

A ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO EM RELAÇÃO A OBRAS

A cidade do Rio de Janeiro vive um momento ímpar em sua história: centro das atenções de todo o mundo, principalmente, em virtude dos diversos eventos de alcance internacional que vêm sediando e ainda sediará. Esta onda traz inúmeros benefícios para a cidade, desde a ampliação de investimentos de empresas mundiais até o aumento no fluxo de turistas, passando por tantos outros ganhos para a cidade e para os cariocas.

Entretanto, este crescimento tem um custo elevado para a Prefeitura, que aporta cada vez mais recursos na oferta de serviços públicos, melhoria da qualidade do atendimento ao cidadão e no planejamento e preparação da cidade para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, além de outros tantos eventos que alavancam a nossa cidade, e deixam um legado importante para a qualidade de vida da população. Apenas no ano de 2011, a Prefeitura realizou um orçamento total de R\$ 18,23 bilhões, dos quais R\$ 3,347 bilhões correspondem a investimentos, equivalentes a 17,88% do total executado. A execução orçamentária com obras e instalações alcançou R\$ 2,637 bilhões. Para 2012, os gastos serão ainda maiores, haja vista que o orçamento iniciou o ano com o valor total de R\$ 20,503 bilhões, sendo R\$ 3,429 bilhões de investimentos.

Neste ambiente, com nível de gastos sempre crescentes e demanda por serviços e qualidade cada vez maiores, o controle interno precisa encontrar formas de atuação mais eficientes, uma vez que não é possível examinar cada centavo aplicado pela Administração Pública em todos os casos. Assim, uma das formas de otimizar a atuação do controle interno é por intermédio de avaliação de riscos dos órgãos e entidades que compõem o universo a ser auditado. E é desta maneira que a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro (CGM) trabalha.

Para escolha dos processos de trabalho, projetos e contratos a serem examinados, são identificados os principais negócios dos órgãos e entidades com maior nível de risco, em seguida, são agrupados os processos de trabalhos e projetos mais importantes dentro de cada negócio. Por fim, quando for o caso, são relacionados os contratos vinculados a estes projetos e processos de trabalho. De acordo com o nível de risco alcançado por cada órgão e entidade são distribuídos os recursos para realização de auditorias e exames de conformidade dos processos de despesas. A intenção é ampliar as abrangências das auditorias e alcançar uma gama mais representativa de negócios e os respectivos processos de trabalho e projetos.

A partir da utilização desta técnica para seleção de trabalhos, e considerando a representatividade dos investimentos para o orçamento da Prefeitura (fora outros

fatores de risco relevantes como montante do conjunto de contratos, visibilidade, intervenções que integram o plano estratégico da cidade; entre outros), é natural que os investimentos em obras surjam como importante nicho de atuação para o controle interno.

Durante o exercício de 2011, a Controladoria Geral do Município efetuou inúmeros exames de auditoria em contratos de obras. Dentre estas, foram examinados contratos de obras de diversos tipos, realizadas por órgãos e entidades distintos e em momentos diferentes entre si em relação à execução contratual, ou seja, foram auditados contratos que estavam se iniciando (que podem voltar a ser analisados em outra oportunidade), outros que estavam em conclusão, e, a maioria, no meio de sua execução.

Este nível de alcance dos trabalhos de auditoria torna-se representativo quando consideramos o volume e o montante dos contratos de obras e as outras importantes atuações de auditoria (folha de pagamento; sistemas; conformidade da contratação; prestação de serviços aos cidadãos; contratos de outras naturezas etc.).

Por outro lado, a atuação do controle interno não se restringe à execução de auditorias. Torna-se fundamental a realização do controle preventivo, mais ainda quando tratamos dos altos valores envolvidos nas contratações de obras e na difícil fiscalização destes serviços. Neste sentido, a CGM colabora bastante há alguns anos com a Administração municipal ao disponibilizar tabela de preços de mercado dos itens de obras. Esta tabela é elaborada a partir de pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas para a Prefeitura do Rio de Janeiro, em virtude de contrato celebrado com a Controladoria Geral do Município. A partir desta tabela, são elaborados os orçamentos para a contratação das obras, o que permite que os preços praticados pelos prestadores de serviços para cada item orçado para a obra estejam dentro de padrões aceitáveis pelo mercado, dificultando o desperdício de recursos públicos neste aspecto.

Ainda atuando de maneira preventiva, e em parceria com a Secretaria Municipal de Obras (SMO), a CGM participa de trabalho que culminará com a edição do Manual de Fiscalização de Obras. Este manual conterá todos os passos e etapas para a fiscalização das obras desde seu início até o aceite definitivo, e permitirá que os engenheiros fiscais das obras contratadas pelos órgãos e entidades da Prefeitura atuem de maneira padronizada executando cada passo da maneira mais adequada e com a cautela que a natureza e a importância da função de fiscal de contratos requerem. A expectativa é que em alguns meses a CGM, em conjunto com a SMO, publique esta importante ferramenta de controle da execução de contratos de obras.

Considerando que a evolução tecnológica também é caminho fundamental para realização do controle, a CGM tem investido em cruzamentos de bancos de dados que podem apontar indícios de falhas ou problemas a serem examinados. Estas análises de múltiplos bancos de dados permitem a execução de monitoramento à distância. Este projeto foi denominado de “Informações Estratégicas para Controle (IEC)”, e se inicia a partir da escolha de temas para acompanhamento conforme os bancos de dados disponíveis para análise. A seguir, são identificadas situações de controle, para as quais devem ser buscados cruzamentos adequados e elaboração de indicadores e padrões de comportamento. Assim, sempre que forem verificados índices muito díspares do comportamento padrão estabelecido para as situações de controle eleitas para monitoramento, a CGM deverá adotar uma ação previamente definida, que pode ir da notificação ao órgão ou entidade por meio de ofício até o encaminhamento à Auditoria Geral para apreciação quanto à realização ou não de auditoria.

Considerando todo o cenário exposto anteriormente, o tema obras não poderia deixar de ser escolhido como um dos escopos para monitoramento pelo projeto de Informações Estratégicas para Controle. Desta maneira, são elaborados cruzamentos de dados existentes no Sistema de Controle de Obras (SISCOB), que é gerido pela Secretaria Municipal de Obras e contempla informações dos orçamentos das obras contratadas pelos órgãos e entidades da Prefeitura (exceto Comlurb e Secretaria Municipal de Habitação, por enquanto), e no Sistema de Contabilidade e Execução Orçamentária (FINCON), de gestão da própria Controladoria Geral do Município, que possui, além das informações da execução orçamentária, os dados financeiros de todos os contratos da Administração conforme informado por cada órgão ou entidade contratante.

O projeto para monitoramento referente ao tema obras ainda está em desenvolvimento. Os patamares e padrões de comportamento ainda serão estabelecidos. As situações/indicadores eleitos para criação de uma matriz de situações de monitoramento e controle de obras foram os seguintes: (1) contratos de obras e serviços de engenharia registrados no FINCON, mas sem registro no SISCOB; (2) valor total de itens não previstos (novos) no orçamento inicial acima de patamar a ser estabelecido (limite de 25% para aditivos contratuais, por exemplo) e padrão de comportamento a ser medido; (3) obras e serviços de engenharia com percentual e itens especiais (não integrantes da tabela de preços de referência para obras) acima do patamar e do padrão de comportamento a ser medido em relação ao valor contratado; (4) obras e serviços de engenharia com percentual e itens especiais acima do patamar e do padrão de comportamento a ser medido em relação ao valor consolidado do orçamento do órgão ou entidade; (5) medição das etapas de obras e serviços de engenharia inferior ao previsto no cronograma inicial e vigente acima de patamar percentual a ser estabelecido; e, (6) execução de obras e serviços de engenharia adiantados acima de patamar percentual a ser estabelecido.

Estes indicadores foram os primeiros estabelecidos para monitoramento, levando em consideração os dados existentes no SISCOB e FINCON, e, conforme o seu desenvolvimento poderão ser substituídos por outros ou, ainda, a matriz de controle e monitoramento de obras poderá ser ampliada.

Atuando primordialmente desta maneira no que se refere a obras contratadas pela Prefeitura, e sempre em parceria com os demais órgãos e entidades da Administração municipal, ou seja, por intermédio da realização de auditorias operacionais e de conformidade sobre contratos; da disponibilização de tabela de referência de preços para elaboração dos orçamentos de obras; da elaboração de manual para fiscalização de obras; e da realização de cruzamento de bancos de dados com o objetivo de monitoramento à distância, entre diversos outros trabalhos realizados, a Controladoria Geral do Município soma esforços ao trabalho realizado pelo controle externo desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Município e contribui com o avanço da nossa cidade e com a preparação para os importantes desafios que temos pela frente.

Antônio Cesar Lins Cavalcante
Controlador Geral do Município do RJ

