



**ENTAC2006**

A CONSTRUÇÃO DO FUTURO | XI Encontro Nacional de Tecnologia no Ambiente Construído | 23 a 25 de agosto | Florianópolis/SC

## A CONTRIBUIÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO AO PBQP-H

**Márcio Santana de Carvalho**

Núcleo de Engenharia - Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Brasil

E-mail: msc@tce.pe.gov.br

### RESUMO

**Proposta:** O PBQP-H objetiva o apoio à modernização e à promoção da qualidade e produtividade no setor da construção civil, em boa parte, por meio do exercício do poder de compra do Estado, que passa a exigir prévia demonstração da qualidade das empresas para a sua contratação. No entanto, deficiências estruturais da administração pública podem comprometer os objetivos do programa. Consideradas a influência do PBQP-H sobre a melhor aplicação dos recursos públicos e as atribuições dos órgãos de controle externo, o artigo objetiva avaliar seu potencial de contribuição para o alcance dos objetivos do programa. **Método de pesquisa:** confronto da legislação pertinente ao PBQP-H, ao controle externo e à contratação de obras públicas; pesquisa junto aos Tribunais de Contas quanto à estrutura de fiscalização existente e ao direcionamento de suas ações aos objetivos do PBQP-H. **Resultados:** a contribuição dos órgãos de controle externo ao PBQP-H é ainda discreta e pouco focada em ações de combate à produção em não-conformidade e no apoio à implementação de mecanismos de garantia de qualidade pelos contratantes. **Contribuições/originalidade:** discute o papel e as ações a serem desenvolvidas pelos órgãos de controle externo em direção aos objetivos do PBQP-H.

Palavras-chave: PBQP-H; obras públicas; controle externo.

### ABSTRACT

**Propose:** PBQP-H intends to support construction industry quality and productivity. This aim is warranted by the State purchase capacity, that imposes the implantation of a quality management system to the building firms. However, structural deficiencies of the State compromises program's purposes. Considering the program's influence over the best profit of the public resources, as well as the external control agencies assignments, this paper aims to evaluate their contribution to the program's purposes attainment. **Methods:** PBQP-H, external control and public projects procurement laws confrontation; research on structure and action orientation of the external control agencies. **Findings:** The contribution of the external control agencies to the PBQP-H purposes is besides modest, not focused on action against disagreeing production and on support to the implementation of quality guaranty mechanisms by the contractors. **Originality/value:** this paper discusses role and actions to be developed by the external control agencies towards to the PBQP-H's purposes reach.

Keywords: PBQP-H; public projects; external control.

### 1 O PBQP-H

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade na Construção Habitacional/PBQP-H, posteriormente ampliado para o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - foi instituído pelo governo federal brasileiro em 1998. De acordo com sua portaria de criação, o PBQP-H tem como objetivo básico apoiar o esforço brasileiro de modernidade e elevar os patamares da qualidade e produtividade da construção civil (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 1998).

Diretrizes voltadas para a qualificação dos vários agentes do setor (fornecedores, projetistas, construtoras, a mão-de-obra operária, etc.) bem como para sua organização estrutural (elaboração e difusão de normas e especificações técnicas, implementação de mecanismos de garantia de qualidade, fortalecimento da infra-estrutura laboratorial) pretendem o aumento da competitividade.

O exercício do poder de compra pelo Estado é o maior propulsor do programa. A principal obrigação a que a Administração Pública (AP) se submete com a adoção ao PBQP-H é a de que seus órgãos contratantes aderentes inserirão, em todas as modalidades de licitações de obras, projetos e consultorias de engenharia, exigências relativas à prévia demonstração da qualidade das empresas licitantes - satisfeita pela certificação do sistema de gestão da qualidade da empresa por um Organismo Certificador Credenciado (OCC) - conforme as metas e prazos estabelecidos nos acordos setoriais firmados, relacionados aos programas setoriais da qualidade.

No longo prazo, busca-se criar um ambiente de isonomia competitiva - competição entre empresas que atendem minimamente aos requisitos de qualidade - que propicie a melhoria da qualidade e a redução de custos das obras e serviços de engenharia realizados, sobretudo daqueles empreendidos pelo poder público. Dessa maneira, tenta satisfazer o difícil equacionamento da satisfação das necessidades da população frente aos escassos recursos públicos disponíveis para tal.

### **1.1 A padronização e difusão dos requisitos do PBQP-H**

Até o início do ano 2000, conviviam apenas dois padrões nacionais de referência para a certificação de sistemas de gestão da qualidade na construção civil: a série de normas NBR ISO 9000 e os requisitos para sistemas evolutivos do PBQP-H para o escopo de edificações públicas e habitações.

Com o “movimento pela qualidade”, vários outros programas foram criados: há atualmente cerca de 20 estados aderentes ao PBQP-H (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006). Alguns programas definiram escopos e regras próprios, aumentando a complexidade do sistema e obrigando as empresas licitantes a atender aos requisitos – diferentes - em cada um dos estados em que pleiteassem obras, aumentando seus custos de certificação.

Foi reforçada assim a necessidade de criação e adoção de padrões nacionais para outros escopos de atuação, os quais permitissem às empresas a sua participação em licitações realizadas nos vários estados aderentes ao PBQP-H. Atualmente, o PBQP-H tem definidos requisitos nacionais para os escopos de edificações, saneamento básico, obras viárias e obras de arte especiais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

A necessidade de um padrão nacional para certificação das empresas é tão evidente que fez com que até mesmo o QUALIHAB-SP, primeiro programa criado e que ensejou todo o movimento pela qualificação dos fornecedores, procurasse o seu enquadramento aos requisitos do PBQP-H.

### **1.2 Formas de participação no PBQP-H**

O decreto de criação do PBQP-H prevê a atuação de diversos agentes (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 1998):

- a) agentes da cadeia produtiva do setor privado (construtores, projetistas, fornecedores, fabricantes de materiais e componentes) por meio de programas setoriais de qualidade, a serem elaborados, operacionalizados e acompanhados pelo proponente;
- b) agentes do setor público, por meio de termo de adesão prevendo, no mínimo, o uso do poder de compra e o desenvolvimento de ações articuladas em suporte aos projetos componentes do Programa;
- c) agentes financiadores e de fomento, pela participação em projetos que busquem utilizar o poder de compra como indutor da melhoria da qualidade e aumento da produtividade do setor;

d) agentes de fiscalização e de direito econômico, pela promoção da isonomia competitiva do setor por meio de ações de combate à produção que não obedeça as normas técnicas existentes e de estímulo à ampla divulgação e respeito ao Código de Defesa do Consumidor.

Há ainda os órgãos de apoio técnico (universidades federais, CEFETs, Institutos de pesquisa, SEBRAEs, SENAIs, etc.) que prestam serviços de assessoria técnica para a implantação do programa como, por exemplo, na definição dos PSQs e na qualificação das empresas participantes.

## **2 O CONTROLE EXTERNO**

Entre os agentes de fiscalização e de direito econômico cuja participação é prevista pelo PBQP-H encontram-se os Tribunais de Contas.

De acordo com a Constituição Federal (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988), em seu artigo 70, a fiscalização da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos seus atos será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O artigo 71 da Constituição Federal estabelece que o controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a quem compete, entre outras atribuições, auditar e julgar as contas dos administradores dos recursos públicos federais e daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. O artigo 74, por sua vez, determina que os poderes legislativo, executivo e judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A Constituição Federal coloca, ainda, em seu artigo 75, que as normas estabelecidas para os controles externo e internos na União aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Diferentemente do que acontece na iniciativa privada, a contratação de obras pelo Poder Público é necessariamente conduzida por uma licitação, sendo a Lei de Licitações e Contratos (GOVERNO FEDERAL, 1993) o regulamento que determina as normas gerais para a sua realização. Esta lei dita, em seu artigo 113, que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos por ela regidos será feito pelo Tribunal de Contas (TC) competente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa, sem prejuízo do sistema de controle interno previsto na Constituição.

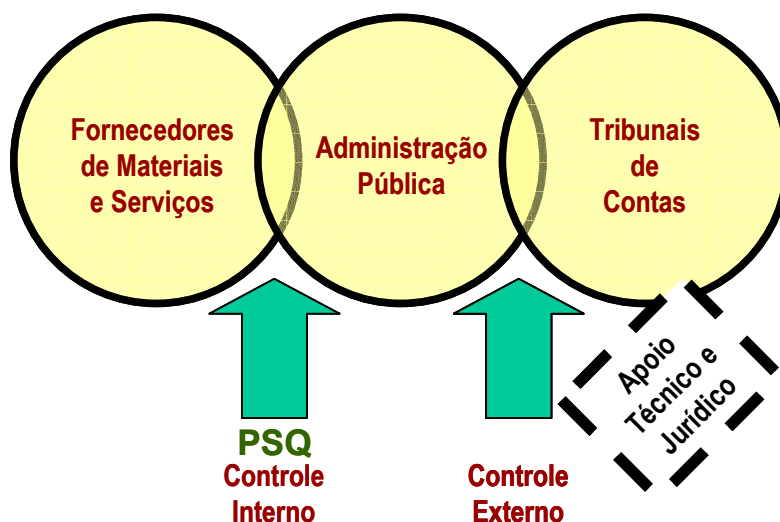
### **2.1 O relacionamento entre os agentes do PBQP-H**

Entre as diretrizes do PBQP-H estão a atuação integrada do poder público e a parceria entre agentes públicos e privados (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 1998). As interfaces em que se dá essa integração devem, no entanto, ser observadas (Figura 1).

O PBQP-H é um programa de adesão voluntária cujas regras são consensuais e guardam correspondência com um diagnóstico setorial estabelecido de forma conjunta pelas entidades participantes.

A relação da Administração Pública (AP) com os agentes da iniciativa privada é estabelecida em Programas Setoriais da Qualidade (PSQs, que contém o programa específico de cada setor, seu diagnóstico, metas, prazos e requisitos da qualidade a serem implantados pelas empresas) e acordos setoriais.

Os acordos setoriais determinam o compromisso das empresas fornecedoras em implantar o PSQ e da AP em introduzir em seus processos de contratação e sistemáticas de financiamento mecanismo de indução à participação de empresas no respectivo PSQ, bem como de aprimorarem seus processos de contratação e gerenciamento de serviços e obras ou financiamentos.



**Figura 1 – Interfaces entre os agentes participantes do PBQP-H.**

O artigo 55 da Lei de Licitações e Contratos (GOVERNO FEDERAL, 1993) determina que o contrato deverá possuir cláusulas que estabeleçam a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. Assim, ainda que para participarem das licitações as empresas necessitem estar certificadas por um Organismo Certificador Credenciado - este certificado tem validade anual, precisando ser renovado - cabe à AP o controle interno da manutenção destas condições.

Considerando o fornecimento de materiais e serviços de engenharia, no que tange à qualidade, os principais requisitos a serem acompanhados e nos quais concentra-se o controle interno dizem respeito à infra-estrutura, ao controle de alterações de projeto, à verificação do produto adquirido, à preservação do produto, à inspeção e ao monitoramento de materiais e serviços e ao controle de materiais e serviços não-conformes, requisitos 6.3, 7.3.7, 7.4.3, 7.5.5, 8.2.4 e 8.3 do Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil/SiAC, respectivamente (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

O acompanhamento das obras em execução não é realizado de forma contínua e permanente pelos órgão contratantes devido, muitas vezes, à insuficiente estrutura de fiscalização disponível para tal. Ocasionalmente, a AP contrata empresas para a fiscalização das obras. Quando não, a fiscalização dá-se freqüentemente apenas quando da medição periódica dos serviços para fins de pagamento.

Um dos requisitos para a participação das construtoras nos programas de qualidade das obras públicas é a manutenção de registros de inspeção dos serviços realizados e dos materiais recebidos em obra (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005). Estes registros de inspeção podem ser um instrumento útil à AP no gerenciamento dos contratos. Os mesmos podem ser solicitados e, por amostragem, fiscalizados. Com esta intenção, é importante definir em edital momentos específicos – mas não exclusivos – para a fiscalização, de cuja aprovação dependa a liberação para a continuidade da execução. De outra maneira, serviços intermediários já poderiam ter sido executados e “cobertos” não estando mais acessíveis (por exemplo tubos enterrados, alvenaria já rebocada, instalações já embutidas, contra-pisos já cobertos pelo piso).

Quanto aos Tribunais de Contas (TCs), vale ressaltar que o controle externo é exercido tão somente sobre a Administração Pública, não possuindo qualquer relação direta com a empresa executora do contrato. No âmbito do PBQP-H e de forma generalista, o foco dos TCs está na efetividade dos contratos, ou seja, na sua eficácia e eficiência.

A eficácia diz respeito à adequada especificação da obra ou serviço e na sua correspondente execução, de forma a atender aos requisitos do público alvo: a obra ou serviço deve atender ao papel a que se destina. Os TCs devem verificar se o controle interno exercido pelos órgãos contratantes – o qual deve, por lei, atender à finalidade de apoio ao controle externo – é capaz de garantir a realização dos serviços pelas construtoras conforme definido em contrato. Para tal, podem também auditar a correspondência dos registros de inspeção gerados pelas construtoras com a realidade da execução da obra.

A eficiência refere-se à economicidade do contrato: alcançar a eficácia ao menor custo possível. Equação aparentemente simples, a efetividade das obras não é muitas vezes alcançada, considerando-se o grande número de obras inacabadas ou que não se encontram em operação devido a falhas de projeto ou executivas. Considerações a respeito dos custos contratuais são feitas a seguir.

## **2.2 A avaliação da economicidade**

A implantação de programas de qualidade surtirá efeitos sobre a composição dos custos contratados, objeto da avaliação da economicidade das obras e serviços. Discorre-se, a seguir, sobre alguns dos fatores que provavelmente atuarão sobre a formação dos preços.

O primeiro deles refere-se à **redução dos custos de produção** pelas empresas contratadas, possibilitada pelo maior controle e conseqüente melhoria do processo produtivo, decorrência natural da implantação de sistemas de gestão da qualidade (PALADINI, 2004). Algumas empresas percebem reduções de custos e melhoria da qualidade de seus produtos mesmo sem terem seus sistemas totalmente implantados.

Esta variável não se fará perceber de imediato, mas continuamente no decorrer da implantação e operação do programa, dentro da perspectiva de melhoria contínua desejada pelas empresas. Esta redução de custos será também incrementada pela padronização das especificações exigidas pela contratante. Se a contratante exige produtos padronizados, as empresas que são suas fornecedoras habituais tendem a organizar mais adequadamente sua estrutura produtiva.

No âmbito da Administração Pública, a desejável **melhoria do controle interno no gerenciamento de contratos** e a conseqüente exigência do cumprimento das cláusulas estabelecidas implicará um aumento do custo de contratação.

Para entender este paradoxo, deve-se levar em conta a prática comum de alguns licitantes que apresentam propostas abaixo do custo de execução. No intuito de reverter o potencial prejuízo em lucro, estas empresas comumente fazem uso de artifícios tais como:

- a) substituir serviços e materiais especificados por outros "similares" de valor e de qualidade inferiores, de forma autorizada ou não pelo órgão contratante;
- b) alterar os quantitativos da planilha contratual através do aditivo dos itens de serviço melhor remunerados e da supressão daqueles itens em que o "mergulho" nos preços foi mais pronunciado (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2002);
- c) propor a substituição de serviços especificados por outros não licitados (denominados serviços extras), cujos preços não foram submetidos à competição;
- d) dilatar prazos para possibilitar reajustamentos;

e) utilizar mão-de-obra não qualificada, etc..

Há ainda artifícios não ligados à atividade produtiva, tal como a sonegação de impostos pela empresa.

Contratos levados a termo nestas condições freqüentemente são rescindidos ou geram produtos com padrão de qualidade inferior ao especificado e conseqüente redução da vida útil da obra. O atual e reconhecido quadro de deficiência do controle interno exercido pelos contratantes aumenta a confiança dos licitantes de que suas propostas – subvaloradas - poderão resultar vantajosas.

A maior exigência por parte dos contratantes e o maior compromisso por parte dos contratados com o cumprimento dos requisitos contratuais – nem sempre atendidos – refletirão na apresentação de propostas cujos valores estarão mais próximos das reais condições de execução e, possivelmente, mais altos.

**A melhoria das especificações de projeto** pela Administração Pública, traduzida no respeito ao efetivo atendimento dos requisitos de satisfação dos clientes finais da obra (população) também poderá contribuir para o aumento do custo de contratação da obra devido ao maior valor agregado dos serviços e da obra final.

Cabe lembrar, no entanto, que o provável aumento do custo de contratação das obras após a implantação dos programas da qualidade não representa o seu insucesso. A proposta mais vantajosa para a Administração Pública não é necessariamente a de menor preço. O custo total de uma obra não é representado apenas pelo custo de contratação, mas também por outras parcelas derivadas da qualidade do projeto e de sua execução: custos de inspeção de defeitos, da correção de falhas verificadas, da operação do equipamento, da sua manutenção preventiva/corretiva, os custos de adaptação/reforma para o adequado atendimento aos requisitos do usuário e, ainda, os custos sociais ocasionados pelo não atendimento da população, seja pela não entrega da obra ou por sua entrega em condições adversas.

Desta maneira, percebe-se a necessidade futura de reavaliação dos valores de referência utilizados para a análise da economicidade das obras e serviços contratados pela Administração Pública, de forma a que reflitam as futuras condições de especificação, execução e recebimento do produto.

### **3 A CONTRAPARTIDA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Os acordos setoriais firmados têm determinado compromissos às empresas fornecedoras quanto à procedimentos, metas e prazos para a implantação de PSQs. Queixa recorrente entre as empresas construtoras é a de que estes mesmos acordos setoriais não têm previsto contrapartidas da AP quanto à qualificação dos seus processos ligados à gestão dos contratos.

Enquanto há aspectos da atuação dos órgãos contratantes que dificultam a sua relação com as empresas contratadas – tais como a falta de padronização nos critérios de julgamento constantes dos editais e a falta de padronização dos procedimentos licitatórios - há outros que podem ser, muitas vezes, críticos para o alcance dos objetivos do programa. São a seguir comentados alguns destes aspectos envolvidos.

a) Na fase de concepção das obras:

a.1) a falta de um plano de investimentos e a ausência de um cronograma de licitações e contratação de obras, condicionadas pela incompatibilidade do fluxo de caixa do Estado com as dotações orçamentárias, pode ensejar a falta de recursos para o pagamento e conclusão das obras e serviços iniciados (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2002; SOARES e SPOSTO, 2001).

a.2) desconhecimento dos requisitos a serem atendidos pelas obras ou serviços, o que leva a projetos inadequados e, portanto, ineficazes e ineficientes já na sua origem.

b) Na fase de contratação das obras:

b.1) projetos inexistentes, incompletos ou inconsistentes (SOARES e SPOSTO, 2001) fazem da execução do contrato um contínuo exercício de ajuste, em que são experimentadas soluções ao longo de toda a realização da obra. Soluções que pela falta de planejamento prévio não serão possivelmente as mais eficientes;

b.2) falhas na quantificação e orçamentação dos serviços, que implicam em reconsiderações por parte da contratada quanto ao seu planejamento de compras, aluguel e contratação de insumos, bem como no seu planejamento físico-financeiro. Somadas à necessidade de aditivos contratuais, que costumam paralisar as obras e serviços até a sua aprovação, este tipo de falha pode ocasionar danos à economicidade do contrato;

b.3) inexistência de critérios técnicos padronizados para apuração de benefícios e despesas indiretas das empresas atribuíveis às obras, bem como a falta de padronização de valores e índices de encargos sociais e trabalhistas incidentes. Esta falta de uniformidade na consideração destes elementos do orçamento altera a relação custo x lucro do contrato. Quando isto acontece, a contratação de uma obra pública faz do lucro – objetivo primeiro da existência das empresas e condição necessária ao seu funcionamento – uma imprevisibilidade.

c) Na fase de administração dos contratos:

c.1) a pouca ou inadequada estrutura para o acompanhamento das obras pode comprometer a sua adequada realização (SOARES e SPOSTO, 2001). A prévia demonstração de qualidade da empresa certificada por um Organismo Certificador Credenciado não garante por si só a qualidade da execução futura. As empresas estão, inclusive, sujeitas à perda da certificação ao longo do contrato.

c.2) carência de padrões para a fiscalização e recebimento das obras (SOARES e SPOSTO, 2001), até mesmo em razão da ausência de especificações e requisitos claros de construção. Neste caso, fica a AP sujeita a receber obras ou serviços que não atendam ao fim a que se destinam, restando comprometida a sua efetividade.

c.3) atrasos na realização das medições, liberações e pagamento de faturas, motivados pela insuficiente estrutura do órgão contratante ou pela inadequada gestão financeira dos contratos (indisponibilidade de recursos financeiros), são motivo para aumento dos custos contratuais pela consideração do risco financeiro ou para a paralisação da obra pela falta de capacidade financeira da empresa.

c.4) pouca agilidade no equacionamento de situações que demandem Aditivos Contratuais. A Lei de Licitações e Contratos determina condições e limites para o aditamento contratual. Muitas vezes, pequenas batalhas jurídicas se estabelecem ocasionando a paralisação da obra.

Cabe salientar que a satisfação de boa parte destas deficiências são exigidas pela Lei de Licitações e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (GOVERNO FEDERAL, 2000), sendo o seu cumprimento fiscalizado pelos TCs.

Alguns programas estaduais – como por exemplo o QUALIOP (GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, 2000b), o Pará Obras (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2001) – já têm previsto ações de melhoria por parte da Administração Pública quanto aos processos que envolvem o ciclo de vida dos empreendimentos, desde sua concepção até o recebimento da obra, passando por desenvolvimento e recebimento dos projetos, licitação, contratação, fluxo de pagamento de faturas, fiscalização, tramitação de aditivos, manutenção e conservação das obras na fase de uso.

#### **4 A CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Enquanto primordialmente responsáveis pelo controle externo, os TCs têm como atribuição a fiscalização dos gastos públicos decorrentes da implantação do PBQP-H. Apesar disso, têm cada vez mais direcionado suas ações para orientação prévia dos gestores públicos quanto ao adequado uso dos recursos, evitando com isso eventuais prejuízos ao erário.

Dessa maneira, em sua esfera de competência, os TCs possuem relevante potencial de contribuição para o atendimento dos objetivos e diretrizes do programa. Está em seu campo de atuação:

- estimular os governos estaduais e municipais a aderirem ao programa, uma vez que têm forte influência sobre os mesmos quanto ao melhor aproveitamentos dos recursos públicos. Por ser um programa de adesão voluntária, os TCs não a podem exigir, mas apenas estimular;
- fomentar a melhoria da qualidade das obras e serviços públicos de engenharia através da verificação de sua conformidade com as normas técnicas vigentes e da avaliação da sua economicidade (eficácia e eficiência). Deve-se fazer a ressalva de que o esforço para o aumento da qualidade e produtividade das obras e serviços de engenharia tem seu foco nas ações da Administração Pública;
- promover a difusão de normas técnicas, códigos de práticas e códigos de edificações entre os agentes públicos executores de obras e serviços de engenharia;
- estimular a utilização de mecanismos de controle interno pela Administração Pública que visem à garantia da qualidade de projetos, obras, materiais, componentes e sistemas construtivos;
- empreender e apoiar ações que visem ao fortalecimento da capacidade gerencial dos agentes públicos nas atividades relacionadas à contratação e execução das obras e serviços de engenharia, possibilitando a melhoria da qualidade dos serviços prestados;
- a exemplo dos programas estaduais QUALIOP (GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, 2000) e PROPERQ (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2004), pleitear e designar representantes para o acompanhamento das atividades da comissão de coordenação e implantação do PBQP-H nos estados e municípios aderentes, em especial aquelas que contam com a participação dos agentes públicos;
- participar do processo de sugestão e análise de propostas para a alteração da Lei de Licitações e Contratos, visando sua melhor adequação aos objetivos do programa;
- avaliar a manutenção do caráter competitivo exigido nas licitações de obras e serviços de engenharia;
- Reavaliar os valores de referência utilizados para a análise da economicidade das obras e serviços contratados pela AP, buscando refletir as futuras condições de especificação, execução e recebimento do produto;
- estimular o controle social na contratação, execução e qualidade de obras e serviços públicos de engenharia e
- participar de ações coordenadas com outros agentes de fiscalização e de direito econômico relativas aos projetos componentes do PBQP-H.



Por sugestão do autor, fez-se constar na Carta de Salvador<sup>1</sup> (INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 2000) o apoio pelos TCs “às iniciativas estaduais e ao Programa Nacional de Implantação de Requisitos de Sistema de Qualidade, inclusive quanto às exigências nos editais e licitação”.

#### 4.1 O aparelhamento

Em pesquisa realizada por Farias (2005) junto aos Tribunais de Contas brasileiros, foram levantadas, através de formulários enviados por mala direta, informações sobre o modelo de atuação em auditoria em obras públicas (AOP) existente: a estrutura e organização disponíveis, assim como os métodos e procedimentos utilizados.

Foi obtido retorno de 25 dos 34 TCs (TCU, 26 TCEs, 6 TCMs e TCDF), cerca de 74 % da amostra. Quanto à existência de profissionais ou de unidades organizacionais (setores, divisões, departamentos, etc.) específicas para a realização de AOP, são apresentados a seguir os dados coletados (Tabela 1).

**Tabela 1: Estrutura e Organização**

Região	Respostas	Cargo AOP		Unidade AOP	
		Quantidade	%	Quantidade	%
Centro-oeste	4 (de 6)	1	25	3	75
Nordeste	10 (de 11)	3	30	5	50
Norte	3 (de 8)	0	0	1	33
Sudeste	5 (de 6)	3	60	3	60
Sul	3 (de 3)	1	33	3	100
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>8</b>	<b>32</b>	<b>15</b>	<b>60</b>

Mesmo trabalhando-se com a hipótese de que os tribunais não respondentes não dispõem de estrutura organizacional específica para a realização de AOP, os resultados demonstram um significativo crescimento do seu número nos últimos anos. Sendo a criação de unidades dependente exclusivamente da vontade dos próprios órgãos, percebe-se aqui o reconhecimento da relevância e o interesse dos TCs em reservar espaço em suas estruturas para a AOP.

Quanto à existência de cargos específicos, o valor encontrado indica que a AOP tem sido realizada por auditores com atribuições generalistas, ainda que, por vezes, com formação em engenharia ou arquitetura. Entende-se fundamental para a efetiva contribuição aos objetivos do PBQP-H a presença de auditores com formação específica, tendo em vista a necessidade de conhecimento mais profundo do objeto auditado, sobretudo quanto às especificações de materiais e serviços.

Com relação aos métodos e procedimentos utilizados na AOP, o baixo retorno obtido pela pesquisa não permitiu a retirada de conclusões, mas a hipótese de trabalho é a de que as auditorias, apesar de pautadas na execução financeira da obra, têm dado cada vez mais ênfase à análise da eficácia das obras. A auditoria com base na normatização técnica e em cadernos de especificações ainda é pouco ou praticamente não realizada.

Tendo em vista as disparidades estaduais e até mesmo regionais, entende-se que, mais do que a definição de ações específicas, é necessário o estabelecimento de diretrizes gerais de atuação para os agentes do controle externo no âmbito do PBQP-H.

<sup>1</sup> Documento que consolidou as propostas e intenções discutidas por ocasião do V SINAOP Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, ocorrido em Salvador, 2000, e relacionadas à melhoria das atividades desenvolvidas na auditoria de obras e serviços de engenharia.

## 5 CONCLUSÃO

De acordo com o quadro estabelecido, os órgãos de controle externo possuem relevante potencial de contribuição aos objetivos do PBQP-H.

A concretização deste potencial, no entanto, é ainda dependente de uma maior aparelhamento dos TCs bem como do redirecionamento de suas atividades do foco contábil-financeiro para o foco da qualidade, aqui lida como a satisfação da necessidade dos clientes das obras públicas e a produção em conformidade com a normatização técnica.

## 6 REFERÊNCIAS

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em <[www.senado.gov.br/sf/legislacao/const](http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const)>. Acesso em: 11 mai 2006.

FARIAS, W. B.. **Capacidade Institucional Dedicada à Auditoria de Obras Públicas no Brasil: Evolução 2001-2005**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 10, 2005. Recife: IBRAOP, 2005. Disponível em <[www.ibraop.com.br](http://www.ibraop.com.br)>. Acesso em: 11 mai 2006.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **Decreto nº 7.795**. Salvador, 2000. Disponível em <[www.sucab.ba.gov.br/int\\_qualiop.html](http://www.sucab.ba.gov.br/int_qualiop.html)>. Acesso em: 11 mai 2006.

\_\_\_\_\_. **QUALIOP: acordo setorial**. Salvador, 2000b. Disponível em <[www.sucab.ba.gov.br/int\\_qualiop.html](http://www.sucab.ba.gov.br/int_qualiop.html)>. Acesso em: 11 mai 2006.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Decreto nº 26.540**. Recife, 2004. Disponível em <[www.infra.pe.gov.br/principais\\_projetos\\_properq.htm](http://www.infra.pe.gov.br/principais_projetos_properq.htm)>. Acesso em: 11 mai 2006.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Pará Obras: acordo setorial com as construtoras**. Belém, 2001. Disponível em <[www.paraobras.pa.gov.br](http://www.paraobras.pa.gov.br)>. Acesso em: 11 mai 2006.

GOVERNO FEDERAL. **Lei nº 8.666, Lei de licitações e contratos**. Brasília, 1993. Disponível em <[www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 11 mai 2006.

GOVERNO FEDERAL. **Lei nº 101, Lei de responsabilidade fiscal**. Brasília, 2000. Disponível em <[www.presidencia.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 11 mai 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **Carta de Salvador**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 5, 2000. Salvador: IBRAOP, 2000. Disponível em <[www.ibraop.com.br](http://www.ibraop.com.br)>. Acesso em: 11 mai 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria nº 118**. Brasília, 2005. Disponível em <[www.cidades.gov.br/pbqp-h](http://www.cidades.gov.br/pbqp-h)>. Acesso em: 11 mai 2006.

\_\_\_\_\_. **Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade no Habitat**. Brasília, 2006. Disponível em <[www.cidades.gov.br/pbqp-h](http://www.cidades.gov.br/pbqp-h)>. Acesso em: 11 mai 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Portaria nº 134**. Brasília, 1998. Disponível em <[www.cidades.gov.br/pbqp-h](http://www.cidades.gov.br/pbqp-h)>. Acesso em: 11 mai 2006.

PALADINI, E. P.. **Gestão da qualidade: teoria e prática**. São Paulo: Ed. Atlas, 2ª ed, 2004. 344 p.

SOARES, D. R.; SPOSTO, R. M.. Proposta de metodologia para sistema de gestão da qualidade (SGQ) em órgão de execução de obras militares, com enfoque na fiscalização de obras. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GESTÃO DA QUALIDADE E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 2., 2001, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ANTAC, 2001. 14p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas**. Brasília: TCU, SECOP, 2002. 92 p.