



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

REQUERIMENTO N° DE - CTFC

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal e do art. 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de analisar sugestões do setor da construção civil e de especialistas em licitações e contratos administrativos, visando ao aperfeiçoamento da atuação institucional do Tribunal de Contas da União em seu papel de fiscalização das obras públicas (com ênfase na supervisão de preços contratuais, cf. Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário); e avaliar possíveis soluções para o problema das obras paralisadas por determinação da Corte de Contas.

Proponho para a audiência a presença dos seguintes convidados:

- representante da Confederação Nacional da Indústria (CNI);
- representante da Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC);
- representante da Associação Sergipana dos Empresários de Obras Públicas e Privadas (ASEOPP);
- o Senhor Carlos Ari Sundfeld, Presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), advogado;
- o Senhor André Rosilho, Professor da Fundação Getúlio Vargas, Coordenador do Observatório do Tribunal de Contas da União (FGV);
- o Exmo. Sr. Antonio Anastasia, Ministro do Tribunal de Contas da União;
- o Exmo. Sr. Vital do Rêgo, Ministro do Tribunal de Contas da União;
- o Exmo. Sr. Bruno Dantas, Ministro do Tribunal de Contas da União.

SF/22590.59306-13 (LexEdit)

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Cidadã concedeu particular relevância ao Tribunal de Contas da União. Como reflexo desse novo patamar que lhe foi atribuído, desde meados da década de 2000, o TCU vem ampliando seu fortalecimento institucional, estando no cerne dos debates dos mais diversos aspectos da vida pública nacional, especialmente no que tange à sistemática do controle sobre a contratação e execução de obras públicas.

No entanto, ao mesmo tempo em que reconhecemos a destacada relevância do controle externo, cumpre-nos também enfatizar as críticas (e autocriticas) mais contundentes que lhe são dirigidas. Na visão de diversos especialistas, estaria ocorrendo uma “hipertrofia do controle externo” e “infantilização da Administração Pública” no Brasil, com efeitos negativos para o interesse público. Nessa linha, haveria fundado receio dos gestores públicos em serem responsabilizados, mesmo que agindo em conformidade com a legislação, coibindo-se, assim, a atividade criativa no setor público, e afastando-se os melhores quadros da Administração Pública, no fenômeno conhecido como “apagão das canetas”.

Nessa conjuntura, as recentes modificações introduzidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro buscaram trazer equilíbrio à atuação dos órgãos de controle, separando de maneira mais adequada as funções dos órgãos controladores daquelas pertencentes à Administração Pública. Todavia, as modificações mostram-se insuficientes para, por si sós, conterem a atual tendência do deslocamento do poder decisório dos gestores para os órgãos de controle. Mais do que alterações legislativas, é necessária uma mudança cultural: que o TCU, nos próximos anos, reconheça o valor da autocontenção no desempenho de sua missão institucional e a necessidade de revalorização do papel do gestor.

Nessa esteira, gostaríamos de trazer ao debate a necessidade de aperfeiçoamento da atual sistemática de fiscalização de preços pelo TCU, com enfoque nos critérios estabelecidos no Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário, exarado pela e. Corte de Contas.

Em decorrência desse importante aresto, detectamos, em diálogo com o setor produtivo, excessivo rigor da Administração Pública ao seguir as orientações do TCU, de maneira que valores meramente referenciais têm se transformado em critérios absolutos e vinculantes (quando se trata, simplesmente, de valores obtidos a partir de estudo de estatística descritiva). Frise-se que tal vinculação é verificada, sobretudo, porque a atuação fiscalizatória do TCU ocorre não apenas no momento da formação do preço (o que, em nosso sentir, seria o mais adequado), mas também em momento posterior à assinatura do contrato (inclusive após a execução da obra), de maneira que se justifica o temor dos agentes públicos e da entidade contratada em haver possível condenação à devolução de valores (débito) a título de sobrepreço ou superfaturamento.

Fruto desse cenário, no extremo, há registro até mesmo de situações em que a Administração Pública determina que as taxas de BDI, tanto para serviços quanto para materiais/equipamentos não poderão ser superiores aos limites estabelecidos em edital, sob pena de desclassificação da proposta de preços (a exemplo da situação que deu origem ao Acórdão nº 1.666/2017 – Plenário). Assim, a definição de faixas de BDI aceitáveis pelo TCU teve o efeito adverso (e não previsto) de “tabelar” o lucro das empresas do segmento da construção civil, estabelecendo-se como referência o percentual do BDI do 1º quartil. Esse “efeito tabelamento” decorre da aflição do gestor diante da possibilidade de questionamento pelos órgãos de controle.

Gostaríamos, nesse sentido, que fosse avaliada a competência do TCU para fixar o que é o “preço justo”, revendo os valores ajustados entre Administração Pública e contratado. Afinal, a proposta do licitante reflete sua estratégia

empresarial, circunstâncias variáveis e conjunturais. É preciso reconhecer que o mercado confere soluções adequadas à maioria das situações, dentro da avaliação do binômio risco-retorno, e que, nesse contexto, a ingerência da Corte, a não ser em casos extremos, pode resultar em inúmeras distorções.

Quanto à paralisação das obras públicas, o TCU, no Acórdão nº 1.079/2019 – Plenário, realizou levantamento da situação de mais de 38 mil contratos referentes a obras públicas em 5 bancos de dados do Governo Federal. Na ocasião, apurou-se que, dos contratos analisados, mais de 14 mil estão paralisados. Noutras palavras, 37% das obras no país não tiveram avanço ou apresentaram baixíssima execução nos últimos três meses analisados em cada caso. Essas obras, juntas, alcançam um investimento previsto de R\$ 144 bilhões, dos quais R\$ 10 bilhões já foram aplicados[1].

Embora se admita que a maioria das paralisações não esteja relacionada diretamente a determinações do TCU, recentemente o debate foi reacesso em razão de recomendação da Comissão Mista de Orçamento, expedida à Corte de Contas, a fim de que não haja medidas de suspensão de obras e serviços públicos sem prévia oitiva do Congresso Nacional[2].

É de se reconhecer que as paralisações (sejam elas por determinação administrativa ou judicial) muitas vezes têm benefícios que não superam os riscos. A interrupção das obras públicas traz fortes impactos sociais e econômicos à região do empreendimento, ficando a população local privada de melhorias em sua qualidade de vida. Assim, a Corte de Contas, muitas vezes com a excelente intenção de evitar o sobrepreço, o superfaturamento e outras irregularidades, termina por causar efeito inverso ao desejado: o atraso na execução de obras públicas.

Intencionamos, portanto, dar início à elaboração, conjuntamente com o TCU, de critérios fiscalizatórios que levem em conta não apenas o aspecto

puramente técnico, mas também as necessidades da população em ver concluídas obras que serão úteis à sociedade. Há um custo social muito elevado quando, por exemplo, pessoas não têm acesso aos novos empregos gerados, crianças se veem privadas de acesso a creches ou pessoas não encontram hospitais ou postos de saúde em localidades próximas às suas residências.

Como bem lembrado na publicação “O labirinto das obras públicas”[3], uma obra paralisada envolve gastos elevados com manutenção, conservação e vigilância, assim como custos de retomada, pressão dos órgãos de controle e riscos à própria reputação dos agentes públicos envolvidos. Registre-se que, em 2016, o então presidente da Comissão Especial de Obras Inacabadas (CEOI), senador Ataídes de Oliveira (PSDB-TO), afirmou que as perdas do Brasil com obras incompletas e financiadas, direta ou indiretamente, com recursos federais podem chegar a cerca de R\$ 1 trilhão, valor que, por si só, representa um custo altíssimo para a sociedade[4].

Portanto, em síntese, a gravidade da situação exige um esforço conjunto dos Poderes Executivo, Legislativo, Tribunal de Contas da União e representantes do setor produtivo. É necessário que os investimentos públicos se convertam em benefícios em favor daqueles brasileiros que mais deles necessitam.

[1] Tribunal de Contas da União. Ficha-síntese “Auditoria Operacional sobre Obras Paralisadas”. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-obras-paralisadas.htm>.

[2] Agência Câmara. Comissão de Orçamento pede que TCU pare de suspender obras públicas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/882356-comissao-de-orcamento-pede-que-tcu-pare-de-suspender-obras-publicas/>.

[3] GUIDI, José Eduardo. O labirinto das obras públicas. Disponível em:
https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2020/06/labirinto_CBIC.pdf.

[4] Agência Senado. Perdas com obras inacabadas podem chegar a R\$ 1 trilhão. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/14/perdas-com-obras-inacabadas-podem-chegar-a-r-1-trilhao>.

Sala da Comissão, 23 de junho de 2022.

**Senador Rogério Carvalho
(PT - SE)**



SF/22590.59306-13 (LexEdit)