional, além do intuito de descentralizar esses mecanismos de controle internamente aos órgãos da administração, de modo a separá-los da inspeção financeira, que é a atividade de identificação de

irregularidades e fraudes. Esse processo também está ligado, no caso da UE, a uma preocupação com a uniformidade dos mecanismos de controle interno entre os países-membros (CGU, 2015).

A UE diferencia claramente três tipos de atividade: controle interno, auditoria interna e inspeção financeira. O primeiro é a forma de organizar os controles integrados às operações cotidianas da gestão pública; o segundo visa avaliar os controles internos e sugerir melhoria com base em uma visão sobre riscos, geralmente é realizado por uma organização especializada; e o terceiro é a atividade de detectar e investigar fraudes e penalizar seus agentes (Seeuws, 2014; Kos, 2014; Simeonova, 2014; Rieser, 2014a; 2014b). A seguir, as três atividades são descritas de forma esquemática.

1) Controle interno descentralizado (*accountability* gerencial) é o processo efetuado por conjunto de diretores, gestores e funcionários para prover garantia razoável em relação a operações efetivas e eficientes, confiabilidade dos relatórios financeiros, conformidade com leis e regulamentos:
    a) os requisitos desse controle são estrutura gerencial clara e delegação de autoridade para gerentes e gestores, e o gestor deve ter definição clara de objetivos, recursos, prazos e responsabilidade;
    b) "garantia razoável" é o equilíbrio entre nível satisfatório de confiança e considerações sobre custos, benefícios e riscos; e
    c) dos 28 países-membros, 25 utilizam o modelo Enterprise Risk Management do Committee of Sponsoring Organizations (ERM/Coso) adaptado para o setor público.
2) Auditoria interna é o serviço de consultoria sobre controles, gestão de risco e governança:
    a) a relação da auditoria interna com gestão é de confidencialidade;
    b) o planejamento da auditoria considera preocupações da gestão sobre controle e riscos;
    c) a auditoria objetiva facilitar a *accountability*;
    d) dos 28 países-membros, 25 seguem o modelo International Professional Practices Framework do Institute of Internal Auditors (IPPF/IIA); e
    e) a essência da auditoria é:
        - adicionar valor ao melhorar as operações; e

- prover garantia razoável de gestão de risco e processos gerenciais operando de acordo com o planejado.

3) Inspeção financeira tem como objetivos detectar irregularidades e fraudes, investigar e penalizar pessoas e instituições:
   a) geralmente atua *ex-post* (após denúncia ou demanda da instituição); e
   b) existe em metade dos membros da UE (em uma minoria de países, a inspeção financeira e a auditoria interna são realizadas pelo mesmo órgão – caso de Bélgica, França, Portugal e Espanha).

Nos Estados Unidos, o controle interno é definido como o processo utilizado pela gestão para ajudar uma entidade ou organização a atingir seus objetivos (GAO, 2014). A preocupação com a conexão entre a atividade de controle e os resultados da administração pública, portanto, está na própria definição do controle. E ele deve ajudar as entidades a: *i)* operar de forma mais eficiente e efetiva; *ii)* informar de forma confiável sobre suas operações; e *iii)* cumprir leis e regulamentos. Note-se que a verificação da legalidade é um dos objetivos do controle interno, mas ele não precede a preocupação com a qualidade das operações, ou seja, com o resultado da gestão pública.

Os órgãos públicos norte-americanos têm autonomia para desenhar, implementar e operar seus controles internos. Isso significa que não há um modelo fixo de estrutura organizacional de controle, mas uma diretiva clara sobre objetivos a serem alcançados por essa atividade, que são definidos em função dos interesses das organizações públicas em termos de objetivos organizacionais e de desempenho.

Na visão do Government Accountability Office (GAO), que é, nos Estados Unidos, o órgão equivalente ao TCU brasileiro, "em sistema de controle interno maduro e altamente efetivo, o controle interno é indistinguível das atividades rotineiras da organização" (GAO, 2014, p. 3, tradução nossa). Isto é, os controles internos integrados às operações da administração pública são fundamentais para garantir não apenas o cumprimento da legalidade, mas também de operações eficientes e efetivas e a produção de informações confiáveis para uso da organização, do governo e da população.

Recentemente, o GAO revisou as diretivas para a organização do controle interno, por meio de um processo deliberativo que incluiu especialistas em várias áreas (tais como gestão financeira e gestão de desempenho), de várias instituições (tanto

governamentais, como GAO e Office of Management and Budget – OMB, que é órgão do Executivo, quanto não governamentais, como empresas e universidades) e de diversos níveis governamentais (federal, estadual e local). Essa pluralidade de instituições revela a importância de se pensar o controle interno de forma articulada entre as diversas visões e as posições sobre o governo, bem como de se articular conhecimento em áreas diferentes como finanças, gestão e qualidade. Ou seja, os órgãos de controle precisam se abrir ao debate com os órgãos da gestão para, por meio da integração e da negociação de visões divergentes, estabelecer parâmetros de controle compartilhados entre controladores e controlados.

No Brasil, pode-se perceber claramente a utilização de novos conceitos relacionados com as ideias que estão em evidência na literatura internacional, em especial a avaliação de desempenho e a efetividade das políticas públicas, com base nas publicações produzidas e divulgadas pelos próprios órgãos de controle em suas páginas na internet, em especial o TCU e a CGU o – Ministério Público Federal (MPF) não é tão pródigo quanto estas duas instituições na publicação de relatórios institucionais e de atividades. O TCU foi o primeiro a buscar esses referenciais estrangeiros, enviando seus servidores para treinamento no exterior, e a CGU tem agido no mesmo sentido – muito recentemente, a controladoria promoveu seminário internacional no Brasil, com presença de dirigentes governamentais europeus, para refletir sobre suas práticas (CGU, 2015).

Entretanto, há fortes indícios de que a absorção de novas ideias e a adoção de um novo discurso pouco alteram efetivamente as formas de trabalho do tribunal e da Controladoria, e têm tido muito pouco impacto no resultado final de seu trabalho com os gestores. Esses indícios são:

- a percepção dos servidores da APF de que os controles são predominantemente de legalidade (conforme indicado a seguir na análise das entrevistas);
- a apresentação dos resultados da atuação do Tribunal e da Controladoria em seus respectivos relatórios de atividade, que é realizada de forma desconectada dos objetivos de melhoria da gestão pública (seus produtos institucionais são apresentados não em termos de alcance de resultados, mas de realização de tarefas, como número de auditorias, número de acórdãos proferidos, número de atos de pessoal analisados etc.); e

- a recorrência de identificação de irregularidades semelhantes ao longo do tempo, ou seja, os mesmos problemas são encontrados todo ano, sem alteração, portanto, de suas causas nem solução definitiva (por exemplo: identificação de fraudes em pagamento de salários e pensões).

Os motivos dessa dificuldade de se adaptar as práticas às novas ideias precisam ser estudados. Entre eles estão, provavelmente, as dificuldades inerentes à mudança organizacional, que tendem a ser maiores em instituições antigas e com grande autonomia, como o TCU, e as exigências constitucionais e legais no âmbito nacional de realização de controles de legalidade, as quais não podem ser alteradas por iniciativa exclusiva das instituições de controle.

3 AS DIVERGÊNCIAS ENTRE VISÕES DE CONTROLADORES E CONTROLADOS: CONTROLE PARA QUÊ?

Os atores entrevistados expressaram visões opostas sobre o funcionamento das ações de controle, as quais estão intrinsecamente relacionadas com suas posições institucionais (ou seja, conforme pertençam a órgãos de controle ou a órgãos controlados). Servidores dos órgãos de controle afirmam a eficiência dos controles e a necessidade de sua expansão, enquanto servidores dos órgãos controlados afirmam a ineficiência dos controles e propugnam sua redução. Nesta seção, além de apresentar essas visões expressas nas entrevistas, analisaremos o quanto elas encontram fundamento na literatura que analisou a atuação desses órgãos e em documentos que registram suas atividades.

A visão dos entrevistados que são servidores nos órgãos de controle federais (Congresso, TCU, MPF e CGU) sobre a necessidade de manter, melhorar e expandir as estruturas e os poderes que garantem sua atuação encontra fundamento no histórico de precariedade do funcionamento dos controles. Isto porque a legislação e a Constituição Federal apenas recentemente garantiram plenos poderes de fiscalização e investigação ao Congresso Nacional e autonomia de atuação ao MPF, a redemocratização dinamizou a cobrança e o controle da sociedade civil em relação aos governantes, e as instituições de controle externo (TCU) e controle interno (Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU) passaram por reformas organizacionais decorrentes, indiretamente, desses processos políticos (Loureiro *et al.*, 2010).

A despeito desse fortalecimento institucional dos órgãos de controle nas últimas décadas, a literatura aponta fragilidades institucionais graves, que reduzem a efetividade do controle. A Constituição brasileira de 1988 garante ao Congresso Nacional todos os tipos de poder necessários para garantir a *accountability* via controle sobre os agentes públicos e sobre as políticas públicas, inclusive contando com um órgão específico para isso, o TCU. Nas últimas três décadas (período pós-redemocratização), os estudos nos permitem afirmar que o Congresso nunca desempenhou de forma rotineira e autônoma seus poderes relacionados à fiscalização da atuação dos agentes do Executivo e da implementação das políticas públicas, e que sua atuação nesse sentido tem sido "espasmódica", ou seja, age apenas em função de demandas intensas da opinião pública, pressionado por grandes escândalos com ampla cobertura na mídia.

Para citar alguns exemplos de instrumentos importantes de fiscalização parlamentar que não funcionam como mecanismo efetivo de controle, mas provavelmente apenas como "moeda de troca" na formação da coalização de apoio parlamentar ao Executivo: a arguição ("sabatina") prévia à aprovação das indicações do Executivo para cargos como dirigentes do Banco Central é ritualística (Anastasia, 1999); e não há mecanismos formais de *clearence*, ou seja, de análise do perfil e de atuação dos indicados em função de uma elaboração prévia sobre o perfil desejado em função da atuação profissional (Olivieri, 2007). Análises sobre o poder de requerimento de informações dos parlamentares ao Executivo também não identificaram efeitos em termos de influência sobre a implementação das políticas públicas (Costa Júnior, 1998), tendo em vista a comparação com a atuação de outros parlamentos, como o norte-americano (Wood e Waterman, 1991). Ao contrário de parlamentares norte-americanos e europeus, os brasileiros não percebem como uma plataforma política viável a atuação na fiscalização rotineira das políticas públicas pela via parlamentar (Loureiro *et al.*, 2010).

No entanto, algumas análises apontam que os instrumentos de controle funcionam e têm resultados positivos, a despeito de todas essas dificuldades. As investigações promovidas pelas comissões parlamentares de inquérito (CPIs) são o principal exemplo de eventos em que o Congresso brasileiro responde às pressões por fiscalização, e, apesar do dito popular de que as CPIs "acabam em pizza" (não produzem o resultado esperado em termos de punições às irregularidades encontradas), as investigações do Congresso muitas vezes têm resultado positivo.

As CPIs representam um controle indireto muito importante, ao prover informações para a sociedade (Figueiredo, 2003), e podem desencadear ações de reforma legislativa e organizacional. No caso da CPI do Orçamento, de 1993-1994, decorrente do escândalo dos Anões do Orçamento, o relatório resultante da investigação parlamentar sobre os mecanismos de desvio dos recursos públicos levou a vários resultados concretos ao longo dos anos seguintes. Um deles foi a reestruturação do controle interno do Poder Executivo, que levou à criação da SFC (Olivieri, 2010), bem como a uma importante inovação institucional diretamente relacionada com a fiscalização de obras: a determinação para que o TCU fiscalizasse as obras federais com regularidade e que a Comissão Mista de Orçamento (CMO) do Congresso, por meio do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI), se constituísse na principal esfera de discussão e decisão compartilhada entre APF, Congresso e órgãos de controle sobre a continuidade ou a paralisação da obra em função da gravidade das irregularidades encontradas.

Outro efeito relevante dos desdobramentos desse escândalo orçamentário foi a promulgação da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993,[2] que regula as licitações e os contratos administrativos, e segue em vigor até hoje. Apesar de ter sofrido diversas modificações desde então e de passar por relativo esvaziamento com a expansão recente da aplicabilidade do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), esta lei ainda permanece como um dos principais parâmetros infraconstitucionais da atuação dos órgãos de controle.

O TCU talvez seja hoje um dos órgãos da APF mais bem qualificados para o cumprimento de suas funções em termos de estrutura de pessoal (remuneração, carreira, treinamento),[3] o que se deve, em boa parte, à autonomia institucional de que desfruta enquanto órgão auxiliar do Poder Legislativo. O Tribunal passou por transformações internas recentes que, em grande parte, representam as mudanças positivas do sistema de controle nacional na promoção da responsabilização e da transparência da administração

2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>.

3. O TCU tem ficado nas primeiras colocações da pesquisa da revista *Exame* que classifica as empresas com melhores práticas de gestão de recursos humanos e melhor clima organizacional (metodologia da Fundação Instituto de Administração – FIA), que desde 2013 conta com metodologia específica para análise de organizações do setor público (disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-voce-sa/melhores-empresas-para-trabalhar>). Na ausência de estudos comparativos desse tipo na academia e no governo, o ranking da revista *Exame* é o único referencial nesse sentido.

pública (Loureiro, Teixeira e Prado, 2008). Mas várias fragilidades são apontadas em diversos sentidos: o TCU tem emitido pareceres favoráveis a todas as contas presidenciais desde 1946,[4] o que indicaria subserviência ao poder que deve controlar (Pessanha, 2003); um terço dos ministros do Tribunal é indicado pelo chefe do poder controlado, o Executivo, e os pareceres técnicos podem ser alterados por esses ministros, reduzindo potencialmente a autonomia do TCU perante o órgão controlado (Speck, 2000).

Essas fragilidades do funcionamento dos controles democráticos no Brasil (parlamentares que não exercem a atividade de controle sobre o Executivo, restrições institucionais e políticas à autonomia do órgão de controle externo em relação ao poder controlado, "conivência" do Poder Legislativo com essas restrições), que persistem apesar do fortalecimento e da profissionalização dos órgãos de controle, fundamentam, em certa medida, a visão dos entrevistados dos órgãos de controle sobre a necessidade de promover e fortalecer ainda mais seus poderes e sua atuação. A questão é definir se as demandas dos entrevistados por mais controle do mesmo tipo já exercido (controle de legalidade) são a resposta mais adequada a essas fragilidades dos controles. Deixemos esta questão em suspenso por enquanto, para analisar a visão dos servidores controlados.

A percepção dos servidores da APF sobre os controles exercidos pelos órgãos burocráticos e judiciais já foi analisada na literatura, por isso não foi objeto das entrevistas desta pesquisa. Sua visão é que, apesar de os controles serem legítimos devido às exigências democráticas de prestação de contas e às exigências de conformidade legal, na prática eles emperram a gestão pública ao impor exigências excessivas quanto a procedimentos formais e interferem indevidamente nas decisões sobre as formas de realizar atos de gestão (Olivieri *et al.*, 2011).

As principais questões apresentadas pelos gestores controlados podem ser sintetizadas nos seguintes aspectos:

- o tipo de controle realizado é preponderantemente de legalidade, apesar de o discurso de órgãos como TCU e CGU demonstrar preocupação com o desempenho da gestão;

4. Nesse cálculo não está computada a rejeição pelo TCU das contas do governo Dilma Rousseff, relativas ao mandato entre 2011 e 2014.

- os agentes dos órgãos de controle têm postura "policialesca" e atitude de "presunção de culpa", ou seja, sua atuação está direcionada para identificar irregularidades e não para promover seu saneamento ou encontrar soluções que atendam à legislação em conjunto com a APF;
- os servidores sentem que a atuação dos órgãos de controle tem levado à "criminalização da gestão", no sentido de que as irregularidades encontradas são tomadas sempre como ações intencionalmente direcionadas para lesar o erário, e não como possíveis erros;
- os controles ampliam a exigência de trabalho dos gestores dedicado ao controle de legalidade e preocupações formais, em detrimento do trabalho voltado para os resultados das ações;
- os agentes dos órgãos de controle muitas vezes imiscuem-se em decisões relativas à implementação das políticas públicas, ao tomar a iniciativa de decidir a forma de realização de procedimentos administrativos necessários ao cumprimento das exigências legais; e
- não são raras as divergências de posição dos diferentes órgãos de controle, que podem ter interpretações diferentes sobre as mesmas regras e podem até determinar ações diferentes (no caso do TCU e do Judiciário, este atuando sob demanda do MPF), gerando uma situação de alta instabilidade e insegurança jurídica para os gestores.

Não há análises na literatura que tratem diretamente dos efeitos dos controles sobre a administração pública, e, portanto, não é possível afirmar, nem descartar, de forma categórica, se essa visão dos administradores encontra fundamento na realidade. Entretanto, há alguns estudos que, do nosso ponto de vista, apontam para a importância de se prestar atenção aos processos administrativos internos aos órgãos da APF para pensarmos sobre os efeitos da atuação dos órgãos de controle.

Alguns desses estudos chamam atenção para a importância de estruturas internas dedicadas a atividades de controle e de monitoramento da APF. Há fortes indícios de que órgãos da administração pública que contam com estruturas de monitoramento e avaliação de políticas públicas ou de auditoria interna têm mais condições de dialogar com os órgãos de controle, no sentido de construir soluções conjuntas para os problemas identificados nas fiscalizações, em vez de permanecerem na posição passiva, recebendo as determinações dos órgãos de controle sem conseguir apresentar contraposições.

Exemplos são os órgãos de auditoria interna da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e da Casa de Rui Barbosa, que construíram um processo de auditoria conjunta com a CGU, levando à redução de conflitos com a Controladoria e à redução de constatações de irregularidades (Olivieri *et al.*, 2011). A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por sua vez, criou atividades internas específicas para lidar com as demandas do controle. Após longas discussões com auditores do TCU, a secretaria conseguiu chegar a um consenso sobre a composição do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), indicador construído para demonstrar a qualidade da gestão do programa Bolsa Família, o que refletiu a expectativa do fiscalizado e contemplou as preocupações do órgão de controle, promovendo assim maior capacidade de gestão para o próprio ministério (Loureiro *et al.*, 2010).

Outros estudos têm apontado as fragilidades da APF na gestão de informações e no monitoramento. Uma parte da baixa efetividade do controle tal como realizado hoje deve-se à inexistência ou à precariedade de controles administrativos dentro das organizações, ou seja, de controle interno integrado aos processos rotineiros da organização, de forma a completar o ciclo da gestão: planejamento; execução; controle, monitoramento, avaliação; revisão do planejamento; e correção da execução.

Estudo recente sobre a gestão das obras públicas aponta, entre as causas das irregularidades,[5] fatores relacionados à gestão de informações e ao monitoramento pelo Executivo, tais como (Ribeiro, 2012):

- falhas no planejamento;
- precariedade e insuficiência de recursos humanos, materiais, tecnológicos;
- inadequação de estruturas organizacionais dos órgãos e das entidades responsáveis pela contratação e execução das obras públicas (incapacidade do órgão ou da entidade para conduzir processos licitatórios segundo as exigências do estatuto das licitações, da legislação ambiental, e mesmo para fiscalizar a execução dos

5. 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, apontou a existência de 2.214 obras inacabadas com gastos estimados em mais de R$ 15 bilhões. O relatório de dezembro de 2011 da CGU revelou prejuízos ao erário da ordem de R$ 312 milhões na contratação e na execução de obras sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Obras contra as Secas – Dnocs (Ribeiro, 2012).

empreendimentos contratados quanto à conformidade dos serviços e dos insumos utilizados com aqueles especificados nos projetos);

- abundantes 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 a avaliação, carência de pessoal capacitado para a realização dos serviços; e
- deficiências de controle dos órgãos repassadores responsáveis pela maioria das irregularidades (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).

Outro estudo, destinado a avaliar a gestão do PAC no período de 2007 a 2014, apontou que as ferramentas disponibilizadas pelo Poder Executivo para o controle e o monitoramento centralizado das obras públicas são precárias, incompletas e não atendem adequadamente aos objetivos pretendidos (Ribeiro, 2014). Uma das graves fragilidades se refere ao Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (Sispac), que não dispõe de informações simples para responder a perguntas objetivas e essenciais para a gestão da carteira de obras como: quantas obras estão em execução; qual o custo de cada uma; quantas estão paralisadas; qual o valor dos aditivos contratuais de determinada obra; qual a porcentagem de execução; quantos meses de atraso na execução do cronograma original; e quais as causas dos atrasos (Ribeiro, 2014).

O TCU também constatou a deficiência nos sistemas de controle de obras públicas pelo Executivo. Diante das dificuldades enfrentadas para identificar as obras paralisadas, recomendou ao Poder Executivo que desenvolvesse cadastro de obras que permitisse o controle e o acompanhamento dos empreendimentos, nos termos dos acórdãos nºs 1.188/2007 e 617/2010, ambos do Plenário (Ribeiro, 2014).

Entre os avanços apontados por esses estudos na gestão e na fiscalização das obras públicas estão, no âmbito do Executivo, a criação e/ou o fortalecimento de

carreiras especializadas nas áreas de gestão governamental, engenharia e infraestrutura; a instituição de sistemas de custos para a contratação de obras e serviços de engenharia (Sistema de Custos Referenciais de Obras – Sicro – e Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi); e o estabelecimento do RDC pela Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011 (Ribeiro, 2014).

Avanços mais significativos na fiscalização das obras foram adotados pelo Congresso, especificamente a criação de mecanismos pelos quais a CMO pode indicar a paralisação de obras na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) conforme indícios de irregularidade graves relatados pelo TCU à CMO. Esses indícios são classificados pelo Tribunal conforme três modalidades, definidas na LDO: *i)* recomendação de paralisação (indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação – IGP); *ii)* recomendação de retenção cautelar (indício de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores – IGR); e *iii)* indício que não prejudica a continuidade da obra (indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade – IGC). Quem decide pela paralisação ou continuidade da obra é a CMO, ou seja, é o Congresso, não o TCU (Ribeiro, 2014).

Esse mecanismo de paralização das obras federais via CMO é uma das principais inovações políticas no âmbito da fiscalização de obras públicas nas duas últimas décadas, originada, como já apontamos anteriormente, da CPI do Orçamento de 1993-1994. A maior inovação institucional foi a determinação do Congresso ao TCU para que realizasse fiscalizações anuais nas obras federais mais relevantes (do ponto de vista orçamentário). Do ponto de vista político, a grande inovação foi o Congresso passar a discutir, na elaboração da LDO e com base em fiscalizações técnicas do TCU, a continuidade ou a paralisação das obras.

Na realidade, não houve nenhuma grande inovação legislativa nem institucional, uma vez que o TCU já tinha competência para fiscalizar obras federais (mas não o fazia com regularidade) e o Congresso já tinha competência para paralisar obras públicas pela via orçamentária, ou seja, na elaboração da LDO (mas não realizava nenhuma avaliação sobre a continuidade das obras baseada em fiscalizações). A grande mudança deu-se na criação de duas "rotinas" absolutamente novas: a fiscalização anual das obras pelo TCU e a discussão sobre a continuidade das obras na elaboração da LDO com base nos relatórios do Tribunal.

Nos últimos anos, o número de obras com IGP (recomendação de paralisação) tem caído gradativamente, o que é apontado pelo TCU como sucesso de suas fiscalizações (no sentido de que estas estariam inibindo as irregularidades), mas foi indicado por alguns entrevistados como resultado de "rotinização" desse processo pelo Congresso (no sentido de que os critérios políticos passaram a predominar sobre os critérios técnicos na análise da CMO sobre as recomendações do Tribunal). Este trabalho não tentou verificar qual das explicações seria a mais precisa.

Voltemos, então, à questão desta seção sobre as visões dos controladores e dos controlados. O quanto das queixas dos gestores da APF sobre o funcionamento dos controles se deve à inexistência ou às fragilidades dos seus mecanismos internos de gestão, monitoramento e controle? Essas fragilidades, como apontaram os estudos referidos, seriam de tal ordem que implicariam a baixíssima capacidade dos órgãos do Executivo (que promovem diretamente ou financiam obras públicas) de realizar atividades rotineiras de monitoramento e avaliação das obras. Para esses órgãos, as demandas dos controladores aparecem, portanto, como excessivas, já que eles não mantêm sequer sistemas de informações sobre a execução das obras e, portanto, não são capazes de prestar contas sobre a regularidade da execução.

Com os dados levantados neste estudo e com as análises disponíveis na literatura, não é possível determinar com precisão uma resposta. Entretanto, conforme apontaremos na análise dos casos na próxima seção, acreditamos que, nesse quadro de fragilidades da gestão, a APF é refém não apenas de controles externos excessivamente formais e legalistas e de instituições de controle mais qualificadas e empoderadas, mas também de suas próprias ineficiências, as quais aumentam o espaço livre para o direcionamento discricionário dos órgãos de controle sobre sua ação.

4 MONITORAMENTO E ARTICULAÇÃO PARA MENOS ATRASOS E IRREGULARIDADES EM OBRAS PÚBLICAS FEDERAIS

Apresentamos nesta seção a análise sobre a atuação dos órgãos de controle em cada obra estudada. Ressaltamos que as conclusões foram construídas com base nos relatórios de cada obra entre as seis selecionadas para análise, produzidos pela equipe do Ipea, bem como nos relatórios dos órgãos de controle. Os documentos públicos disponíveis sobre as obras são apenas os relatórios dos órgãos de controle, não se encontram documentos

produzidos pelos órgãos gestores das obras nem pelas contratadas para executar as obras. Em apenas poucos trechos de alguns relatórios são citadas as alegações das entidades auditadas opostas à posição do controle. Entretanto, é possível, com base nesses documentos, identificar diferenças substantivas na capacidade de monitoramento e gestão dos entes responsáveis pela execução das obras, assim como os fundamentos alegados pelos órgãos de controle ao apontar irregularidades nas obras.[6]

As obras analisadas foram: ferrovia Transnordestina, rodovia BR-163, usina termelétrica Candiota III, usina hidrelétrica Teles Pires, BRT do Distrito Federal e metrô de Salvador. Cada obra tem suas particularidades técnicas, as quais estão explicadas nos relatórios dos casos, o que dificulta comparações precisas quanto a seu objeto e desenvolvimento. Apesar disso, acreditamos na possibilidade de identificação de padrões gerais de execução e produção de resultado das obras.

A principal conclusão é que mecanismos de gestão e monitoramento do andamento da obra e arranjos para a coordenação com órgãos de controle estão presentes nas obras em que as auditorias dos órgãos de controle identificaram menos problemas e não estão presentes nas obras que apresentam mais problemas. Metodologicamente, essa conclusão é válida para os seis casos analisados e não pode ser tomada como verdadeira para a totalidade das obras executadas pelo governo federal. Entretanto, as conclusões da análise qualitativa dessas seis obras podem ser tomadas como hipótese a ser verificada para o conjunto geral das obras federais em uma pesquisa que selecione os casos de modo significante para a identificação de um padrão geral.

No caso de duas obras (ferrovia Transnordestina e rodovia BR-163), o TCU analisou extensamente os órgãos governamentais responsáveis pelo financiamento e/ou gestão das obras: no caso da ferrovia, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB); no caso da rodovia, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Esses dois casos ilustram a situação em que simultaneamente são identificados problemas graves nas obras e nas fragilidades dos órgãos gestores, fragilidades às quais pode ser imputada boa parte da responsabilidade pelos problemas dessas obras.

6. Nesses seis casos, a atuação do Ministério Público ocorreu em questões ligadas à legislação de meio ambiente, e por isso estas foram tratadas na parte da pesquisa específica sobre a questão ambiental.

Nos dois casos, os órgãos do Executivo responsáveis por administrar a contratação, a implementação e/ou o financiamento das obras não têm condições de gerenciar de forma adequada esses recursos, incorrendo em irregularidades. Estas, além de implicarem desrespeito a demandas da legislação, ou seja, problemas de conformidade à lei, significam, na prática, baixa ou inexistente capacidade desses órgãos de gerir recursos e atividades de forma adequada, ou seja, com base nos parâmetros definidos em políticas, programas e normativos, e por meio de instrumentos administrativos que garantam que se alcance o resultado pretendido, que nestes casos é a realização de investimento em obras de interesse público de forma eficiente.

A ferrovia Transnordestina apresentou atraso e dificuldade de financiamento, o primeiro em boa parte devido ao frágil planejamento e às dificuldades de coordenar tantos aspectos diversos em grande extensão territorial – em especial desapropriações e licenciamentos); e a segunda em virtude da fragilidade regulatória do arranjo escolhido parceria entre Estado e iniciativa privada (Machado, 2015). A BR-163, por sua vez, apresentou problemas relacionados à realização e à fiscalização das obras – obras atrasam e/ou não se concluem, e pagamentos às empresas contratadas são feitos com base em fiscalizações precárias – (Panariello, 2015). Vejamos a seguir com mais detalhes os problemas identificados pelos órgãos de controle.

No caso da Transnordestina, o TCU realizou auditorias relacionadas à ferrovia em duas ocasiões. Em 2010, ao analisar a Sudene e o BNB, instituições que são responsáveis, respectivamente, pela implementação e pelo financiamento do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). A ferrovia recebeu recursos desse fundo e por isso foi citada no relatório (Acórdão TCU nº 2.297/2010[7]). A segunda ocasião foi em 2014, quando o TCU analisou o empreendimento da ferrovia como um todo, mas o relatório dessa auditoria não estava disponível para consulta pública quando da realização desta pesquisa.

A auditoria de 2010 constatou a ocorrência de impropriedades na fiscalização prévia e na emissão dos atestados de regularidade da obra, significando que houve liberação de recursos sem a comprovação do avanço físico do empreendimento. Além disso, a aprovação do financiamento do projeto e a celebração do contrato do BNB com a

7. Disponível em: <http://tinyurl.com/acordao2297-2010>.

concessionária Transnordestina Logística S/A (TLSA) ocorreram sem a apresentação de projetos executivos contendo plantas de todas as obras com especificações e orçamentos detalhados. O Tribunal apontou, ainda, que 51% dos recursos apresentados pela TLSA como investimentos próprios foram feitos de maneira irregular. Todos os fatos relativos a essas constatações do TCU ocorreram em descumprimento à normatividade do FDNE e do BNB, caracterizando a irregularidade.

O objetivo dessa auditoria de 2010 era realizar uma avaliação substantiva da atuação dos órgãos responsáveis pela aplicação dos recursos do FDNE, para aferir se os recursos foram dispendidos em atividades definidas pela política governamental, se a estrutura dos órgãos responsáveis pela gestão dos recursos é suficiente para atender à política, quais os resultados alcançados com a aplicação dos recursos e sobre a sustentabilidade financeira do fundo que financia essa política.

Algumas das principais constatações da auditoria sobre a atuação da Sudene e do BNB indicam que esses órgãos não têm condições de executar suas tarefas de acordo com a legislação e a normatividade que as regem, com implicações graves para o uso dos recursos públicos que essas instituições administram. A seguir, são ilustrados cinco pontos indicados na auditoria do TCU.

1) A Sudene não elaborou o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste nem a minuta de projeto de lei para a instituição do referido plano, e afirmou que precisa contratar consultores para a elaboração dos cadernos temáticos que desmembram as diretrizes do plano em programas, ações e projetos, ou seja, assume que não tem capacidade interna para elaborar ações e projetos decorrentes do plano regional.
2) Não há elaboração de relatório com a avaliação dos programas e das ações do governo federal na área de atuação da Sudene, pois a instituição informa que já iniciou os trabalhos de identificação de tais programas e ações, porém ainda não definiu uma sistemática para avaliar sua execução. Ou seja, a Sudene não fiscaliza a execução dos programas em andamento, portanto nenhum órgão governamental o faz. Essa falta de avaliação não apenas contradiz o que determina a lei que criou a Sudene (Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007), mas também demonstra a fragilidade da instituição e, portanto, do Executivo, para bem gerir as políticas e os recursos, já que não faz nenhum tipo de acompanhamento nem avaliação das ações.

3) Há graves deficiências na estrutura organizacional, nos sistemas de informação e nos controles internos da Sudene e do BNB, uma vez que não existem mecanismos para garantir a confiabilidade dos sistemas de informação utilizados na operacionalização do FDNE e do mecanismo de concessão de incentivos e benefícios fiscais. Conforme informado pela Sudene, o FDNE ainda não dispõe de sistema de informação, pois ele se encontra em fase de desenvolvimento. Com relação aos incentivos e benefícios fiscais, o sistema de informação está em estágio mais avançado e encontra-se em fase de implantação.
4) Não há procedimento operacional formalmente estabelecido, disciplinando a verificação da capacidade instalada dos empreendimentos pleiteantes de incentivos e benefícios fiscais. O TCU verificou que, em geral, os fiscais da Sudene tomam como verdadeira a informação prestada pela empresa no tocante à capacidade instalada, ou seja, a Sudene não realiza a verificação sobre a capacidade instalada das empresas que pleiteiam incentivos e benefícios fiscais.
5) Procedimentos que visam garantir que os recursos do FDNE sejam repassados pelo BNB conforme o andamento das obras não foram realizados de forma adequada, ou seja, o BNB paga por obras não realizadas.

No caso da BR-163, as auditorias mais recentes encontradas foram duas, uma sobre a própria rodovia e outra sobre o DNIT. Na primeira, em que foi fiscalizado o trecho rodoviário compreendido entre a divisa dos estados de Mato Grosso e do Pará e a cidade de Santarém, no estado do Pará, em 2010-2011, o Tribunal identificou superfaturamento nas contratações (Acórdão TCU nº 1.193/2011[8]). Na segunda, o TCU auditou o DNIT em 2011-2012 (Acórdão TCU nº 3.448/2012[9]), e as principais conclusões são listadas a seguir.

1) Repetem-se os recorrentes problemas estruturais de carência de pessoal e de instalações físicas, falta de equipamentos, procedimentos de trabalho inadequados e pouca integração entre as áreas da autarquia.
2) No tocante aos projetos, persistem as dificuldades do DNIT para elaborar termos de referência segundo o que prescrevem suas próprias normas, acompanhar bem os trabalhos da empresa projetista e responsabilizar as empresas que elaboram projetos deficientes.

8. Disponível em: <http://tinyurl.com/acordao1193-2011>.
9. Disponível em: <http://tinyurl.com/acordao3448-2012>.

3) Achados recorrentes nas auditorias de obras rodoviárias do DNIT são provenientes de falha na gestão dos empreendimentos, tais como:

   a) ineficiência e controle insuficiente na análise de projetos, não há procedimento padrão para apenar projetistas por falhas graves na execução do projeto contratado e não há aplicação de penalidades às supervisoras e às empreiteiras por descumprimento contratual;

   b) a estrutura das superintendências regionais (SRs) e das unidades locais (ULs) é incompatível com suas atribuições, e o controle e o acompanhamento das obras são insuficientes para assegurar sua qualidade e a razoabilidade dos seus custos;

   c) há pouca integração entre as áreas responsáveis pelas obras do DNIT e o sistema de informações gerenciais de obras e projetos, e os sistemas de protocolo são inadequados; e

   d) atraso nas obras devido a dificuldades com questões ambientais e indígenas.

Em função dos problemas encontrados, o tribunal sugeriu medidas a vários órgãos. Ao DNIT, o tribunal sugeriu que:

- desenvolva procedimento para análise de projetos;
- aperfeiçoe seu plano de gestão de pessoas;
- dote as unidades de análise de projetos de ferramentas que permitam análise mais integrada e sequencial dos projetos;
- defina e normatize procedimentos de apenação de empresas projetistas, supervisoras e empreiteiras;
- reestruture seu sistema de fiscalização;
- aperfeiçoe a sistemática de gerenciamento dos empreendimentos; e
- estruture sistema de informações gerenciais.

À Casa Civil, o tribunal recomendou que defina mecanismos de articulação institucional que facilitem a integração entre o DNIT, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e a Fundação Nacional do Índio (Funai), e que, consequentemente, evitem-se atrasos nas obras devido a questões ambientais ou indígenas. O relatório do TCU também foi enviado aos ministérios responsáveis por ações nessa área: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Ministério dos Transportes.

Enfim, as obras da Transnordestina e da BR-163 são casos que indicam claramente relação muito forte entre, de um lado, falta de instrumentos de gestão e monitoramento de obras por parte dos órgãos do Executivo por eles responsáveis e, de outro, má aplicação de recursos públicos (superfaturamento e pagamentos irregulares) e ineficácia (não realização ou conclusão de obras necessárias à população).

A situação é extremamente grave pelo fato de esses órgãos (Sudene, BNB e DNIT) serem especializados nas suas atividades e terem sido criados para desempenhar tarefas específicas (financiamento, gerenciamento de financiamento, de projetos e de obras), além de serem órgãos que existem há décadas (se descontarmos as mudanças de nome e estatuto). Ou seja, seria adequado supor que, ao longo do tempo, eles tivessem criado capacidade para realizar suas atribuições de forma adequada, mas a realidade indica o oposto: eles são mantidos, há décadas, em situação de baixa qualificação e baixo desempenho. Questão fundamental, portanto, é entender quais os mecanismos que mantêm esses órgãos nessa situação, a qual tem gerado repetidamente problemas em obras públicas, como já constataram relatórios do TCU e do Congresso sobre as obras federais nas duas últimas décadas. As obras executadas sob essas condições tendem a ter resultados semelhantes aos dos casos da ferrovia Transnordestina e da BR-163, ou pior.

O caso do metrô de Salvador é, do nosso ponto de vista, mais grave que os da Transnordestina e da BR-163, se pensarmos nas diferenças técnicas entre essas obras, no sentido de que a construção do metrô é menos complexa do que a da ferrovia e da rodovia. A tecnologia de construção de metrô está bem desenvolvida no país (devido à construção recente de linhas em várias cidades), e a obra realizada em Salvador era de um trecho relativamente curto. Conforme a descrição dos casos, a ferrovia é uma obra de escala enorme (ela passa por vários estados) e enfrentou problemas de diversas naturezas jurídicas e técnicas (licenciamento, desapropriações), enquanto a construção da BR-163 também tem uma escala grande (1 mil quilômetros de rodovia) e é feita em região sujeita a condições climáticas e de solo bastante adversas.

No caso do metrô de Salvador, o TCU identificou diversos problemas na obra em fiscalizações realizadas desde 2001. O cronograma inicial previa a conclusão do empreendimento em 2003 (o primeiro contrato foi assinado em 1999). Desde então, houve mudanças de projeto, descontinuidade no fluxo de recursos, divisão da obra em dois tramos e diversas revisões de cronograma. A partir de 2007, com o PAC,

garantiram-se recursos para a execução dos dois tramos. No entanto, atualmente (2014-2015), as obras do Tramo I ainda não estão concluídas, o cronograma válido não será cumprido e não há sequer previsão para a execução do Tramo II. Também não há definição para a operação do Tramo I (Santana, 2015). Conclui-se que, em mais de quinze anos de esforços envidados e recursos públicos gastos, o resultado pretendido não foi alcançado (operação do metrô), apesar da disponibilidade de recursos (a obra entrou no PAC em 2007) e de ser uma obra de porte relativamente pequeno e de tecnologia conhecida e dominada por empresas nacionais.

As decisões mais recentes do TCU sobre o metrô de Salvador são de 2011 (Acórdão TCU nº 2.689/2011[10]) e 2015 (Acórdão TCU nº 63/2015[11]). As irregularidades mais relevantes identificadas são:

- ausência de orçamento detalhado com discriminação dos serviços executados, custos unitários, quantitativos e composições;
- atrasos na obra; e
- indícios de sobrepreço e superfaturamento.

Um exemplo concreto da enorme dificuldade de gerenciamento que essa obra sofre se expressa na incapacidade da Companhia de Transportes de Salvador (CTS) para apresentar orçamento detalhado da obra num período de três anos. O orçamento, que é uma peça fundamental da gestão de uma obra, foi solicitado pelo TCU e, durante três anos, a empresa solicitou várias prorrogações no prazo de entrega, que sempre foram concedidas pelo Tribunal.

Ademais, a leitura dos relatórios do TCU não indica como determinantes da não realização da obra fatores como licenciamento, natureza do solo ou especificidades técnicas do projeto, mas sim, pelo que se pode depreender, incapacidade dos governos e das entidades responsáveis pelo transporte em Salvador e na Bahia de gerir a contratação e a execução da obra. Os motivos específicos dessa incapacidade, entretanto, não foram analisados nos referidos documentos.

10. Disponível em: <http://tinyurl.com/acordao2689-2011>.
11. Disponível em: <http://tinyurl.com/acordao63>.

No metrô de Salvador, houve a fiscalização por parte do TCU e do TCE da Bahia. A atuação desses órgãos de controle não foi concomitante, e cada entidade fiscalizou ações diferentes. Não houve, portanto, sobreposição da atuação dos órgãos de controle, no sentido de que tenham fiscalizado os mesmos procedimentos envolvidos na obra, mas seria interessante que os órgãos tivessem maior articulação, para uma produção conjunta de informações, tanto no que se refere à relação entre tribunal federal e tribunais estaduais quanto no que se refere à relação entre órgãos do mesmo estado e dos tribunais estaduais entre si, no caso das obras que perpassam o território de vários estados, como a BR-163 e a Transnordestina.

No metrô de Salvador, a fiscalização do TCU se concentrou no uso dos recursos federais, enquanto a do TCE da Bahia analisou a etapa inicial de licitação. Irregularidades graves foram apontadas pelo tribunal federal, entre elas: superfaturamento; sobrepreço; execução de serviços com qualidade deficiente; supervisão deficiente das obras; projeto básico incompleto; empreendimento com licença prévia ou de instalação vencida; e existência de processos de desapropriação instaurados em 2002 e ainda em andamento, sem que houvesse ação tempestiva e ativa do gestor para sua regularização. Essa fiscalização do TCU culminou, em 2009, na retenção cautelar de repasses federais, mas isso não implicou a paralisação das obras, que continuaram com recursos estaduais. O TCE, por sua vez, atuou na fiscalização de processos administrativos – apontando, por exemplo, irregularidades na minuta do edital de licitação por haver restrição à ampla concorrência.

As obras analisadas até aqui (ferrovia Transnordestina, BR-163 e metrô de Salvador) se assemelham quanto ao fator relativo à capacidade dos órgãos governamentais responsáveis por, em um sentido amplo, gerir as obras. Em outras palavras, a capacidade de tais órgãos para realizar atividades fundamentais que compreendem: licitar e contratar empresas privadas para planejar, executar e fiscalizar a obra; monitorar e fiscalizar a execução da obra e/ou os agentes contratados para esse trabalho; gerenciar as mudanças ou as adequações do projeto e os respectivos custos durante o desenvolvimento da obra em função de imprevistos (por exemplo, características desconhecidas do solo, intempéries não previsíveis etc.); e atender exigências legais tradicionais dos processos de contratação pública.

Apesar dos graus diferentes de complexidade técnica dessas obras e da alta complexidade de algumas delas, as dificuldades e os atrasos em sua execução aparecem

nos relatórios das obras e dos órgãos de controle relacionados às deficiências dos órgãos responsáveis pela gestão da obra nesse sentido amplo em realizar as atividades necessárias. No caso do metrô de Salvador, não há estudo específico sobre as entidades que geriram essa obra, já que se trata de entes estaduais, os quais o TCU não pode auditar, mas nesse caso os relatórios não citam dificuldades técnicas específicas que poderiam ser a causa de tanto atraso na sua execução.

Por sua vez, os outros três casos de obras analisadas (construção da usina termelétrica Candiota III, construção da hidrelétrica Teles Pires e implementação do BRT do Distrito Federal) apresentaram resultados mais positivos que as anteriores em termos de nível de ocorrência de irregularidades e nível de conclusão das obras.

A respeito da conclusão das obras, Candiota III começou a operar comercialmente em menos de cinco anos de obras, a usina Teles Pires foi construída dentro do prazo previsto de cinco anos e o trecho sul do BRT do Distrito Federal ficou quase pronto em um prazo 60% maior que o inicialmente planejado. O que essas obras têm em comum são mecanismos de gestão da obra e de articulação entre os órgãos cuja atuação pode gerar algum impacto ou entrave importante no andamento da obra, como órgãos de licenciamento e de controle, ou articulação entre o órgão público responsável pela obra e a entidade privada contratada para geri-la.

Isso não significa que não tenham havido apontamentos de irregularidades pelos órgãos de controle nem dificuldades com licenciamentos e fiscalizações ou problemas técnicos relacionados à especificidade e à complexidade da obra, mas que essas irregularidades e dificuldades provavelmente foram sanadas com agilidade e tempestividade devido aos mecanismos de gestão e de articulação. Portanto, elas não impediram a realização da obra nem se constituíram em fatores relevantes de atraso na sua execução.

Uma análise mais detalhada do que a disponível nos relatórios dos casos sobre como esses mecanismos de gestão e de articulação foram construídos e como eles operaram, bem como uma análise conjunta com a das demais condicionantes são fundamentais para se atribuir o maior sucesso dessas obras a este fator especificamente. Mas, como apontaremos a seguir, estas três obras se destacam em função da existência desses mecanismos de gestão e de articulação.

No caso de Candiota III, destacam-se a criação de uma unidade específica para gerir o projeto no organograma da empresa que contratou a obra (Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE, subsidiária da Eletrobras), a utilização de uma unidade de apoio com serviços de consultoria especializada para o período de execução da obra e a adoção de mecanismos de gestão da documentação e do relacionamento com órgãos de controle e fiscalização (Alves, 2015).

A construção dessa usina foi analisada pelo TCU em duas fiscalizações, uma em 2008 (TCU, 2008) e outra em 2010 (TCU, 2010). Na auditoria de 2008, o TCU não apontou irregularidades e, na de 2010, apontou dois problemas de baixa gravidade: atraso nas obras decorrente de atrasos na contratação por motivos alheios às empresas contratante e contratada, mas que era problemático, pois poderia levar a CGTEE a não cumprir contratos de fornecimento de energia; e possíveis irregularidades no aditivo para restabelecimento do equilíbrio econômico financeiro decorrentes de aumento do preço do aço, que elevou em US$ 6 milhões o contrato.

No caso da usina Teles Pires, o principal fator que se destaca diz respeito ao mecanismo criado para a articulação entre a empresa responsável pela obra (Companhia Hidrelétrica Teles Pires S/A – CHTP), a contratante (Empresa de Pesquisa Energética – EPE, do Ministério de Minas e Energia) e demais órgãos governamentais (como a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, o Ibama e o TCU). A CHTP contratou um funcionário para se dedicar exclusivamente a resolver os potenciais problemas para a execução da obra decorrentes das exigências desses órgãos (Ocon, 2015). Esse funcionário acompanhou todo o processo de desenvolvimento da construção e atuou como um "facilitador", por conhecer e frequentar a obra e intermediar os procedimentos necessários com representantes da EPE, da Aneel, do Ibama e do PAC.

Na usina Teles Pires, o TCU analisou apenas o leilão da obra. Antes da realização deste, o Tribunal determinou a reavaliação dos orçamentos para redução do preço, mas a contratante (EPE) contestou-o, alegando que os preços eram compatíveis para a competitividade do leilão. Assim, o leilão foi realizado pelo preço definido pela EPE, sem o ajuste determinado pelo TCU. A análise final do Tribunal sobre o leilão, após sua ocorrência, indica que a venda da energia de Teles Pires foi realizada a R$ 58,35/MWh, valor que representa um deságio de 33% em relação ao preço de R$ 87,00/MWh orçado pela EPE e de 25,2% em relação aos

R$ 78,00/MWh recomendados pelo Tribunal. Como o deságio obtido no leilão para a tarifa de energia foi superior à redução que decorreria da implementação das recomendações do Tribunal, o TCU retirou o apontamento na votação final. Não foram encontrados estudos sobre o motivo do deságio, o que nos impede de avaliar se o TCU tinha razão na demanda por redução do preço.

A construção do trecho sul do BRT do Distrito Federal pode ser considerada um caso de relativo sucesso, uma vez que a obra foi quase integralmente concluída, em um prazo 60% maior que o previsto (ao final, a construção levou trinta meses). O fator apontado como importante para o sucesso na execução foi o monitoramento da obra realizado pela Caixa Econômica Federal, em função do financiamento da Caixa à obra. A construção foi fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e pela Controladoria-Geral do Distrito Federal (Secretaria de Estado de Transparência e Controle). O TCU atuou recentemente no trecho oeste (Acórdão TCU nº 2.621/2015[12]). Também neste caso a atuação desses órgãos de controle não foi concomitante, e cada entidade fiscalizou ações diferentes.

O TCE identificou problemas de superfaturamento na definição dos preços e na fase de execução da obra por meio de pagamentos irregulares, e irregularidades graves nos processos licitatórios (no trecho sul a licitação foi atrasada para contemplar as alterações exigidas pelo TCE e no trecho oeste os gestores aceitaram as alegações do TCU e revogaram a licitação). A Controladoria, por sua vez, fez um trabalho voltado para a análise dos transportes do Distrito Federal, com o objetivo de compreender os benefícios da operação do BRT nesse sistema como um todo. Ou seja, as fiscalizações tiveram abrangência e objetivos diferentes.

5 CONCLUSÃO

O conflito de visões sobre o funcionamento dos controles interno e externo no governo federal está bem diagnosticado. De um lado, controladores (TCU, CGU e MPF) acreditam que controlar todos os aspectos da gestão é fundamental para evitar irregularidades, ilegalidades e fraudes, e que é necessário expandir a abrangência

12. Disponível em: <http://tinyurl.com/acordao2621-2015>.

e o alcance das atividades de controle sobre a APF. Do outro lado, os controlados (funcionários da APF) reconhecem a legitimidade política dos controles, mas entendem que, na prática e apesar do discurso de promoção do desempenho gerencial e de orientação preventiva, eles dedicam-se predominantemente ao controle de legalidade e têm postura "policialesca", ou seja, os controles contribuem para atravancar a gestão.

A análise dos documentos disponíveis, basicamente os relatórios das auditorias e das fiscalizações dos órgãos de controle, constitui a visão de apenas um dos lados desse conflito, por mais bem fundamentados e instruídos que eles sejam. As entrevistas permitiram revelar conflitos que não aparecem nesse material.

Qual a realidade da atuação dos controles na APF? O que há de real nessas duas visões opostas sobre o controle? Com base no estudo da literatura nacional e estrangeira sobre o tema, e nas entrevistas realizadas em 2015 no âmbito desta pesquisa, o que podemos afirmar é que: as duas visões, de controladores e controlados, têm fundamento e são parciais, por motivos diferentes.

A visão do controle (necessidade de mais e melhores controles) tem fundamento, haja vista nosso histórico de precariedade do funcionamento dos controles. Entretanto, essa posição insiste em "mais do mesmo", o que está ultrapassado de acordo com o estado da arte em controle público: controle "de varejo" e controle uniforme para todas as operações independentemente de sua natureza ou especificidade técnica (mesma lógica de controle aplicada tanto para a compra de serviço de limpeza quanto para a construção de hidrelétricas), controle sem preocupação com o funcionamento da APF.

A visão dos controlados, por sua vez, também encontra bons fundamentos. Ela aponta com precisão a postura errada dos controladores, baseada em uma visão "policialesca" e de "presunção de culpa", e os efeitos negativos da atividade de controle predominantemente de legalidade sobre o funcionamento da APF. Entre esses efeitos, a imposição de cumprimento de exigências formais no meio ou ao final de processos e atividades em andamento, sem consideração sobre o custo de oportunidade da paralisação ou da revisão da atividade, nem consideração sobre o impacto do cumprimento dessas exigências sobre o resultado final. A legislação e a cultura administrativa são provavelmente as principais responsáveis por essa postura, ou seja, não cremos que o

problema são os indivíduos, mas o ambiente em que são formados e atuam, o qual cria formas específicas de pensamento e ação.

Entretanto, a visão dos controlados está descolada da literatura e da experiência internacional, que apontam a importância de controle interno integrado nos processos rotineiros de gestão, de forma a completar o ciclo da administração: planejamento; execução; controle, monitoramento, avaliação; revisão do planejamento; e correção da execução. Isso os impede de perceber que boa parte da baixa efetividade do controle tal como realizado hoje se deve à inexistência de controles administrativos internamente às organizações do Poder Executivo.

O resultado dessas ineficiências apontadas por ambos os lados é que os órgãos de controle "enxugam gelo". Em outras palavras, suas atividades, por mais que se expandam e se aperfeiçoem, como tem ocorrido nas últimas décadas, têm, na prática, baixa efetividade, no sentido de que as mesmas irregularidades e fraudes se repetem, por mais que sejam identificadas (basta ler os relatórios de atividades do TCU e da CGU dos últimos anos para verificar que as observações de irregularidades se repetem ano a ano, nos mesmos órgãos inclusive, como no DNIT e na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A).

Logo, não se altera a origem das irregularidades e das fraudes, que tem várias causas: normas e procedimentos que as permitem ou que não as impedem; e precariedade da capacidade dos órgãos da APF de monitorar e controlar suas operações de modo a identificar e evitar irregularidades e fraudes. Até hoje, por exemplo, se faz pagamento irregular de salário e pensão, apesar de esses pagamentos serem fiscalizados todo mês pela CGU e pelo TCU há anos.

Por seu turno, os órgãos controlados, ao não realizarem controle verdadeiramente interno, integrado à rotina administrativa, são incapazes de identificar e corrigir processos, rotinas e mecanismos que permitem ou não impedem irregularidades e fraudes. Consequentemente, a APF é incapaz de justificar suas opções e decisões aos controladores, e assim torna-se refém da lógica dos órgãos de controle.

Os órgãos de controle, especialmente o TCU e o Congresso, passaram a apontar recentemente as fragilidades da APF na gestão de informações e no monitoramento,

mas não indicam com clareza o que consideramos fulcral: a inexistência de controles internos integrados nas operações rotineiras da APF. Tais controles nunca existiram na administração pública, nem no modelo antigo de controle interno (as secretarias de controle interno – Cisets dos ministérios, extintas em 2000) nem no atual modelo, centralizado na CGU (Olivieri, 2010).

Nesse vácuo de reflexão e ação sobre monitoramento e controle das operações cotidianas internamente à APF, os órgãos de controle impõem-lhe, com toda a autoridade conferida pela Constituição, pelo direito administrativo e pelas suas respectivas leis orgânicas, e com toda a competência decorrente de sua qualificação interna acima da média em relação à APF (em termos de salário, treinamento, estrutura e apoio organizacional), sua própria interpretação sobre a forma correta e legal de realizar os procedimentos administrativos e de prestar contas. Mais ainda, impõem-lhe sua própria visão (especialmente no caso do MPF) sobre a interpretação das leis que definem prioridades e valores a serem implementados por meio das políticas públicas. O que fazer? Tendo em vista o extenso histórico de reformas administrativas malsucedidas ou muito bem desenhadas e não implementadas, sugiro começarmos a reflexão pela pergunta: o que não fazer?

O que não fazer:

- demonizar os órgãos de controle, pois cumprem suas atribuições constitucionais e legais e têm buscado melhorar sua própria atuação por meio da qualificação técnica, bem como promovem auditorias que buscam identificar problemas de organização e gestão da APF que são em boa parte responsáveis pela "perpetuação" de irregularidades na gestão;
- "jogar o bebê com a água suja", ou seja, propor uma reforma de todo o sistema de controle, desestruturando-o e, assim, jogando fora todo o aprendizado das últimas décadas (inovações como o debate legislativo das fiscalizações das obras federais pelo TCU devem ser mantidas);
- iludir-se quanto à possibilidade de mudanças radicais do direito e da cultura administrativa nacionais;
- iludir-se em promessas de adoção de modelos estrangeiros alheios à nossa cultura e experiência legal e administrativa; e

- iludir-se quanto à capacidade da APF de criar controles internos eficientes por geração espontânea ou por força de lei ou decreto.

O que fazer, então:

- estudar formas de implementação de controles internos nas rotinas administrativas da APF que funcionem "pra valer" e não "para inglês ver" (ou seja, atividades que permitam monitorar operações e identificar irregularidades e fraudes antes da atuação dos órgãos de controle externos) a partir da experiência de órgãos públicos nacionais (a administração indireta pode ter bons referenciais para iniciar a discussão) e abrir esse debate para incluir especialistas em finanças, orçamento, operações, desempenho, internos e externos à APF, tendo órgãos de controle como interlocutores e parceiros; e
- alterar a legislação para fortalecer o controle de cunho gerencial (que vise melhorar a gestão) em detrimento do controle de legalidade (que, entretanto, não deve ser excluído).

A análise dos casos das obras selecionadas nesta pesquisa reforça, portanto, a importância de se investir na capacidade do Poder Executivo de gerir as obras públicas, por meio da criação e do fortalecimento de mecanismos de gestão e monitoramento e de arranjos para a coordenação com órgãos de controle ou que possam interferir no andamento das obras.

A principal conclusão é que são necessários mais controles, mas não mais do mesmo: precisamos de controles internos integrados à gestão; controles internos e externos que garantam a conformidade às leis, mas que tenham como preocupação central a efetividade da gestão pública; e controles externos articulados entre si em nível federativo (articulação entre TCEs e entre estes e o TCU).

REFERÊNCIAS

ALVES, L. A. **UTE Candiota** – fase III. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

ANASTASIA, F. Responsabilização por controle parlamentar. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 12., 1999, Caxambu, Minas Gerais. **Anais**... Goiás: Anpocs, 1999.

BARZELAY, M. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. **Governance**, v. 10, n. 3, p. 235, 1997.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Auditoria e controle interno na União Europeia e no Brasil** – palestras e discussões do seminário internacional de auditoria e controle interno. Brasília: SFC/CGU, 2015. Disponível em: <http://goo.gl/3ZEFMy>.

COSTA JÚNIOR, G. R. **Requerimento de informação como instrumento de monitoração legislativa das políticas públicas**: uma pesquisa exploratória – 1988-1997/1998. 1998. Dissertação (Monografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

FIGUEIREDO, A. The role of Congress as an agency of horizontal accountability: lessons from the Brazilian experience. *In*: MAINWARING, S.; WELNA, C. **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003.

GAO – UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Standards for internal control in the federal government**. Washington: GAO, Sept. 2014. (GAO-14-704G). Disponível em: <http://www.gao.gov/assets/670/665712.pdf>.

GOMIDE, A. **Condicionantes institucionais à execução de projetos de investimentos em infraestrutura**: uma nota de pesquisa. Brasília: Ipea, 2015. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 7).

KOS, M. **Financial management and control arrangements in practice**. Brasília, SFC/CGU, 2014.

LOUREIRO, M. R. *et al.* **Coordenação do sistema de controle da administração pública federal**. Brasília: Ministério da Justiça, 2010. (Relatório de Pesquisa).

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Revista O&S –** Organizações e Sociedade, v. 15, p. 107-119, 2008.

MACHADO, R. A. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura no Brasil**: estudo de caso sobre a implementação da ferrovia Transnordestina. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

OCON, D. C. M. **Relatório de estudo de caso**: condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura – o caso da usina hidrelétrica Teles Pires. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, p. 147-168, 2007. Impresso.

OLIVIERI, C. **A lógica política do controle interno** – o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

OLIVIERI, C. *et al.* **A CGU e a administração pública federal (APF) no sistema brasileiro de controle democrático**: avaliação institucional e da percepção dos atores. Brasília: CGU, 2011. (Relatório de Pesquisa).

PANARIELLO, L. M. **Pavimentação da BR-163/PA**. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

PESSANHA, C. O Congresso externo sob controle das contas. **Insight Inteligência**, v. 5, n. 21, p. 120-128, 2003.

POLLITT, C. *et al.* **Desempenho ou legalidade**: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

RIBEIRO, R. A lenta evolução da gestão de obras públicas no Brasil. **E-Legis** – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, n. 8, p. 82-103, 2012.

_____. **Avaliação da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – 2007/2014**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. (Nota Técnica, n. 15/2014).

RIESER, J. **Performance audit in the public sector**. Brasília: SFC/CGU, 2014a.

_____. **Monitoring internal control systems**. Brasília: SFC/CGU, 2014b.

SANTANA, S. K. S. **Condicionantes institucionais aos investimentos em infraestrutura no Brasil** – sistema metroviário de Salvador e Lauro de Freitas. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

SEEUWS, K. **The internal audit function in the public sector**. Brasília: SFC/CGU, 2014.

SIMEONOVA, S. **Financial inspection in the public sector**. Brasília: SFC/CGU, 2014.

SPECK, B. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**. São Paulo: Konrad Adenauer Stifung, 2000.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de fiscalização** – sintético. TC nº 008.461/2008-0. Fiscalização nº 192/2008. Implantação da usina termelétrica Candiota III com capacidade de 350 Mw no estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria de Controle Externo-RS, 2008.

_____. **Relatório de fiscalização** – sintético. TC nº 016.545/2010-9. Fiscalização nº 241/2010. Implantação da usina termelétrica Candiota III, fase C, com 350 Mw, no estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria de Controle Externo-RS, 2010.

WOOD, B. D.; WATERMAN, R. W. The dynamics of political control of the bureaucracy. **The American Political Science Review**, v. 85, n. 3, p. 801-828, 1991.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. *In*: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Elsevier, 2004.

ARANTES, R. B. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.

ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Brasília: Editora FGV, 2010.

Controladoria-geral do DISTRITO FEDERAL. **Relatório nº 07/2014-Difip/Conep/Cont/STC**: avaliação dos resultados quanto à eficiência e à eficácia da gestão governamental, por programa de governo – exercício 2013. Brasília: STC, mar. 2014.

GIELISSE, R. **The role of internal audit in fighting fraud** – the EU perspective. Brasília, SFC/CGU, 2014.

HILL, R. **Reforming public internal control**: lessons (not) learned. Brasília, SFC/CGU, 2014.

MARTINS, C. E. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 1, 1989.

O´DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998.

RIBEIRO, R. 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, 2010.

SANTIAGO, A. O. **Condicionantes institucionais aos investimentos em infraestrutura no Brasil**: o caso do BRT-SUL do DF. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

SIMEONOVA, S. **Quality evaluation and improvement for internal audit**. Brasília: SFC/CGU, 2014.

APÊNDICE

QUADRO A.1
Lista dos entrevistados

Cargo	Órgão	Nome
Coordenador de fiscalização, controle externo, comissões parlamentares de inquérito (CPIs) e propostas de fiscalização e controle	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados	Romiro Ribeiro
Consultor de orçamento	Senado Federal	Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Secretário-geral de controle externo	Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (Segecex/TCU)	Rainerio Rodrigues Leite
Coordenador-geral de controle externo da área de infraestrutura e da região Sudeste	TCU	Arsênio José da Costa Dantas
Chefe da assessoria parlamentar	TCU	Karla Cristina de Oliveira Ferreira
Assessoria parlamentar	TCU	Josianne de Menezes Lima
Assessoria parlamentar	TCU	Gilberto Gomes da Silva Junior
Secretário executivo	Controladoria-Geral da União (CGU)	Carlos Higino Ribeiro de Alencar
Diretor de auditoria da área de infraestrutura	CGU	Wagner Rosa da Silva
Consultor-geral da União	Advocacia-Geral da União (AGU)	Arnaldo Aguiar Sampaio de Moraes Godoy
Consultor-geral da União, substituto	AGU	André Augusto Dantas Motta Amaral
Diretor da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF)	AGU	Francisco Orlando Costa Muniz
Relatora de licitações e obras públicas da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 2012	Ministério Público Federal (MPF)	Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento
Procuradora regional da República	Procuradoria Regional da República da 1ª Região	
Procurador regional da República	Procuradoria Regional da República da 1ª Região	José Alfredo de Paula Silva
Ex-coordenador-geral de auditoria da área de transportes	CGU	Tarcisio Gomes de Freitas
Ex-diretor executivo	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	
Analista legislativo	Câmara dos Deputados	
Assistente de assuntos para órgãos de controle do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (Gepac)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Anderson Moreno
Coordenador-geral de programas estratégicos de governo	Caixa Econômica Federal	Luiz Alberto Nozaki Sugahara
Coordenador do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)		

Elaboração da autora.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Laura Vianna Vasconcellos
Luciana Nogueira Duarte
Mariana Silva de Lima
Vivian Barros Volotão Santos
Bianca Ramos Fonseca de Sousa (estagiária)
Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Editoração
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Glaucia Soares Nascimento (estagiária)
Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

BRASIL GOVERNO FEDERAL