

Revista da

CGU

ANO VI - Nº 9
Junho/2011
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Junho/2011

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília /DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho

Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira

Secretário Federal de Controle Interno

José Eduardo Elias Romão

Ouvidor-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha

Corregedor-Geral da União

Mário Vinícius Claussen Spinelli

Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita da versão impressa

Diagramação e arte: Assessoria de Comunicação Social da CGU

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano VI, n.º 9, Junho/2011. Brasília: CGU, 2011.

128 p. Coletânea de artigos.

1.Prevenção e Combate da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

umário

Nota do editor 5

Artigos

A Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016: os desafios para o controle interno 8

Tarcísio Gomes de Freitas e José de Castro Barreto Júnior

Incidência da atuação do conselho de transparência pública e combate à corrupção no processo de accountability federal..... 25

Damásio Alves Linhares Neto e Eveline Martins Brito

A corrupção: conceitos e proposições de luta em vertentes repressiva e preventiva, adaptados à realidade brasileira 39

Bernardo Alvarenga Spadinger

A concessão de assistência jurídica aos agentes públicos – exame da legitimidade 58

Cibely Pelegrino Chagas

Aspectos polêmicos acerca do controle interno..... 73

Gilberto Batista Naves Filho

Vantagens e desvantagens da adesão à ata de registro de preços..... 84

Ana Maria de Farias

Estudo comparado das garantias processuais no âmbito do processo disciplinar e sua proteção na esfera global.....	90
<i>Rodrigo Vieira Medeiros</i>	

Legislação

Atos Normativos	102
Legislação em Destaque	104

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Súmulas / Acórdãos	108
Julgados recentes de tribunais – Acórdãos	110

A Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016: os desafios para o controle interno

Tarcísio Gomes de Freitas, engenheiro civil graduado pelo Instituto Militar de Engenharia, pós-graduado em gerenciamento de projetos pela FGV e Analista de Finanças e Controle da CGU.

José de Castro Barreto Júnior, engenheiro civil graduado no Instituto Militar de Engenharia e Analista de Finanças e Controle da CGU.

1. Introdução

O Brasil vive um momento ímpar em sua história recente. O País, principalmente desde 1999, conseguiu progressos importantes em termos de controle inflacionário (a inflação caiu de 12,2% para menos de 5% ao ano no período), mostra um desempenho razoável nas contas externas, superou, sem maiores problemas, crises financeiras internacionais importantes, como a ocorrida em 2008, tem mantido o equilíbrio fiscal e, mais importante, tem ampliado os investimentos em infraestrutura, o que pode alavancar o crescimento econômico.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) desempenhou papel importante nesse processo, no

que diz respeito à retomada do crescimento econômico e ao combate aos efeitos da crise financeira, com maciços investimentos nos vetores logístico, energético e social urbano. Concebido para proporcionar as condições de retomada de um vigoroso crescimento econômico, teve como objetivo principal a recuperação da infraestrutura brasileira, de modo a aumentar o estoque de capital, proporcionando condições para o crescimento potencial. Além disso, subsidiariamente funcionou como mecanismo anticíclico de atenuação dos efeitos nocivos da crise financeira internacional.

Dentro desse contexto, melhorando ainda mais a perspectiva de crescimento de curto prazo, o Brasil foi

escolhido para sediar os dois mais importantes eventos esportivos do planeta. A Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Essas escolhas elevam o país ao patamar daqueles de tradição esportiva consolidada, visto que, em uma década (2007-2016), o Brasil terá sediado cinco das mais representativas competições esportivas de nível continental e mundial (além da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016, os XV Jogos Pan-americanos e os III Jogos Parapan-americanos Rio 2007, os V Jogos Mundiais Militares Rio 2011 e a Copa das Confederações de 2013).

Esses megaeventos esportivos podem, seguramente, garantir a promoção do crescimento econômico, estimulando a renovação urbana, melhorias infraestruturais, ampliação do turismo e melhoria da imagem externa. Além dos benefícios econômicos, outros legados são esperados, como a transformação de projetos de formação de atletas em ações permanentes de governo, a incorporação de bens públicos de padrão internacional para o fomento das atividades esportivas, o amadurecimento mercadológico dos clubes e confederações esportivas brasileiras e a melhoria da gestão de ativos esportivos, particularmente das arenas, que poderão se transformar em centro de consumo e entretenimento, aumentando bastante o potencial de geração de receitas.

Para o sucesso dos empreendimentos, no entanto, há um árduo trabalho pela frente. Este envolve o

planejamento do Estado, que deve ser meticuloso e conjugar as prioridades públicas nas áreas de transportes, segurança, saneamento, mobilidade urbana, turismo, educação, saúde e esportes com os interesses privados, buscando a convergência de esforços e a transformação dos altos custos em rentáveis dividendos políticos, econômicos e sociais.

O Controle Interno, visto que grande parte dos recursos para a viabilização desses eventos será financiada pelo Poder Público, seja diretamente por meio de dotações orçamentárias, seja por meio de financiamentos dos bancos de fomento – notadamente o BNDES, aportando recursos do tesouro, e a CAIXA, com recursos do FGTS –, terá um papel fundamental para o sucesso dos eventos.

Para cumprir com seu dever constitucional no que diz respeito ao monitoramento desses eventos, é necessário o planejamento de suas ações de acompanhamento e controle, promovidas mediante ações conjuntas com os outros partícipes, destacadamente os gestores envolvidos, em primeira instância, e também o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União e os tribunais de contas dos estados e municípios, por meio de auditorias integradas e adoção de ações coordenadas, tempestivas, preventivas e proativas, que evitem a ocorrência de irregularidades na realização dos programas de governo, principalmente no que diz respeito à realização das despesas.

2. Impactos econômicos e os pressupostos da hierarquização das políticas públicas para fins de controle interno

As diversas ações e investimentos veiculados quase que diariamente pela mídia, muitos dos quais começam a se concretizar, permitem concluir que, em termos de controle interno, não há dúvidas acerca da materialidade. Os investimentos em arenas esportivas, transportes, mobilidade urbana, segurança, hotelaria, mídia, dentre outros, atingem cifras expressivas. Os investimentos aplicados diretamente na organização dos Jogos e da Copa superam a marca dos R\$ 50 bilhões.

Mas além do aspecto da materialidade, cabe identificar a relevância e a criticidade, para fins de hierarquização das políticas públicas com vistas ao controle interno. A hierarquização é a fase do planejamento do Sistema de Controle Interno em que se estabelece a importância relativa de cada política com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade, para que seja possível priorizar as ações integrantes que serão objeto de controle.

A materialidade, portanto, está estampada na magnitude dos orçamentos envolvidos na elaboração dos eventos. A relevância pode ser verificada na análise dos aspectos macroeconômicos e microeconômicos relacionados a eles.

Além dos recursos aplicados diretamente para garantir a infraestrutura necessária à organização dos eventos,

a Copa e as Olimpíadas devem injetar adicionalmente mais de R\$ 120 bilhões na economia brasileira, com a produção em cadeia de efeitos indiretos e induzidos. Projeta-se que, até 2016, o Brasil será alçado ao posto de 5ª maior economia do planeta, superando, entre outros, a Inglaterra e a França. O País deverá movimentar cerca de R\$ 150 bilhões adicionais no período 2010-2016, gerando três milhões de empregos/ano e R\$ 60 bilhões de renda para a população, o que vai impactar, inevitavelmente, o mercado de consumo interno. A arrecadação tributária adicional deve superar os R\$ 18 bilhões, e os eventos devem responder sozinhos por um crescimento do PIB da ordem de 2%.

Os eventos poderão proporcionar um crescimento superior a 50% no fluxo turístico internacional para o Brasil em 2014 e 2016, com redução gradual nos anos subsequentes, porém superiores aos níveis percebidos hoje. O Brasil inteiro, por exemplo, recebe menos turistas anualmente que a cidade de Paris. No período 2010-2016, o número de visitantes estrangeiros deve superar a marca dos três milhões. O fluxo turístico traz consigo uma entrada significativa de divisas, notoriamente direcio-

Os investimentos aplicados diretamente na organização dos Jogos e da Copa superam a marca dos R\$ 50 bilhões.

nadas para os setores de hotelaria, transportes, comunicações, cultura, lazer e comércio varejista. Segundo levantamento da consultoria Ernst & Young, o fluxo turístico induzido direta e indiretamente pela Copa do Mundo seria responsável por receitas adicionais de até R\$ 5,94 bilhões para as empresas brasileiras.

Além disso, por conta do intrincado sistema de repartição tributária e dos efeitos induzidos na economia, os investimentos de R\$ 20 bilhões nas cidades-sede devem impactar os PIBs municipais em R\$ 8 bilhões. Além do impacto sobre a macroeconomia, detalhado até aqui, há o efeito dos eventos sobre um grande número de micro e pequenas empresas e serviços que, certamente, serão fortemente impulsionados, tais como os setores têxteis, de máquinas elétricas, calçados e artefatos de couro, caminhões, ônibus e outros equipamentos de transporte, eletrodomésticos, etc.

Há de se conter, no entanto, o otimismo desmedido. O primeiro aspecto relacionado à criticidade diz respeito à corrupção, chaga que exaure recursos valiosos do PIB, principalmente dos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. A corrupção engloba um leque de práticas que incluem suborno e captura de políticos, fraude corporativa, cartéis, corrupção em redes de fornecimento e transações entre fronteiras.

No Brasil, estamos particularmente vulneráveis à ação dos cartéis, como o do cimento e da side-

rurgia, e dos oligopólios das empresas de construção civil. Essas empresas, graças aos generosos financiamentos do Estado e à infiltração de membros na máquina estatal, cresceram, diversificaram suas atividades e tornaram-se quase inatingíveis, já que destinam vultosas quantias de dinheiro para o financiamento de campanhas. Como contrapartida, recebem obras públicas. As nove maiores empresas do segmento receberam, apenas em contratos públicos, cerca de R\$ 30 bilhões nos últimos três anos. O resultado é claro: certames arranjados e descontos irrisórios em relação aos inchados orçamentos de referência da administração.

Outro aspecto relacionado à criticidade está diretamente ligado ao mecanismo de financiamento dos empreendimentos. Os estádios, por exemplo, serão financiados com recursos do BNDES, por meio do programa Procopa Arenas, que conta com uma dotação de R\$ 4,8 bilhões para financiamento. Essa linha de crédito proporcionará recursos do Tesouro (vide capitalização do banco) a taxas subsidiadas (TJLP mais 0,9% de risco de crédito), para amortização em 15 anos, com três anos de carência. O risco reside na deficiência da análise de condicionantes de projeto, para as quais não há um critério transparente, e no acompanhamento visando os desembolsos, que não levam em consideração o valor agregado por etapa. Na mesma esteira estão os financiamentos da CAIXA para os projetos de mobilidade urbana, dessa vez com recursos do FGTS.

Ademais, cabe destacar que o superaquecimento da atividade econômica, aliado à expansão do emprego e da renda, pode gerar desequilíbrio em termos de balanço de pagamentos e pressões inflacionárias, exigindo das autoridades maior controle da base monetária, com aumento de depósitos compulsórios e taxas de redesconto, além do controle do consumo por meio da taxa de juros, o que repercutirá no déficit público.

Percebe-se, dessa forma, a relação entre os impactos econômicos diretos, indiretos e induzidos e os pressupostos da hierarquização das políticas públicas, ou seja, a materialidade, a relevância e a criticidade, que serão, certamente, mapeados e considerados pelo Sistema de Controle Interno em seu planejamento.

3. Governança, conflitos de interesse, corrupção e gestão de riscos: o que pode dar errado nos eventos

3.1. A governança no setor público e os conflitos de agência

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define governança como o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, auditoria independente e conselho fiscal. As boas práticas de governança têm por finalidade aumentar o valor da socie-

dade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade.

A governança é pautada por princípios e valores, dentre os quais se destacam a ética, a transparência, a equidade, a prestação de contas, o cumprimento das leis e a responsabilidade corporativa. A governança está intimamente ligada aos princípios éticos, constituindo-se, a ética, em sua pedra angular.

3.2. Conflitos de interesse e corrupção: o exemplo da Copa da África do Sul

Antes de analisar como os conflitos de interesse podem surgir no contexto de megaeventos esportivos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, é necessário definir o que vem a ser o conflito de interesse e como ele pode descambar para a corrupção.

Um conflito de interesse ocorre quando um agente público ou uma entidade têm um interesse privado que possa influenciar indevidamente certa decisão pública. Ele pode ser pensado como uma contradição entre os direitos de um servidor público ou entidade e os seus interesses particulares. Quando os conflitos de interesses não são identificados e regulamentados, podem levar à prática da corrupção, entendida como o uso de dinheiro e bens públicos para fins privados.

Tráfico de influência, nepotismo, subornos, propinas e extorsões envolvem conflitos de interesse. No entanto, os conflitos de interesse não devem ser confundidos como com-

portamento corrupto ou antiético. Um conflito de interesse é uma situação fática, em que um servidor pode se ver envolvido sem necessariamente se corromper. Em outras palavras, o conceito de conflito de interesses não se refere necessariamente à prática de irregularidades, embora potencialize a possibilidade de ocorrência.

Visto isso, é oportuno analisar as lições deixadas pela Copa da África do Sul, caracterizada por estouros significativos nos orçamentos, principalmente das arenas, e por várias denúncias de corrupção.

Os relatos produzidos pela Entidade Fiscalizadora Superior sul-africana e por jornalistas investigativos apontam diversas fraudes ao longo da preparação dos jogos.

Inicialmente foi detectada uma sobreposição significativa de desempenho de atividades públicas e privadas, culminando com a utilização da máquina estatal para o atingimento de objetivos comerciais. Após mapeamento, foram identificados 1.678 agentes públicos em funções comissionadas, como membros executivos, gerentes de programas e projetos em departamentos do governo nacional e provincial, que atuavam como diretores ou sócios em empresas e corporações fechadas. Além disso, o espantoso efetivo de 50.223 funcionários comuns foi identificado exercendo funções em diversas companhias.

A maioria dos departamentos governamentais não contava com sistemas para controlar os conflitos de

interesse, tampouco havia segregação de funções, fatos que criaram enorme potencial para a ocorrência de práticas de corrupção. Muitos desses servidores eram responsáveis pela adjudicação das propostas apresentadas nos certames licitatórios promovidos pelo Estado.

Esses fatos levaram o Instituto de Estudos de Segurança, Corrupção e Programa de Governança a advertir, em 2005, que a Copa de 2010 estava em perigo de se tornar um dos principais alvos de corrupção, especialmente por meio das fraudes em processos licitatórios, um dos principais riscos detectados e verificados ao longo da preparação.

Observou-se também o conluio por parte de empresas que, com a anuência das autoridades, conseguiam impor a colocação de cláusulas editalícias que restringiam a competição e limitavam o fornecimento dos serviços a um grupo restrito de empresas, a quem caberia ditar os preços.

Em 2008, o governo sul-africano abriu inquérito para investigar a atuação dos cartéis e a concentração de mercado. O alvo das investigações foi o setor da construção civil, principalmente por causa das propostas multibilionárias (em rands, moeda local) para a construção de estádios de futebol em todo o País.

As preocupações com os aumentos substanciais de custos colocaram sob a mira das autoridades as empresas vencedoras dos certames. Outro aspecto também investigado foi a fixação dos preços do aço pelo

cartel do setor siderúrgico, o que contribuiu para inflacionar o custo da infraestrutura, principalmente das arenas, em pelo menos 20%.

Com relação ao estádio Moses Mabhida, em Durban, o arco de esperança que envolve o estádio pode virar, na opinião de especialistas, símbolo da corrupção e da falta de compromisso público, principalmente no que tange às considerações acerca do legado deixado. Embora Durban tenha apresentado um dos projetos mais modestos de toda a África do Sul, o governo provincial de KwaZulu-Natal patrocinou mudanças no projeto que o tornaram um dos mais caros e de menor probabilidade de obtenção de retornos, ou seja, de difícil viabilidade financeira. Quem auferiu as vantagens do novo estádio, segundo o Instituto de Estudos de Segurança, Corrupção e Programa de Governança, foram grandes empresas de construção e as elites políticas locais. Os custos atuais e futuros são elevados e terão repercussões negativas para os cidadãos mais pobres da cidade.

Analisando os fatos apresentados, há de se considerar os interesses dos diferentes atores envolvidos no processo de construção de uma Copa do Mundo. De um lado, estão os interesses corporativos dos organizadores, a FIFA, e, de outro, o interesse público da nação que hospeda o evento. Isso por si só pode gerar situações de conflito, caso a relação FIFA-Estado não seja conduzida de modo transparente. Entre outros problemas, pesa sobre a FIFA denúncias de falta de transparência na es-

De um lado, estão os interesses corporativos dos organizadores, a FIFA, e de outro o interesse público da nação que hospeda o evento.

colha, ou na imposição, das empresas para o fornecimento de pacotes exclusivos e provisão de outros serviços, no tocante à organização do evento, bem como na localização das arenas, nem sempre as mais adequadas do ponto de vista da sustentabilidade e do legado.

A FIFA, como não poderia deixar de ser, tem amplo poder de barganha para defender as decisões que maximizam seu próprio marketing e rentabilidade. Contudo, se os resultados são prejudiciais para a sustentabilidade financeira dos projetos e de acolhimento legado de desenvolvimento do país, tais decisões são intrinsecamente incompatíveis com o interesse público.

3.3. Gerenciamento de riscos

A história recente da organização de eventos esportivos está repleta de exemplos de problemas que potencialmente poderiam comprometer o sucesso dos empreendimentos.

Estouros nos orçamentos e falta de cumprimento dos prazos estabelecidos são comuns em projetos, embora existam ferramentas para impe-

dir que eles ocorram. Essa será uma das principais tarefas do Sistema de Controle Interno, na condição de aliado dos gestores, na missão de garantir o êxito do que foi planejado.

Podemos detectar casos de estouro de orçamentos na organização dos Jogos Olímpicos de Montreal, em 1976, e de prazos, nos jogos de Atenas, em 2004. No berço dos Jogos Olímpicos, a falta de cadastramento de interferências e sítios arqueológicos atrasou a execução das obras. Várias delas abrigaram eventos ainda incompletas, como o parque aquático, que deveria ser coberto, conforme preconizado no projeto; no entanto, as competições de natação ocorreram expostas aos caprichos do clima.

Analisando o último evento ocorrido, a Copa da África do Sul, é possível listar o que deu errado e usar a experiência no trabalho de levantamento qualitativo e quantitativo dos riscos. As principais ocorrências foram as seguintes:

- Estouro nos orçamentos, atribuído à desvalorização da moeda e à crise financeira internacional. Como visto anteriormente, há outras razões para a elevação dos custos, como a formação de cartéis na indústria da construção civil e na indústria siderúrgica, a sobreposição de funções em agentes públicos que ocupavam postos na iniciativa privada e as cláusulas restritivas dos editais.

- Atraso nas obras – constitui outra patologia típica presente em grandes empreendimentos, em que o esforço de planejamento não foi

suficiente. Tanto nos estádios como na infraestrutura, os problemas com cronograma foram marcantes. Locais de acomodação e treinamento das seleções foram concluídos poucos dias antes do início da competição. Obras importantes de mobilidade urbana não chegaram a ser concluídas.

- Transporte público deficiente – esse foi apontado como um dos principais problemas da Copa. Perdiam-se até três horas em engarrafamentos no trajeto do estádio para os hotéis após as partidas. Havia pouquíssimos ônibus, trens ou metrô, e o transporte público era fundamentalmente executado por vans.

Alguns dos percalços ocorridos na África do Sul podem ocorrer no Brasil, como, por exemplo, a atuação dos cartéis. Em um mercado imperfeito, o excedente do produtor é potencializado à custa da redução de bem-estar dos consumidores. A sociedade como um todo perde, na medida em que os oligopólios alocam recursos produtivos em atividades improdutivas, que asseguram market share por meio de lobbying, propaganda e pressão política. Esse custo de abordagem e captura de patrocinadores engorda os orçamentos das obras públicas, visto que há espaço para isso, dada a reconhecida fragilidade dos projetos de engenharia.

Para se defender dessa falha de mercado, não resta alternativa ao governo senão atuar como agente regulador. A regulação pode ser exercida, entre outras formas, por meio da fixação de preços máximos, lastreados por sistemas de referência, o que vem sendo buscado pelas sucessivas LDOs desde 2002. A LDO

2011, aprovada recentemente pelo Congresso Nacional, estabelece o seguinte no artigo 127:

“Art. 127. Para os fins exclusivos da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei Complementar nº 101, de 2000, o custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de custos unitários ou de suas composições previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO.”

Busca-se, assim, certo controle sobre os preços das obras e serviços de engenharia, com o intuito de coibir abusos, originados da concentração de mercado. Para tanto, é imperioso que a administração possua um orçamento referencial confiável, definido a partir de um projeto básico de qualidade, e que contenha, conforme determina a Lei nº 8.666/93, no inciso X do artigo 40, critérios de aceitabilidade de preços unitários e preço global, seja qual for o tipo de licitação e regime de execução adotado.

A LDO 2011 inovou ao permitir que, nas contratações por preço global, seja admitida a variação de preços unitários para mais e para menos, desde que o preço global

seja igual ou inferior à referência construída pela administração. O dispositivo encerra um argumento extremamente razoável que deveria privilegiar empresas que tenham um diferencial competitivo em determinado serviço, seja pela tecnologia empregada que assegura maiores produtividades, seja pelo setor de compras, seja pelo planejamento logístico. No entanto, em um mercado imperfeito, em que predomina o oligopólio, poder-se-á assistir à repartição das obras validadas por falsos certames licitatórios, em que o desconto obtido será irrisório em relação ao orçado pela administração, e acima do valor justo.

Não se pode perder de vista o previsto no artigo 47 da Lei nº 8.666/93, que estabelece a necessidade, para a execução de obras e serviços, quando adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, de que a Administração forneça obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preço com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

Além dos riscos citados, há o risco da ineficiência econômica. A opção do Brasil por sediar a Copa do Mundo representa uma decisão de arcar com investimentos significativos, fazendo uso de recursos públicos e privados que poderiam ser destinados a outros fins – escolas, hospitais, distribuição de renda, quitação de déficit, etc. Esse trade-off carrega consigo um custo implícito, o custo de oportunidade.

Reverendo o histórico do investimento público no Brasil, podemos identificar diversas causas frequentes de ineficiências:

- Realização de orçamentos deficientes ou equivocados;
- Falta de precisão na caracterização da obra ou do objeto licitado;
- Readequações devido a erros ou omissões nos projetos iniciais;
- Readequações devido a obras mal executadas;
- Custos devidos aos atrasos e interrupções nas obras (horas extras, licitações emergenciais por desídios administrativos, obras refeitas devido a deteriorações – como exemplo, podemos citar o caso dos Jogos Pan-americanos);
- Custos devidos a distorções no ambiente macroeconômico, cambial ou financeiro.

Com exceção da última, todas essas modalidades de ineficiência podem ser prevenidas por meio da aplicação judiciosa dos princípios da gestão pública – licitações bem planejadas e realizadas, utilização de expertise técnica e, principalmente, ações abrangentes e ininterruptas de acompanhamento e controle, papel desempenhado, entre outros órgãos, pela Controladoria-Geral da União.

4. Desafios impostos ao Sistema de Controle Interno

4.1. O desafio da transparência e o combate à corrupção

A transparência é um fator crítico de sucesso, para diminuir a probabi-

lidade de ocorrência de irregularidades. Os processos licitatórios devem transcorrer com mais altos níveis de transparência e abertura. Uma das medidas, já estabelecida em lei, é permitir o acesso do público ao corpo do processo. A ampla publicidade fomenta o controle social e legitima as ações do governo.

Ciente da importância da transparência para o controle social e o combate à corrupção, a Controladoria-Geral da União (CGU) desdobrou em três o já consagrado Portal da Transparência. Surgiram dois portais exclusivos, um destinado ao acompanhamento e publicidade das ações relacionadas à Copa de 2014, e outro para divulgação das ações relativas à organização dos Jogos Olímpicos.

Assim, a sociedade em geral, os Tribunais de Contas e os governos contam com um valioso instrumento para exercer a fiscalização dos gastos por todos os interessados. É um desafio e também mais um legado dos eventos, este de grande valor institucional.

Para viabilizar os portais, foram assinados pelo Presidente da República dois decretos. O Decreto nº 7.033, de 15 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a divulgação, por meio do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, de dados e informações relativos aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; e o Decreto nº 7.034, de 15 de dezembro de 2009, que trata dos dados e informações relativos à Copa do Mundo. Para regulamentar esses

decretos, a CGU expediu duas portarias acerca da ampla transparência para as ações relacionadas aos eventos, a Portaria nº 571 e a Portaria nº 572, ambas de 22 de março de 2010.

O grande mérito dos portais é permitir o acompanhamento por cidade-sede das ações, sejam elas construção de arenas, sejam de mobilidade urbana ou outras, visualizando o avanço físico, os desembolsos financeiros, as fontes de financiamento, etc. Além disso, o usuário contará com a legislação relacionada aos eventos cronologicamente disposta para consulta.

Mas é preciso avançar. Avançar na direção de criar mecanismos jurídicos de afetação do patrimônio pessoal dos envolvidos em corrupção, além de agilizar sua responsabilização criminal; e regulamentar a lei de licitações, no sentido de impor a apresentação de projetos de melhor qualidade à administração.

4.2. O desafio de controlar custos

Apesar do tempo decorrido desde sua criação, o sistema SINAPI, consagrado pelas últimas LDOs como referência de custos para o Governo Federal, apresenta várias vulnerabilidades, dentre as quais se destacam o limitado número de insumos realmente pesquisados (a maioria dos preços se dá por correlação), a falta de um manual de metodologia e conceitos, a desconsideração do desconto obtido em função da economia

de escala, a falta de informações em serviços empregados em obras de maior porte, a não contemplação de insumos e serviços de uma série de empreendimentos tais como os hidrovias, os ferroviários, arenas esportivas, dentre outras, além da facilidade de inserção de composições nos bancos de dados regionais.

Assim, tendo em vista a fragilidade e mesmo a inexistência dos projetos, as deficiências dos sistemas de referência utilizados pelo governo e as mudanças introduzidas no controle de preços pela LDO 2011, cujo foco passa a ser mais do que nunca o preço global, é necessário investigar formas de construir boas estimativas de preço, ainda que de forma preliminar, que sirvam de direcionadores de custos para análises de viabilidade e alocação de recursos.

Para contrapor a falta de dados e a incompletude dos projetos e proporcionar uma estimativa de custos mais precisa, a fim de fornecer aos gestores e ao controle a correta noção do custo global do empreendimento, propõe-se a utilização das estimativas paramétricas, desde que não haja possibilidade de compor os custos analiticamente. Estimativa de custo paramétrica é um método que utiliza relações matemáticas e técnicas estatísticas, relacionando dados históricos das variáveis em análise, para calcular a estimativa de custo das atividades do projeto.

Tais relações estabelecem uma ligação entre determinado custo e uma característica técnica do produto, de tal forma que o parâmetro técnico seja de uma ordem que caracterize de modo claro o produto em estudo e também mantenha uma boa correlação estatística com o custo a ser estimado dentro da relação paramétrica que o utiliza. As características que definem o custo a ser estimado, como, por exemplo, a área do pavimento tipo ou a área global da construção, são denominadas de direcionadores de custo (PARISOTTO, 2003).

Um método paramétrico que pode ser utilizado, segundo Barbosa et al. (2007), é o uso de curvas de regressão ou curvas de aprendizado, que requer dados disponíveis para uma boa correlação; ou seja, a dispersão deve ser tal que a curva de regressão que dita a tendência possa projetar fielmente a variável dependente, no caso, o custo com grau de confiança aceitável. A função de aprendizagem costuma ser representada na forma de uma função potencial, em que o custo por unidade de produto depende da experiência acumulada em seu processo construtivo, sendo expresso por:

$$(1) Y = KX^n$$

Onde Y é o custo do X-ésimo produto, K o custo associado ao primeiro produto, e n é o parâmetro medindo a extensão da aprendizagem em função do tempo, ou, em outras palavras, a redução do custo para cada replicação da produção acumu-

lada. A curva representando essa função, normalmente conhecida como aprendizagem da produção, tem a forma de decréscimo exponencial, pois a redução do custo, com o tempo, vai se aproximando de um limite mínimo que não pode mais ser reduzido.

As estimativas paramétricas podem ser muito úteis para obtenção, com precisão razoável, do custo de empreendimentos para os quais não se disponha do projeto completo ou para as quais não haja referências dentro dos sistemas adotados pelo Governo Federal. Podem ser citados, por exemplo, obras de centrais hidrelétricas e a construção de arenas para a Copa do Mundo de 2014.

Pode-se exemplificar uma aplicação para avaliação do custo das arenas para a Copa de 2014, como na determinação do custo global da arena em função do custo dos assentos, ou do custo da estrutura metálica em função da área de cobertura.

Por exemplo, a tabela 1 traz os custos da estrutura metálica de várias arenas no mundo. Relacionando as áreas de cobertura ao valor da estrutura, obtém-se a curva apresentada no gráfico 1.

$$\frac{C_p}{C_e} = \left[\frac{D_p}{D_e} \right]^a$$

Fórmula 1 - Estimativa paramétrica por correlação simples

Tabela 1 – custos da estrutura metálica das arenas em função da área de cobertura.

Arena	Área de cobertura m ² x 1.000	Área Fachada m ² x 1.000	Área Total m ² x 1.000	Consumo KG/M ²	Consumo Total Kg x 1.000	Preço por Kg R\$	Custo da estrutura Metálica R\$ x 1.000
A	30,00	18,70	48,70	145,79	7.100,00	16,40	116.440,00
B	27,00	0,00	27,00	129,63	3.500,00	20,70	72.450,00
C	37,00	48,00	85,00	258,82	22.000,00	9,35	205.679,45
D	34,00	0,00	34,00	91,76	3.120,00	9,95	31.050,00
E	39,00	46,00	85,00	71,88	6.110,00	17,15	104.794,90

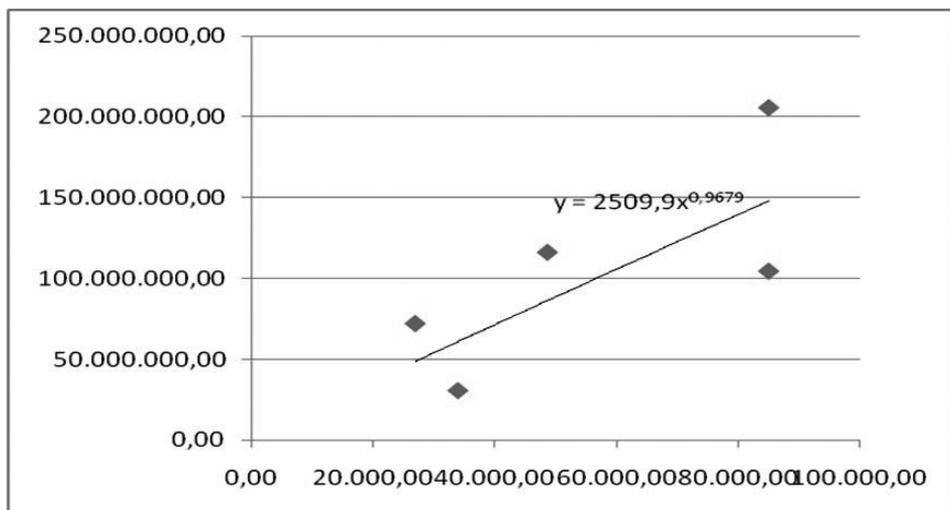


GRÁFICO 1: Curva custo da cobertura x área da cobertura.

Aplicando-se a curva obtida no caso concreto da Arena Amazônica, obteve-se o valor de R\$ 86 milhões para a cobertura metálica, orçada pela empresa vencedora do certame por R\$ 88 milhões.

Outras curvas podem ser obtidas, como a que relaciona o custo da administração local ao custo total da obra (gráfico 2), ou o custo das instalações elétricas com o valor global (gráfico 3).

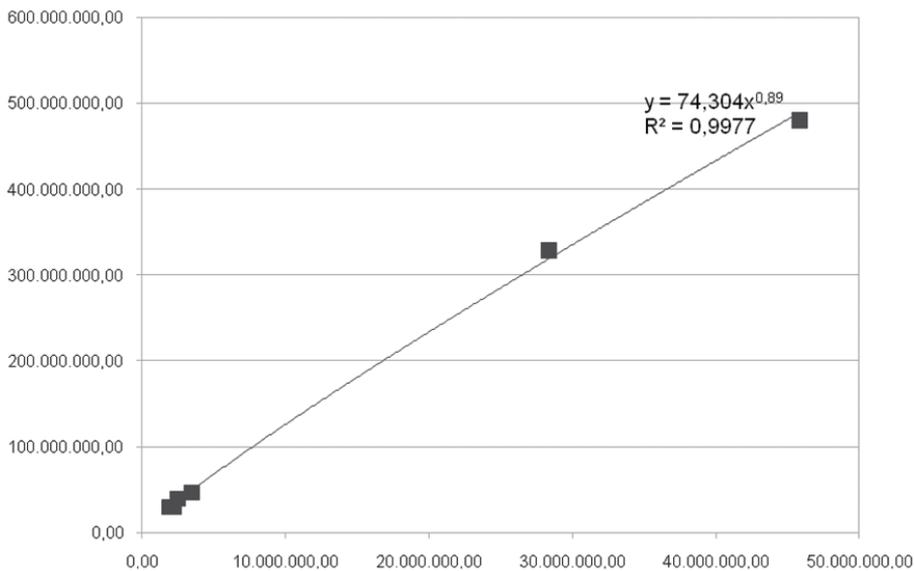


GRÁFICO 2: Curva custo da adm. local x custo global da obra.

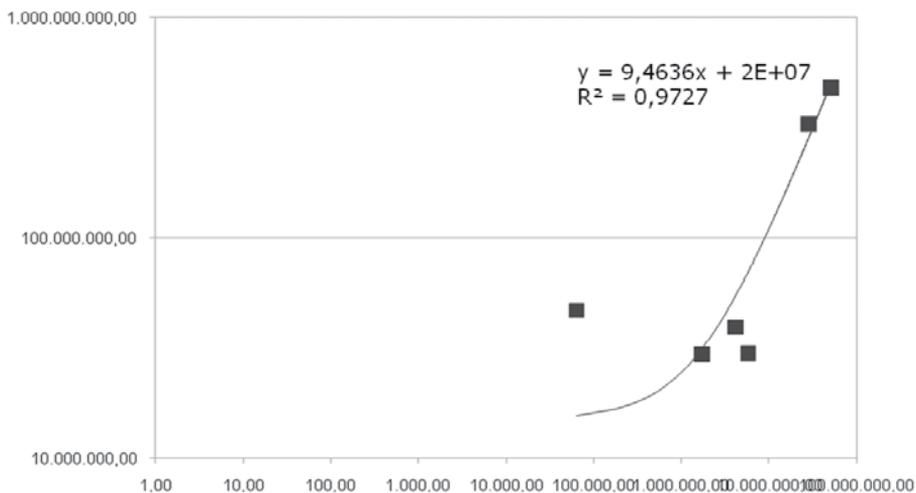


GRÁFICO 3: Custo de instalações elétricas x custo global do empreendimento.

4.3. O desafio de controlar os prazos

Estabelecer cronogramas tornou-se mais comum nos projetos de construção, na medida em que mais ferramentas são disponibilizadas

aos planejadores. Os softwares, como o MS Project e o Primavera, permitem o planejamento das atividades, a alocação dos recursos, o estabelecimento dos vínculos lógicos, das linhas de base, com extrema rapidez e facilidade.

No entanto, nas obras públicas, tem-se observado cronogramas com elementos inadequados, omissão de princípios básicos ou má utilização de processos e ferramentas. Por exemplo, é comum encontrarmos:

- Sequências de atividades e vínculos não lógicos;
- Recursos que não são considerados no cronograma ou, quando o são, que carecem de nivelamento;
- Conceitos de valor agregado que não são utilizados como ferramenta para monitorar desempenho e gerar tendências;
- Restrições de prazo utilizadas abusivamente;
- Folga das atividades utilizada indevidamente.

Para mitigar esses problemas e contribuir com o êxito dos projetos, uma maneira eficaz de atuar é por

meio da validação dos cronogramas, pelos gestores ou pelo controle interno, de modo que estes representem as atividades do plano de trabalho.

A validação pressupõe uma verificação geral de plausibilidade, avaliando a razoabilidade do cronograma em termos de marcos, prazos, produtividades e cadeias lógicas. O produto da validação é a entrega de uma linha de base aferida e um cronograma que servirá de referência para monitoramento e controle.

Com relação ao controle, este deve ser realizado por meio da análise do valor agregado, visto que o método tradicional de comparação obtido por meio do diagrama de barras (Gráficos de Gantt) ou custos previstos versus realizados encerra muitas distorções.

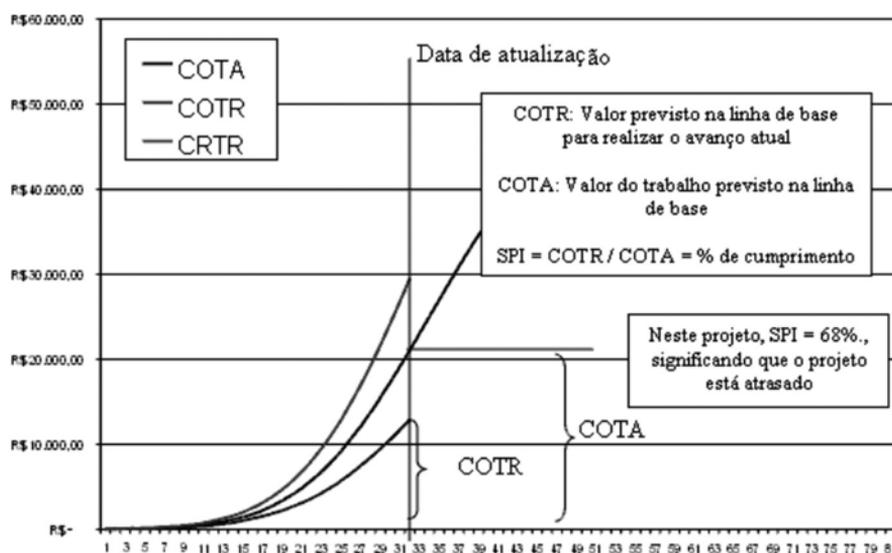


GRÁFICO 4: Método do valor agregado.

O valor agregado, obtido por meio da curva de agregação de valor (curva S), é o resultado do custo orçado de cada elemento que compõe a estrutura analítica de projeto, multiplicado pelo progresso físico de fato da tarefa correspondente, alcançado até a data de aferição. A diferença entre o valor agregado e o valor planejado fornece a variação de progresso ou de agenda. O quociente entre o valor agregado e a variação de prazo nos fornece o índice de variação de prazos, que, caso seja inferior a uma unidade, indica desvio na agenda, ou seja, atraso. O valor de 0,5 mostra que, mantido o ritmo do trabalho, a obra terá 50% de atraso. Por meio de tal processo, a administração terá precisamente a informação do ritmo de trabalho da executora, bem como do cronograma de desembolso. Essa metodologia tem perfeita aplicabilidade para o acompanhamento das obras que envolvem a Copa 2014 e as Olimpíadas de 2016, visto ser o tempo um dos principais pontos críticos para a realização desses eventos.

Conclui-se que, para avaliar o progresso físico, se devem considerar, por meio da curva S, os avanços físicos agregados em termos monetários, em relação aos valores planejados. Não há como fazer uma avaliação física dissociada da financeira. A aplicação desse método é particularmente importante na avaliação dos desembolsos dos projetos financiados pelo BNDES e pela CAIXA.

5. Conclusões

A Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 colocam o Brasil como país com potencial para a realização de grandes eventos e atestam a sua vocação democrática e sua estabilidade política e econômica. Com os eventos, surge um turbilhão de oportunidades desencadeadas pelos maciços investimentos que serão realizados, com impactos macroeconômicos e microeconômicos consideráveis.

No entanto, para aproveitar as potencialidades geradas pelos eventos, é preciso mitigar os riscos, garantir que o planejamento privilegie o legado e que os custos e prazos sejam cumpridos. Além disso, esses eventos são um campo fértil para o surgimento de conflitos de interesse e corrupção. O combate a esses riscos se dá com o planejamento metódico das ações, um marco legal confiável e principalmente transparência dos atos.

Assim, o papel desempenhado pelo Sistema de Controle Interno é fundamental, seja para assegurar a transparência das ações, seja para garantir o cumprimento dos prazos e dos orçamentos, auxiliando os gestores a obter o êxito pretendido.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, L. Um estudo econômico das sedes dos Jogos Olímpicos. Monografia de Conclusão de Curso. Campinas: IE/Unicamp, 2007.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. Barcelona economy. Barcelona: Organización y Economía de Empresas, 1992.

BIDERMAN et. al. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004.

BRUNET, F. Ocupación i activitat econòmica, 1963-1992. Barcelona: Ajuntamiento de Barcelona - Barcelona Activa, S.A., 1993a.

CANALES, Fausto A. e BELUCO, Alexandre. Curvas Paramétricas de Custo para Mini-Centrals Hidrelétricas na Nicarágua – Comitê Brasileiro de Barragens – VI Simpósio Brasileiro sobre Pequenas e Média Centrais Hidrelétricas.

Crowe Horwath RCS - Gestão do Ativo Estádio, 2010.

Economía de Empresas, 1992.

Ernst & Young Auditoria, Impostos, Transações Corporativas e Assessoria, Brasil Sustentável, 2010.

LIMMER, Carl V. Planejamento, Orçamentação e Controle de Projetos e Obras. Rio de Janeiro: LTC Editora S.A, 1997.

PARISOTTO, J. A. Análise de estimativas paramétricas para formular um modelo de quantificação de serviços, consumo de mão de obra e custos de edificações residenciais: estudo de caso para uma empresa construtora. Orientação de Roberto de Oliveira. Florianópolis, SC. UFSC. 2003. 106 p. Dissertação (Pós-graduação em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

PMI. A Guide to Project Management Body of Knowledge, Project Management Institute – PMI – USA, 3ª Edição, 2004.

PRONI, Marcelo, ARAÚJO, Lucas S., AMORIM, Ricardo L. Leitura Econômica dos Jogos Olímpicos: financiamento, organização e resultados – Texto para discussão nº 1356, IPEA, Rio de Janeiro, 2008.

VIGNOLI, Francisco et. al. A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios. São Paulo: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2002.