

GRUPO I - CLASSE V - Plenário

TC-012.667/2006-4 (com 1 volume e 1 anexo com 6 volumes)

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria

Unidades: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Cidades, Ministério das Comunicações, Ministério do Turismo, Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT

Interessado: Tribunal de Contas da União

Advogados constituídos nos autos: não há

Sumário: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. DIAGNÓSTICO SOBRE AS OBRAS INACABADAS REALIZADAS COM RECURSOS DA UNIÃO. VERIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES PARA APERFEIÇOAMENTO DE NORMATIVOS E DA SISTEMÁTICA DE CONTROLE DAS OBRAS PÚBLICAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. SUGESTÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Para cumprir sua missão de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade, incumbe ao TCU, orientado pelos macroprocessos - definidos em seu planejamento estratégico - de auxílio ao Congresso Nacional e aperfeiçoamento da administração pública, sugerir a elaboração de normas e a implementação de sistemáticas que previnam o desperdício de recursos federais acarretado pela indevida paralisação de obras públicas.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria realizada com o objetivo de elaborar um diagnóstico sobre as obras inconclusas financiadas com recursos da União, em atendimento à programação constante do Plano de Fiscalização aprovado pelo Acórdão nº 2308/2005-Plenário.

2. A equipe de fiscalização apresentou seu relatório às fls. 167/227, do qual extraio os trechos mais significativos para compreensão da matéria, a seguir transcritos:

“1. Introdução

1.1. A demanda e o interesse pelo tema ‘obras inacabadas’ não são recentes; há bastante tempo tanto a sociedade quanto as próprias entidades públicas preocupam-se em acabar, ou mesmo diminuir, a ocorrência desse desperdício no país. Vários esforços já foram empreendidos com o intuito de mapear o problema, descobrir suas causas e estabelecer soluções. Os prejuízos causados por essas obras têm o condão de penalizar duplamente a população, pois a priva do benefício que o empreendimento viria a gerar e ocasiona prejuízos ao erário em virtude de dispêndio de recursos mal utilizados.

1.2. Tendo em vista a importância do assunto, em 1995 o Tribunal de Contas da União – TCU proferiu a Decisão n.º 66/1995 – Plenário, concernente a relatório de auditoria operacional, em que alertou às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre os problemas advindos da aprovação de emendas ao Orçamento, sem o necessário amparo de projetos básicos adequados. Na mesma ocasião, também foram relatados os prejuízos causados ao Erário em face da liberação de recursos orçamentários para novos projetos, em detrimento da conclusão de obras inacabadas.

1.3. Diante da gravidade e da repercussão do problema, o próprio Parlamento passou a adotar iniciativas de acompanhamento e fiscalização dos projetos. É o caso da Comissão Temporária de Obras Inacabadas, criada pelo Senado em maio de 1995, que identificou, naquela época, 2.214 obras paralisadas, com gastos totais de mais de 15 bilhões de reais.

1.4. O Relatório Final dessa Comissão, instituída para inventariar as obras não concluídas de responsabilidade da União, foi publicado em novembro de 1995. Denominado ‘O Retrato do Desperdício no Brasil’, o trabalho apresentou uma listagem das principais obras paralisadas em cada Unidade da Federação, identificou as possíveis causas e arrolou uma série de recomendações, de caráter Administrativo e Normativo-Legal. Constavam as seguintes recomendações ao TCU no item 8.1.3 do Relatório Final da Comissão:

8.1.3 - ao Tribunal de Contas da União:

a) realização imediata de auditorias nas obras paralisadas indicadas como prioritárias, que ainda não tenham sido objeto de inspeção por esse Órgão;

b) a adoção de providências no sentido de acelerar a conclusão e julgamento das auditorias e inspeções sobre obras públicas em andamento naquela Casa, em especial das indicadas como prioritárias;

c) estabelecimento de um programa permanente de auditorias em obras e serviços de engenharia, com a instituição de equipes ou Unidade Técnica especializada nessa área;

d) estudar e propor meios legais e/ ou administrativos destinados a tornar mais ágil e efetiva a aplicação de penalidades.

1.5. O referido relatório foi encaminhado ao TCU em dezembro de 1995. No mesmo mês, este Tribunal determinou, por meio da Decisão 674/1995 – Plenário, que a então Secretaria de Auditorias e Inspeções – SAUDI elaborasse um programa especial de auditoria nas obras consideradas prioritárias, com implementação a partir de janeiro de 1996:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, DECIDE:

1 - conhecer da solicitação da Comissão Temporária do Senado Federal, para atender, tanto quanto possível, dentro da disponibilidade do Tribunal, as recomendações contidas no item 8.1.3 (fl. 72), de seu Relatório Final n.º 2/95;

2 - autorizar a Secretaria de Auditoria e Inspeções a elaborar programa especial de auditoria nas obras consideradas prioritárias que não sofreram auditoria, a ocorrer na segunda quinzena do mês de janeiro de 1996;

[...].

1.6. O Programa Especial de Auditoria envolveu 113 obras elencadas como prioritárias pela Comissão Temporária. Com o objetivo de cumprir as recomendações dessa Comissão, o TCU realizou fiscalizações e encaminhou ao Congresso Nacional o resultado no exercício de 1996. Vale ressaltar que das 113 obras fiscalizadas, 83 apresentavam indícios de irregularidades.

1.7. Nesse passo, o Parlamento fez surgir, a partir de 1997, importantíssima inovação legal na seara desse controle. A Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais passaram a conter dispositivos voltados a estabelecer acompanhamento mais efetivo dos gastos com obras públicas, mediante ação conjunta entre o Congresso Nacional e o TCU. A partir de então, o Tribunal passou a elaborar anualmente plano específico de auditoria de obras, além do seu Plano Geral de Fiscalizações. Essas fiscalizações especiais são registradas e controladas mediante sistema informatizado do próprio TCU, o Fiscobras, e enfocam possíveis irregularidades em obras públicas contempladas no Orçamento da União. O resultado desses trabalhos é encaminhado anualmente ao Congresso Nacional para subsidiar a alocação de recursos da Lei Orçamentária em discussão.

1.8. Vale ressaltar que o Fiscobras teve como uma de suas origens as recomendações do Relatório Final da Comissão de Obras Inacabadas de 1995, para que o TCU estabelecesse um programa permanente de auditorias em obras e serviços de engenharia, com a instituição de equipes ou Unidade Técnica especializada nessa área.

1.9. Por meio desse sistema, todos os anos o TCU realiza fiscalizações em obras, escolhidas por critérios de materialidade e relevância, cujas irregularidades graves detectadas que ensejam paralisação são enviadas ao Congresso Nacional para que este decida sobre o bloqueio de recursos para essas obras. Isso é feito pela inclusão desses empreendimentos em um Anexo das Leis Orçamentárias Anuais. As fiscalizações são oriundas de dispositivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias e por serem realizadas por amostragem, alcançam apenas uma parcela das obras realizadas com recursos da União.

1.10. Apesar de atingir apenas uma parcela das obras executadas, o Fiscobras é um avanço para a Administração Federal, por conseguir reduzir a incidência de obras relevantes que poderiam vir a se tornar inacabadas, caso as deficiências não fossem identificadas e corrigidas a tempo.

1.11. Também merece destaque a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito do Judiciário pelo Senado Federal, em 1999, e da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI de Obras Inacabadas, em 2001, pela Câmara dos Deputados.

1.12. A CPI sobre obras inacabadas foi criada em 16 de maio de 2001, com o requerimento do então Deputado Augusto Nardes, que tinha por base denúncias feitas à imprensa do Rio Grande do Sul, as quais versavam sobre casos de desperdícios de dinheiro público relacionados a obras paralisadas e a bens imóveis não utilizados ou utilizados inadequadamente pela Administração Pública Federal. O resultado das auditorias nas 113 obras prioritárias provenientes da Comissão de 1995 foi encaminhado a esta CPI, em 12 de julho de 2001, por meio do Aviso 841-GP-TCU.

1.13. Em junho de 2003, houve solicitação de informações do Senado Federal, a respeito do acompanhamento e fiscalização dos recursos que foram liberados para o reinício das obras inacabadas inventariadas e listadas no Relatório n.º 02 da Comissão Temporária de 1995, bem como o encaminhamento dos resultados das auditorias e inspeções realizadas sobre as obras em tramitação no TCU. Face a esta solicitação, o Tribunal providenciou uma atualização dos dados encaminhados à CPI em 2001 para enviá-los ao Senado.

1.14. Após atualizar as informações, foi constatado que dentre as 113 obras inacabadas identificadas como prioritárias, 33 (trinta e três) delas continuavam paralisadas, 60 (sessenta) foram concluídas e as restantes haviam sido retomadas, mas não estavam ainda finalizadas no levantamento de 2003.

1.15. Dentre as propostas do Relatório Final da Comissão Temporária de 1995, havia também uma recomendação ao Poder Executivo para criar e manter um Cadastro Geral de Obras Públicas, custeadas com recursos da União, para fins de acompanhamento e controle pelo Congresso Nacional e outros órgãos. Dessa forma, a idéia de um Portal sobre as obras financiadas pela União foi lançada pelo então Presidente Fernando Henrique em abril de 2000, dentro da iniciativa Brasil Transparente, criada com o objetivo de aumentar a transparência dos atos públicos.

1.16. Segundo explicou o Presidente à época, os mecanismos formais de fiscalização e acompanhamento de obras eram insuficientes. Além disso, a idéia do Portal era necessária, haja vista o gerenciamento moderno dos recursos públicos exigir a ampliação e a participação da sociedade no processo, o que melhoraria o atendimento e garantiria a correta utilização desses recursos. Surgiu daí, então, a proposta de criação do sistema ObrasNet, para o acompanhamento dos gastos com obras e serviços realizados com recursos orçamentários federais, seja pela própria Administração Direta, seja por convênios com estados, municípios ou organizações privadas.

1.17. Para a criação do sistema, o Ministério do Planejamento veio a constituir um grupo de estudos para elaborar mecanismos de controle que viabilizassem a implantação do Portal em meados de 2001. O sistema apenas ficou disponível em 30 de outubro de 2002, com o funcionamento da primeira etapa, pois as demais seriam implementadas posteriormente.

1.18. A primeira etapa do ObrasNet permite a qualquer cidadão acompanhar as obras realizadas com estados e municípios ou entidades assistenciais, o que totaliza mais de 20 mil obras, algumas inclusive com fotos. O acesso ao Sistema é feito via *Internet* e nele estão disponíveis informações do Sistema Nacional de Preços de Insumos, que conta com itens básicos de engenharia cadastrados e podem servir de parâmetros de comparação dos custos das obras. Na verdade, as informações que existem hoje nesse sistema acessado pelo endereço eletrônico www.obrasnet.gov.br são apenas dados de contratos de repasse geridos pela Caixa Econômica Federal.

1.19. A segunda etapa, não implementada até os dias de hoje, previa o desenvolvimento de outros módulos do ObrasNet, desde o planejamento da obra, passando pela aprovação, acompanhamento e liberação de recursos de acordo com cronograma estabelecido em contrato ou convênio, além do registro das fiscalizações efetuadas. O ObrasNet iria possibilitar ainda o acesso a outras informações como valor e estágio em que se encontraria o andamento físico da obra e o cronograma de parcelas solicitadas ou liberadas. Se todos os módulos concebidos no projeto inicial tivessem sido implantados, o ObrasNet permitiria o controle de custos e qualidade das obras, a garantia de conclusão, o controle da liberação de pagamentos, tudo com a possibilidade de acompanhamento pela sociedade com a utilização da *Internet*.

1.20. Por razões diversas, a segunda etapa do sistema, assim como os módulos posteriores não tiveram prosseguimento. A proposta inicial, de reunir as informações de todas as obras públicas da União

em um único cadastro de forma a fornecer à sociedade a transparência adequada, não se realizou, pois os esforços empreendidos no início não tiveram a continuidade que um projeto desse vulto requer.

1.21. Por mais que haja alguns avanços no controle das obras realizadas com recursos da União, como o Fiscobras, os sistemas de informações atuais e os mecanismos de acompanhamento existentes não propiciam o adequado tratamento que o tema merece, haja vista o alto volume de recursos destinados a obras dentro do orçamento federal.

1.22. Dessa forma, apesar de não serem recentes os esforços no sentido de melhorar a eficiência e a efetividade dos projetos de obras públicas custeadas com recursos do Orçamento da União, não há controle específico para esse tipo de investimento, já que a atuação deveria estender-se desde a alocação de créditos orçamentários até a fiscalização das respectivas obras. Com o objetivo de elaborar um diagnóstico crítico sobre a situação das obras inacabadas que tiveram alguma aplicação de recursos públicos da União, foi inserido no Plano de Fiscalização do TCU este Levantamento-Conformidade decorrente do Acórdão n.º 2308/2005 – Plenário.

[...]

2. Metodologia e objetivos

2.1. Objetivo da fiscalização, limitações impostas ao trabalho, áreas e aspectos não analisados

2.1.1. O objetivo da fiscalização definido na Portaria n.º 1038, de 9 de agosto de 2006, é de elaborar um diagnóstico sobre a situação das obras inacabadas que tiveram alguma aplicação de recursos públicos da União. Nesse sentido, o planejamento dos trabalhos tentou identificar três questões: quais são e como identificar as obras inacabadas executadas com recursos da União, se o processo orçamentário e financeiro evita a ocorrência de obras inacabadas e em que medida pode-se atribuir a ocorrência de obras inacabadas à ausência ou à inadequação dos critérios de alocação de recursos para obras públicas.

[...]

2.1.4. A primeira limitação deste trabalho diz respeito à identificação de quais são as obras inacabadas que tiveram aplicação de recursos da União. Em todos os locais visitados foi freqüente a indagação sobre quais obras seriam classificadas como inacabadas, tendo em vista que o fornecimento da relação dessas obras dependia de uma padronização do significado do termo. Com o objetivo de obter esse conceito, perguntou-se aos responsáveis pelos Ministérios visitados como eles classificavam essas obras. As respostas foram as mais variadas possíveis; contudo, todos foram unânimes em afirmar que não tinham obras inacabadas, mas sim paralisadas.

2.1.5. Constatou-se de antemão que o termo ‘obra inacabada’ tem sentido muito amplo. Para alguns, obra paralisada ainda não pode ser classificada como inacabada, pois existe a perspectiva de continuação. Para outros, obra inacabada é apenas aquela que pode ter sido abandonada, ou seja, não há mais interesse em retomá-la ou mesmo condições para tal. Em virtude das várias peculiaridades que o tema envolve, o principal desafio foi definir um conceito abrangente, que envolvesse todos os tipos de obras e situações de paralisação. Há obras do tempo do Império que ainda não foram acabadas, como a Ferrovia Transnordestina; tem-se a obra interrompida por fraude ou por um motivo qualquer, como a falência da empresa que firmou o contrato ou um erro de projeto; e, ainda, a obra paralisada temporariamente por falta de recursos orçamentários. Enfim, há vários tipos de obras paralisadas.

[...]

2.1.8. O terceiro grupo são as obras abandonadas, que não possuem mais previsão de recursos, nem contrato vigente, e cujo eventual reinício deve ser precedido de uma apuração da responsabilidade do gestor negligente na aplicação dos recursos. Ainda assim, mesmo que haja interesse em retomá-las, tem-se incorporações de mais custos ao projeto, visto ser necessária uma prévia recuperação de suas instalações devido ao estado da obra, geralmente bastante deteriorada.

2.1.9. Tendo em vista a conceituação definida, as obras inacabadas podem estar situadas entre as obras em andamento anormal e as obras abandonadas. Estas, como explicado anteriormente, necessitam de uma apuração e responsabilização do gestor, naquelas precisam ser identificadas as possíveis causas das dificuldades para a implementação de soluções que permitam a sua continuidade. Em ambos os casos a origem do problema deve ser avaliada como forma de estabelecer medidas para minimizá-lo. Vale ressaltar que as obras em andamento anormal têm grande probabilidade de virem a se tornar inacabadas, pois a falta de solução para o problema que ocasionou sua paralisação pode perdurar a ponto de a obra não ter condições de ser finalizada.

2.1.10. Diante da dificuldade de uniformização do conceito, o objeto da fiscalização passou a ter outra denominação, apesar de não ter sido alterado o objetivo do Levantamento. As obras estudadas neste trabalho passaram a ser denominadas simplesmente como paralisadas para permitir uma melhor

investigação das questões de auditoria e simplificar a aplicação dos métodos e procedimentos que conduzissem à obtenção de achados.

2.1.11. A segunda limitação está relacionada à impossibilidade de abranger todas as entidades da Administração Pública Federal no escopo do trabalho. Em função do tipo de fiscalização, que é apenas um Levantamento e não uma Auditoria, e pela natureza do tema, foram selecionados para a amostragem entidades do Poder Executivo que tivessem uma maior concentração de obras. Após análise dos Planos Plurianuais e das Leis Orçamentárias, foram escolhidos oito Ministérios e uma Autarquia Federal para fornecer informações que subsidiassem o desenvolvimento dos trabalhos.

2.1.12. Os Ministérios analisados foram: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério das Cidades; Ministério das Comunicações e Ministério do Turismo. A autarquia federal escolhida foi o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT, por possuir um grande volume de obras.

2.1.13. Durante as primeiras visitas, já se pôde perceber a dificuldade das entidades em obter informações sobre suas próprias obras, pois nenhuma delas dispõe de um sistema de informações capaz de recuperar tempestivamente dados para a obtenção de um cadastro sobre suas obras paralisadas ou inacabadas. As respostas aos ofícios de requisição enviados tiveram seus prazos prorrogados, sempre tendo como justificativa a dificuldade em resgatar as informações e reuni-las para envio a esta equipe de fiscalização.

2.1.14. Outra limitação relacionada ao escopo do trabalho que influenciou e dificultou sobremaneira a obtenção de informações é a existência de vários tipos de acompanhamento de execução de obras por parte dos Ministérios. A depender da forma como os recursos são aplicados, têm-se diferentes maneiras de controlar as obras. Há uma distinção na recuperação e na quantidade de dados de obras executadas por contratação direta e executadas por contratos de repasse e convênios.

2.1.15. Os convênios muitas vezes têm por objeto uma parcela da obra e não abrangem a totalidade do empreendimento, ou seja, a União somente aplica recursos em parte da construção de uma barragem, como na fundação, por exemplo. Isso pode propiciar a ocorrência de uma obra inacabada cuja informação não é considerada pelo executor da despesa, pois a parcela em que a União aplicou recurso já se encontra entregue e com a respectiva prestação de contas do convênio regularizada. O mesmo acontece com os contratos de repasse, que em sua maioria são destinados à execução de partes de um empreendimento. A responsabilidade pela conclusão da obra é do conveniente, visto não haver participação de recursos da União para a execução do restante; contudo, consta nas informações dos concedentes que o convênio ou contrato de repasse encontra-se concluído, mas não há garantia de finalização da obra.

2.1.16. Aliado a essas questões, há também o fato de informações antigas serem de difícil recuperação em virtude da extinção e criação de Ministérios e de trocas de governo sem uma definição clara de quem se responsabilizará pelos dados após as mudanças. Assim, com certeza o trabalho não conseguirá identificar todas as obras executadas com recursos da União que estejam inconclusas nesse país, pois os próprios responsáveis não têm o conhecimento delas por não conseguirem reunir informações padronizadas ao longo do tempo.

2.1.17. Essas questões conduzem a uma falta de confiabilidade nos dados apresentados pelas entidades envolvidas na amostra considerada. Não é objetivo deste trabalho catalogar todas as obras inacabadas que tenham utilizado recursos da União, mas ao menos identificar uma parcela delas com a finalidade de elencar os possíveis motivos das paralisações.

2.1.18. Com a finalidade de avaliar a consistência das informações recebidas, alguns sistemas informatizados da Administração Federal foram consultados, assim como a execução orçamentária entre os anos de 1995 e 2005. A grande limitação dessa etapa do trabalho foi conseguir dados de obras por meio das informações gerenciais disponíveis atualmente na Administração Pública Federal. Por esse motivo, as análises do trabalho, com algumas exceções, ficaram restritas aos elementos coletados na amostra considerada.

2.1.19. Sistemas como o SIAFI, o SIASG e o SIGPlan gerenciam informações sobre a execução orçamentária e financeira, mas não são capazes, em várias situações, de evidenciar uma obra, visto não haver em nenhum deles uma chave específica que vincule os programas de trabalho, as ações orçamentárias e até mesmo os contratos a um código de obras específico. Uma ação orçamentária, via de regra, pode ter várias obras inseridas em sua execução, assim como uma obra geralmente tem mais de um contrato associado a ela.

[...]

2.2. Métodos empregados na coleta e na análise dos dados

2.2.1. Em todos os Ministérios visitados e no DNIT, foram realizadas reuniões para avaliar como cada um gerenciava e acompanhava suas obras. Mediante uma requisição de informações, solicitou-se o cadastro de obras inacabadas e formularam-se algumas questões pertinentes à execução orçamentária e financeira e ao controle de obras. Todas as respostas encontram-se nos volumes do Anexo I deste processo.

2.2.2. Nessas questões, focou-se o processo de decisão na alocação de recursos orçamentários e financeiros em obras, tais como a existência de critérios objetivos e a utilização de documentos normativos, manuais ou roteiros. Também foram solicitados dados sobre o planejamento orçamentário e financeiro desses entes quando da execução da despesa, além da porcentagem de emendas dentro de cada Orçamento. A esse respeito, foi perguntado se tais emendas necessitariam cumprir algum requisito técnico/normativo para serem executadas.

2.2.3. Outros elementos essenciais à análise do trabalho também foram requisitados, tais como a comprovação de alimentação de dados importantes sobre contratos no SIASG, a existência de um cadastro geral de obras gerido por cada entidade e a forma de divulgação de informações sobre obras em andamento à sociedade.

2.2.4. Por conter muitas informações, essas respostas foram resumidas e tabuladas separadamente por questões. Todas as respostas às questões suscitadas, assim como suas análises, encontram-se resumidas no Apêndice A ao final deste Relatório.

2.2.5. Nessas análises, algumas respostas recebidas foram criticadas e classificadas conforme o atendimento ou não ao item por meio de escala numérica objetiva, outras foram analisadas mediante simples comparação numérica. Assim, pôde-se considerar, por critérios objetivos, como é o comportamento dos entes inseridos na amostra sobre as questões essenciais ao desenvolvimento do trabalho, atinentes ao controle de obras com recursos da União.

2.2.6. Com o intuito de facilitar o fornecimento dos cadastros de obras dos Ministérios e do DNIT, foram solicitadas apenas as com valor superior a quatrocentos e cinquenta mil reais. O limite de valor escolhido está associado a uma simplificação na requisição e análise dos dados, pois com esse filtro diminuiria o volume de informações a serem recuperadas. Em virtude de todos os entes da amostra não trabalharem apenas com obras contratadas diretamente, mas também com convênios e/ou contratos de repasse, esse limite mostrou-se bastante adequado tendo em vista a exigência do artigo 21 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2006, instrumento vigente à época da pesquisa. Nesta lei, esse dispositivo determinava que todos os contratos de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres acima de R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais) pertencentes às entidades SISG da Administração Pública Federal deveriam estar cadastrados no SIASG. Dessa forma, seria uma facilidade na recuperação dos dados de obras não concluídas.

2.2.7. Para solicitar o cadastro ou relação de obras paralisadas, estas foram separadas segundo dois critérios: as que não tinham execução orçamentária há mais de um ano, mas ainda possuíam contrato/convênio vigente, e as que ainda não estavam concluídas apesar das vigências dos seus respectivos ajustes já terem expirado. Apenas para simplificar, as primeiras foram classificadas como OBRAS PARALISADAS e as segundas como OBRAS NÃO CONCLUÍDAS. Utilizou-se essa distinção com o intuito de rastrear se havia alguma obra dentro da relação que pudesse ser classificada como abandonada, pois a depender do motivo da paralisação e do tempo transcorrido desde o recebimento do último recurso, poder-se-ia inferir sobre a preocupação da Administração em retomar a obra ou não.

2.2.8. Os dados solicitados nesses cadastros foram: descrição do objeto; código orçamentário associado à obra (funcional programática); vigência do contrato de execução da obra; data de início de execução da obra; data em que recebeu recurso pela última vez; porcentagem de execução física; valor inicial do contrato; valor final do contrato (incluindo eventuais aditamentos e reajustes); valor que falta para a conclusão da obra e motivo da paralisação.

2.2.9. As respostas dos cadastros foram tabuladas de forma a agrupar os motivos de paralisação de obras em classificações predefinidas, possibilitando a avaliação da incidência dessas causas e a identificação das mais freqüentes. Os motivos foram distribuídos em doze grupos:

- 1- Decisão judicial;
- 2- Quadro bloqueio LOA;
- 3- Questões ambientais;
- 4- Fluxo orçamentário/financeiro;
- 5- Problemas no projeto/execução da obra;

- 6- Rescisão contratual;
- 7- Cancelamento do ajuste;
- 8- Inadimplência do tomador/conveniente;
- 9- Problemas com a construtora;
- 10- Acórdão TCU;
- 11- Interferências externas;
- 12- Motivo não informado.

2.2.10. Vale mencionar que algumas situações foram reunidas em uma única classificação de motivo para evitar grande número de causas listadas que possuísem características semelhantes e prejudicassem a análise dos dados. Como exemplo têm-se o motivo 'Fluxo orçamentário/financeiro', que congrega situações de paralisação que envolvem desde a insuficiência de recursos até a descontinuidade administrativa do tomador ou conveniente em razão de perda de interesse em prosseguir com a obra. Nesse motivo também estão classificadas as obras de convênios que somente receberam recursos para a realização da primeira etapa, pois nos anos seguintes não houve mais propositura de emendas para dar continuidade ao repasse de créditos. Todas as causas agrupadas e as respectivas classificações de motivos encontram-se no Apêndice A ao final do Relatório.

2.2.11. No desenvolvimento de cada capítulo há uma correlação entre a descrição do processo que identifica o tópico, a demonstração do resultado obtido na tabulação dos dados e o conseqüente achado de auditoria.

3. Obras inacabadas da União

3.1. Estatísticas e relação dos casos

3.1.1. O total de obras coletado engloba as obras contratadas diretamente pela União e as que são executadas por outros entes da Federação, por meio de transferências intergovernamentais. As obras listadas neste capítulo são denominadas **Obras Inacabadas da União**, e correspondem àquelas cuja execução se dá com recursos federais aplicados diretamente pelas unidades orçamentárias. A relação das obras inacabadas da União está apresentada no Anexo I do Relatório. As demais, que são as Obras Inacabadas dos estados e municípios com participação de recursos da União, serão analisadas posteriormente no capítulo 4.

3.1.2. Ressalta-se que tanto os Ministérios envolvidos na amostra quanto o DNIT não relacionaram a totalidade de obras inacabadas existentes quando do envio das respectivas listagens, dado que estes não possuem 100% (cem por cento) do cadastro, haja vista a deficiência no armazenamento e recuperação dessas informações enfrentadas por todos os órgãos visitados.

3.1.3. Dentre as obras inacabadas que puderam ser cadastradas pelos entes visitados, fez-se uma separação em duas listagens, sendo uma denominada 'relação de obras paralisadas' e a outra, 'relação de obras não concluídas', conforme descrito no capítulo 2. Vale mencionar que a maioria das informações recebidas retrata a situação da obra relativa ao período do final de setembro a meados de outubro de 2006, época em que as informações foram levantadas pelos Ministérios. A única exceção a esse lapso temporal de coleta dos dados refere-se ao DNIT, que enviou a situação de alguns contratos até julho de 2006. Por esse motivo, nada impede que obras presentes na relação já tenham sido retomadas atualmente, como é o caso de algumas do próprio DNIT, que à época estavam paralisadas por falta de recursos, e segundo informações recebidas já se encontram em andamento por terem obtido recursos financeiros para prosseguir.

3.1.4. Toda a análise dos dados foi feita separadamente para as obras paralisadas e para as obras não concluídas. Não obstante este capítulo seja destinado à análise apenas do cadastro obtido das obras inacabadas da União, há de se vislumbrar a totalização dos dados para que se possa tecer alguns comentários do comportamento da amostra.

3.1.5. O cadastro das obras executadas com recursos da União, seja de forma direta (obras inacabadas da União) ou por meio de transferências intergovernamentais (obras inacabadas dos estados e municípios com participação de recursos da União), reuniu 400 (quatrocentas) obras, no valor total de R\$ 3.342.553.132,95 (três bilhões, trezentos e quarenta e dois milhões, quinhentos e cinquenta e três mil cento e trinta e dois reais e noventa e cinco centavos), com um volume de recursos já aplicados em torno de R\$ 1.967.780.584,66 (um bilhão, novecentos e sessenta e sete milhões, setecentos e oitenta mil quinhentos e oitenta e quatro reais e sessenta e seis centavos).

3.1.6. Frise-se, mais uma vez, que esses valores correspondem apenas à relação de obras inacabadas que os Ministérios visitados e o DNIT conseguiram reunir e, desse modo, estima-se que o valor real possa ser muito maior que o encontrado, tendo em vista não haver a participação de todos os

ministérios na amostra e a existência de obras inacabadas que não puderam ser recuperadas pelos entes envolvidos.

	OBRAS DA UNIÃO				OBRAS DOS ESTADOS/MUNICÍPIOS			
	TOTAL	VALOR ATUAL	VALOR CONCLUSÃO	VALOR APLICADO	TOTAL	VALOR ATUAL	VALOR CONCLUSÃO	VALOR APLICADO
OBRAS NÃO CONCLUÍDAS (SEM VIGÊNCIA)	108	R\$ 1.662.666.143,03	R\$ 1.183.648.181,96	R\$ 746.723.932,37	125	R\$ 1.014.140.977,10	R\$ 569.764.565,98	R\$ 616.224.885,13
OBRAS PARALISADAS	22	R\$ 163.314.780,98	R\$ 308.728.035,77	R\$ 340.947.629,34	145	R\$ 502.431.231,84	R\$ 222.447.425,56	R\$ 263.884.137,81
SUBTOTAL	130	R\$ 1.825.980.924,01	R\$ 1.492.376.217,73	R\$ 1.087.671.561,72	270	R\$ 1.516.572.208,94	R\$ 792.211.991,54	R\$ 880.109.022,94
TOTAL GERAL	400	R\$ 3.342.553.132,95	R\$ 2.284.588.209,26	R\$ 1.967.780.584,66				

Tabela 1 – Totalização dos dados

3.1.7. A Tabela 1 mostra a distribuição dos totais. Nota-se que a soma do valor aplicado com o que falta para a conclusão não coincide com o valor atual da obra. Essa discrepância é resultado da qualidade das informações repassadas pelos envolvidos no fornecimento dos dados. Muitos Ministérios dependem de informações de terceiros, como unidades regionais e outras unidades orçamentárias vinculadas a eles e, além disso, suas próprias informações não estão reunidas e consolidadas de forma a propiciar confiabilidade e fácil recuperação de dados.

3.1.8. Os dados globais indicam que do total de 400 obras inacabadas que utilizaram recursos da União, apenas 130 são obras da União, o que equivale a 32,50% da amostra. Em contrapartida, ao tomar como parâmetro o valor das obras, mais da metade dos recursos concentram-se nas obras executadas diretamente pela União (54,63%), o que já era esperado em virtude de haver um menor número de obras contratadas diretamente pelo Governo Federal, porém são obras que demandam maior volume de recursos.

3.1.9. Das obras da União, a maioria são ‘obras não concluídas’ (83,08% do total), ou seja, não possuem mais contrato/convênio vigente. Nesse resultado predominam obras do DNIT (ver Tabela 4), o qual tem a conduta de paralisar os contratos com a execução interrompida por motivos diversos cujas vigências estejam perto de vencer. Porém, esses contratos sofrem aditivos de prazo tão logo a obra tenha condições de ser retomada.

3.1.10. Quanto à distribuição das obras inacabadas da União por estado, Minas Gerais e Mato Grosso foram os que apresentaram maior quantidade de obras, com 17,69% e 12,31% do total respectivamente (ver Tabela 2), seguidos pelo Pará (9,23%) e Goiás (7,69%), que também contribuíram significativamente no total da amostra.

ESTADO	OBRAS NÃO CONCLUÍDAS	OBRAS PARALISADAS	TOTAL	%
	VIGÊNCIA EXPIRADA	CONTRATO VIGENTE		
AC	0	2	2	1,54%
AL	0	1	1	0,77%
AM	2	0	2	1,54%
AP	0	1	1	0,77%
BA	2	0	2	1,54%
CE	3	1	4	3,08%
DF	0	2	2	1,54%
ES	5	0	5	3,85%
GO	9	1	10	7,69%
MG	19	4	23	17,69%
MS	7	0	7	5,38%
MT	14	2	16	12,31%
PA	9	3	12	9,23%
PB	1	0	1	0,77%
PI	1	0	1	0,77%
PR	8	0	8	6,15%
RJ	4	0	4	3,08%
RN	1	0	1	0,77%
RO	5	2	7	5,38%
RR	1	0	1	0,77%
RS	8	0	8	6,15%
SC	5	1	6	4,62%
SP	1	1	2	1,54%
TO	3	1	4	3,08%
TOTAL	108	22	130	100,00%

Tabela 2 – Distribuição das obras inacabadas da União por estado

[...]

ESTADO	OBRAS NÃO CONCLUÍDAS	OBRAS PARALISADAS	TOTAL	%
	VIGÊNCIA EXPIRADA	CONTRATO VIGENTE		
AC	R\$ -	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO
AL	R\$ -	R\$ 45.472.014,68	R\$ 45.472.014,68	2,49%
AM	R\$ 81.579.108,73	R\$ -	R\$ 81.579.108,73	4,47%
AP	R\$ -	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO
BA	R\$ 12.269.678,26	R\$ -	R\$ 12.269.678,26	0,67%
CE	R\$ 26.240.578,53	NÃO INFORMADO	R\$ 26.240.578,53	1,44%
DF	R\$ -	R\$ 2.955.307,64	R\$ 2.955.307,64	0,16%
ES	R\$ 142.084.714,51	R\$ -	R\$ 142.084.714,51	7,78%
GO	R\$ 245.770.939,50	NÃO INFORMADO	R\$ 245.770.939,50	13,46%
MG	R\$ 185.998.734,59	R\$ 32.428.442,66	R\$ 218.427.177,25	11,96%
MS	R\$ 76.361.327,59	R\$ -	R\$ 76.361.327,59	4,18%
MT	R\$ 102.786.839,58	NÃO INFORMADO	R\$ 102.786.839,58	5,63%
PA	R\$ 309.244.732,99	R\$ 75.787.158,36	R\$ 385.031.891,35	21,09%
PB	R\$ 5.677.768,80	R\$ -	R\$ 5.677.768,80	0,31%
PI	NÃO INFORMADO	R\$ -	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO
PR	R\$ 130.326.228,83	R\$ -	R\$ 130.326.228,83	7,14%
RJ	R\$ 28.245.158,24	R\$ -	R\$ 28.245.158,24	1,55%
RN	R\$ 565.571,19	R\$ -	R\$ 565.571,19	0,03%
RO	R\$ 149.044.602,00	R\$ 6.671.857,64	R\$ 155.716.459,64	8,53%
RR	NÃO INFORMADO	R\$ -	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO
RS	R\$ 99.378.849,11	R\$ -	R\$ 99.378.849,11	5,44%
SC	R\$ 62.117.589,59	NÃO INFORMADO	R\$ 62.117.589,59	3,40%
SP	R\$ 2.385.441,06	NÃO INFORMADO	R\$ 2.385.441,06	0,13%
TO	R\$ 2.588.279,93	NÃO INFORMADO	R\$ 2.588.279,93	0,14%
TOTAL	R\$ 1.662.666.143,03	R\$ 163.314.780,98	R\$ 1.825.980.924,01	100,00%

Tabela 3 – Distribuição do valor das obras inacabadas da União por estado

3.1.14. Ao examinar como as obras inacabadas da União se distribuem por unidade orçamentária (Tabela 4), a grande maioria delas concentra-se no DNIT (94,62%). Isso se explica em função de os

outros Ministérios quase não executarem obras contratadas por eles mesmos ou por aplicação direta de recursos e também em virtude de o orçamento do DNIT estar voltado quase na sua totalidade para a realização de obras, o que não ocorre com as outras unidades orçamentárias. Outro motivo a ser considerado é a ocorrência de muitas obras inacabadas não listadas pelos Ministérios pela dificuldade de recuperação dos dados.

3.1.15. É importante mencionar que a concentração expressiva do número de obras no DNIT também é justificada pela forma como os dados foram fornecidos, por contratos, pois é neste nível que as obras são acompanhadas pelos sistemas informatizados da entidade. Assim, há rodovias com elevado número de contratos e estes são classificados como obras dentro da sistemática de controle do DNIT.

3.1.16. Ressalta-se também que as obras inacabadas da União pertencentes ao Ministério da Educação não são geridas pelo próprio órgão, mas sim por outras unidades orçamentárias vinculadas que recebem recursos por transferência direta, como as Universidades e o Fundo Nacional de

UO	OBRAS NÃO CONCLUÍDAS	OBRAS PARALISADAS	TOTAL	%
	VIGÊNCIA EXPIRADA	CONTRATO VIGENTE		
Min. Ciência/Tecnologia	0	0	0	0,00%
Min. Educação	4	0	4	3,08%
Min. Saúde	0	3	3	2,31%
Min. Comunicações	0	0	0	0,00%
Min. Integração	0	0	0	0,00%
Min. Turismo	0	0	0	0,00%
Min. Cidades	0	0	0	0,00%
DNIT	104	19	123	94,62%
TOTAL	108	22	130	100,00%

Desenvolvimento da Educação.

Tabela 4 – Distribuição das obras inacabadas da União por UO

3.1.17. Os dados da Tabela 5 apresentam comportamento semelhante ao observado na Tabela 4, com o DNIT concentrando 99,73% do valor total das obras inacabadas da União. As razões são as

UO	OBRAS NÃO CONCLUÍDAS	OBRAS PARALISADAS	TOTAL	%
	VIGÊNCIA EXPIRADA	CONTRATO VIGENTE		
Min. Ciência/Tecnologia	R\$ -	R\$ -	R\$ -	0,00%
Min. Educação	R\$ 475.021,45	R\$ -	R\$ 475.021,45	0,03%
Min. Saúde	R\$ -	R\$ 4.410.893,29	R\$ 4.410.893,29	0,24%
Min. Comunicações	R\$ -	R\$ -	R\$ -	0,00%
Min. Integração	R\$ -	R\$ -	R\$ -	0,00%
Min. Turismo	R\$ -	R\$ -	R\$ -	0,00%
Min. Cidades	R\$ -	R\$ -	R\$ -	0,00%
DNIT	R\$ 1.662.191.121,58	R\$ 158.903.887,69	R\$ 1.821.095.009,27	99,73%
TOTAL	R\$ 1.662.666.143,03	R\$ 163.314.780,98	R\$ 1.825.980.924,01	100,00%

mesmas explicitadas nos parágrafos anteriores.

Tabela 5 – Distribuição do valor das obras inacabadas da União por UO

3.1.18. Dentre os itens analisados, o que mais chama a atenção é a distribuição da porcentagem de execução física das obras inacabadas dentro da amostra considerada. As obras com porcentagem de execução entre 70% e 90% são a maioria dentre os empreendimentos informados, indicando que a interrupção não ocorre apenas no início do empreendimento.

3.1.19. Ao examinar a Tabela 6, percebe-se que a quantidade de obras cuja porcentagem de execução física não foi fornecida é relevante a ponto de influir no resultado da análise. Os dados não informados refletem a dificuldade dos órgãos e entidades em realizar o acompanhamento de suas próprias obras, assim como a inexistência de sistemas adequados para este fim.

% DE EXECUÇÃO FÍSICA	OBRAS NÃO CONCLUÍDAS	OBRAS PARALISADAS	TOTAL	%
	VIGÊNCIA EXPIRADA	CONTRATO VIGENTE		
0 a 10%	13	0	13	10,00%
10 - 30%	12	0	12	9,23%
30 - 50%	8	2	10	7,69%
50 - 70%	11	4	15	11,54%
70 - 90%	15	1	16	12,31%
Maior que 90%	11	0	11	8,46%
Não informado	38	15	53	40,77%
TOTAL	108	22	130	100,00%

Tabela 6 – Distribuição das obras inacabadas da União por % de execução física

3.2. Quantificação dos prejuízos

3.2.1. Os prejuízos decorrentes da interrupção de uma obra compreendem, além dos valores já aplicados em sua execução, outros que são de difícil mensuração. Uma obra não concluída no tempo certo impede a realização dos benefícios que a sua utilização geraria à sociedade caso tivesse alcançado a funcionalidade, mensurados pela taxa social de retorno. Há ainda o custo associado ao desgaste das obras que permanecem por muito tempo sem execução, com suas estruturas sob a ação de intempéries. Em alguns casos, a obra não pode ser retomada sem intervenções para recuperar os estragos decorrentes do abandono, e tais medidas envolvem custos adicionais incorporados ao valor total da obra.

3.2.2. **Nas 130 obras inacabadas da União relacionadas no Anexo I deste Relatório, já foram aplicados R\$ 1.087.671.561,72 (um bilhão, oitenta e sete milhões, seiscentos e setenta e um mil quinhentos e sessenta e um reais e setenta e dois centavos).** Vale mencionar que desse total de obras cadastradas, apenas 97 (74,62%) informaram os valores aplicados, indicando que o valor real superaria o obtido. Todavia, não há como qualificar os gastos com esses empreendimentos como prejuízo, dado que as obras avaliadas podem ser retomadas e concluídas, sendo que algumas delas podem até estar sendo utilizadas mesmo sem a conclusão final. Assim, o valor aplicado nas obras da amostra pode ser avaliado como prejuízo potencial, porquanto ele ainda não se concretizou, contudo tal soma representa um investimento público sem expectativa de retorno de benefício à sociedade.

3.2.3. Dessa forma, além do valor já aplicado, que pode vir a configurar um prejuízo se não houver a continuidade das obras, existem outros custos associados à paralisação desses empreendimentos que não foram quantificados no desenvolvimento dos trabalhos em virtude da complexidade que a estimativa exigiria.

4. Obras inacabadas dos estados e municípios com participação de recursos da União

4.1. Estatísticas e relação dos casos

4.1.1. Neste capítulo será analisada a amostra das **obras inacabadas dos estados e municípios com participação de recursos da União**, executadas por outros entes da Federação, por meio de transferências intergovernamentais. Essas obras estão apresentadas no Anexo II do Relatório e seguem a mesma metodologia de análise das obras do capítulo 3 por terem sido também divididas em ‘obras não concluídas’ e ‘obras paralisadas’.

4.1.2. Na totalização dos dados, as obras inacabadas dos estados e municípios com participação de recursos da União são a maioria em quantidade, mas não o são em valor pelos motivos já descritos no item 3.1.5. **O cadastro dessas obras, assim como as do capítulo 03, não representa a totalidade das obras inacabadas realizadas com recursos federais, pois nem todos os ministérios participaram da amostra e não houve a possibilidade de recuperação da relação de todas as obras inacabadas geridas pelos entes envolvidos no cadastro.**

4.1.3. Das 400 (quatrocentas) obras inacabadas constantes da amostra que utilizaram recursos da União, 270 (duzentas e setenta) são obras de estados e municípios, ou seja, 67,5%, conforme demonstrado na Tabela 1. Essas obras geralmente envolvem valores inferiores aos daquelas contratadas diretamente pela União, e por isso correspondem a menos da metade do valor global das obras inacabadas (45,37%), totalizando R\$ 1.516.572.208,94 (um bilhão, quinhentos e dezesseis milhões, quinhentos e setenta e dois mil duzentos e oito reais e noventa e quatro centavos).

4.1.4. Dentre as obras inacabadas de estados e municípios que utilizaram recursos da União, 53,70% enquadram-se na classificação de ‘obras paralisadas’, enquanto as ‘obras não concluídas’ correspondem a 46,30% (Tabela 1). Quando se analisa o valor das obras executadas por transferências intergovernamentais, há uma inversão das proporções, visto que as ‘obras paralisadas’ representam 33,13% do total. Não há na amostra fatores que demonstrem as tendências dos resultados encontrados. O

equilíbrio entre as obras paralisadas e as não concluídas é plausível pois todos os entes que forneceram informações possuem semelhança na utilização dos recursos em obras. Grande parte deles, à exceção do DNIT, utiliza quase 100% de seus recursos destinados a obras por meio de convênios e contratos de repasse.

4.1.5. Quanto à distribuição das obras inacabadas de estados e municípios, São Paulo (8,52%), Rio de Janeiro (7,78%) e Goiás (7,78%) foram os entes da Federação que apresentaram maior incidência, conforme Tabela 7. O baixo percentual de obras inacabadas para cada estado indica que a distribuição delas é bastante uniforme, não havendo concentração relevante em determinados locais. É de se presumir que os estados que firmem mais convênios ou contratos de repasse tenham maior probabilidade de possuir empreendimentos inacabados, mas não há comprovação para essa afirmativa.

ESTADO	OBRAS NÃO CONCLUÍDAS	OBRAS PARALISADAS	TOTAL	%
	VIGÊNCIA EXPIRADA	CONTRATO VIGENTE		
AC	0	3	3	1,11%
AL	1	0	1	0,37%
AM	1	2	3	1,11%
AP	4	8	12	4,44%
BA	3	7	10	3,70%
CE	9	6	15	5,56%
ES	3	5	8	2,96%
GO	7	14	21	7,78%
MA	2	2	4	1,48%
MG	17	3	20	7,41%
MS	4	1	5	1,85%
MT	7	1	8	2,96%
PA	7	7	14	5,19%
PB	7	6	13	4,81%
PE	8	12	20	7,41%
PI	1	10	11	4,07%
PR	0	2	2	0,74%
RJ	5	16	21	7,78%
RN	1	7	8	2,96%
RO	1	5	6	2,22%
RR	4	2	6	2,22%
RS	0	1	1	0,37%
SC	5	5	10	3,70%
SE	1	7	8	2,96%
SP	15	8	23	8,52%
TO	12	5	17	6,30%
TOTAL	125	145	270	100,00%

Tabela 7 – Distribuição das obras inacabadas de estados e municípios por estado

[...]

ESTADO	OBRAS NÃO CONCLUÍDAS		OBRAS PARALISADAS		TOTAL	%
	VIGÊNCIA EXPIRADA		CONTRATO VIGENTE			
AC	R\$	-	R\$	7.052.653,83	R\$ 7.052.653,83	0,47%
AL		NÃO INFORMADO	R\$	-	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO
AM	R\$	1.049.226,57	R\$	5.770.436,17	R\$ 6.819.662,74	0,45%
AP	R\$	39.571.144,75	R\$	30.103.413,18	R\$ 69.674.557,93	4,59%
BA	R\$	74.098.447,14	R\$	16.099.139,78	R\$ 90.197.586,92	5,95%
CE	R\$	13.349.239,65	R\$	12.791.485,08	R\$ 26.140.724,73	1,72%
ES	R\$	20.157.056,00	R\$	13.157.747,01	R\$ 33.314.803,01	2,20%
GO	R\$	12.646.776,94	R\$	76.594.206,84	R\$ 89.240.983,78	5,88%
MA	R\$	72.332.077,67	R\$	3.771.244,40	R\$ 76.103.322,07	5,02%
MG	R\$	104.924.128,56	R\$	2.732.143,13	R\$ 107.656.271,69	7,10%
MS	R\$	24.123.772,37	R\$	9.769.402,33	R\$ 33.893.174,70	2,23%
MT	R\$	66.732.537,95	R\$	10.315.418,88	R\$ 77.047.956,83	5,08%
PA	R\$	4.046.217,73	R\$	44.404.200,10	R\$ 48.450.417,83	3,19%
PB	R\$	100.767.754,76	R\$	49.703.475,28	R\$ 150.471.230,04	9,92%
PE	R\$	28.765.205,97	R\$	21.262.822,24	R\$ 50.028.028,21	3,30%
PI	R\$	3.356.963,99	R\$	22.821.444,92	R\$ 26.178.408,91	1,73%
PR	R\$	-	R\$	4.450.054,56	R\$ 4.450.054,56	0,29%
RJ	R\$	11.584.985,96	R\$	27.304.348,92	R\$ 38.889.334,88	2,56%
RN	R\$	1.650.000,00	R\$	23.037.941,30	R\$ 24.687.941,30	1,63%
RO	R\$	5.629.983,53	R\$	8.182.231,07	R\$ 13.812.214,60	0,91%
RR	R\$	2.876.415,35	R\$	1.864.052,30	R\$ 4.740.467,65	0,31%
RS	R\$	-	R\$	720.000,00	R\$ 720.000,00	0,05%
SC	R\$	57.594.814,66	R\$	56.504.153,67	R\$ 114.098.968,33	7,52%
SE	R\$	94.120.000,00	R\$	12.783.332,04	R\$ 106.903.332,04	7,05%
SP	R\$	79.537.328,02	R\$	38.877.185,24	R\$ 118.414.513,26	7,81%
TO	R\$	195.226.899,52	R\$	2.358.699,57	R\$ 197.585.599,09	13,03%
TOTAL	R\$	1.014.140.977,10	R\$	502.431.231,84	R\$ 1.516.572.208,94	100,00%

Tabela 8 – Distribuição do valor das obras inacabadas de estados e municípios por estado

4.1.8. A distribuição das obras inacabadas dos estados e municípios por unidade orçamentária é apresentada na Tabela 9. O Ministério que possui a maior quantidade de obras inacabadas, a maioria delas OBRAS PARALISADAS, ou seja, ainda com convênio/contrato de repasse vigente, é o Ministério das Cidades (46,67%). Em segundo lugar vem o DNIT com 21,11%, mas a quase totalidade desse percentual refere-se a OBRAS NÃO CONCLUÍDAS.

4.1.9. O Ministério das Cidades possui um sistema gerido pela CAIXA que controla todas as obras com recursos da União realizadas por contratos de repasse. Esse sistema indica a situação do contrato após visita realizada pelos técnicos da CAIXA em todas as regiões do país. Não é um sistema confiável por depender da alimentação de dados nem sempre tempestivos, mas durante a coleta dos dados foi visível a preocupação do Ministério e também da própria CAIXA em fornecer a melhor informação possível. Vários foram os contatos com esta equipe de fiscalização no sentido de padronizar o cadastro a ser enviado. Nesse sentido, deve-se considerar que a grande quantidade de obras paralisadas do Ministério das Cidades possa advir de um melhor trabalho de pesquisa.

4.1.10. Outro ponto a ser considerado diz respeito à justificativa já encampada no item 3.1.12, pois o Ministério das Cidades e o DNIT apresentaram os dados com informações por contratos, que é a forma como as obras são acompanhadas pelos sistemas informatizados desses entes. Assim, há a possibilidade de haver mais de um contrato relacionado a uma mesma obra contabilizado no total, de forma diferente do que foi fornecido pelos demais Ministérios.

UO	OBRAS NÃO CONCLUÍDAS		OBRAS PARALISADAS		TOTAL	%
	VIGÊNCIA EXPIRADA		CONTRATO VIGENTE			
Min. Ciência/Tecnologia	0	0	0	0	0	0,00%
Min. Educação	19	8	8	27	27	10,00%
Min. Saúde	16	8	8	24	24	8,89%
Min. Comunicações	0	0	0	0	0	0,00%
Min. Integração	12	3	3	15	15	5,56%
Min. Turismo	4	1	1	5	5	1,85%
Min. Cidades	13	113	113	126	126	46,67%
DNIT	50	7	7	57	57	21,11%
CODEVASF	3	4	4	7	7	2,59%
DNOCS	8	1	1	9	9	3,33%
TOTAL	125	145	145	270	270	100,00%

Tabela 9 – Distribuição das obras inacabadas de estados e municípios por UO

4.1.11. O valor das obras inacabadas dos estados e municípios executadas com recursos da União está mais relacionado com o tipo de empreendimento realizado pelas unidades orçamentárias do que com a quantidade de obras que cada ente possui (Tabela 10). Um exemplo disso é o Ministério da Integração Nacional que, apesar de não ter um número expressivo de obras dentro do total da amostra (15 obras num total de 270), possui o segundo maior valor (23,63% do total) em virtude da natureza dos projetos realizados. O DNIT e o Ministério das Cidades somam 67,08% do valor total encontrado para as obras dos estados e municípios, mas ambos possuem grande quantidade de obras dentro da amostra.

UO	OBRAS NÃO CONCLUÍDAS		OBRAS PARALISADAS		TOTAL	%	
	VIGÊNCIA EXPIRADA		CONTRATO VIGENTE				
Min. Ciência/Tecnologia	R\$	-	R\$	-	R\$	0,00%	
Min. Educação	R\$	30.121.262,28	R\$	14.382.212,40	R\$	44.503.474,68	2,93%
Min. Saúde	R\$	22.038.555,56	R\$	12.148.808,08	R\$	34.187.363,64	2,25%
Min. Comunicações	R\$	-	R\$	-	R\$	-	0,00%
Min. Integração	R\$	262.978.825,98	R\$	95.442.599,00	R\$	358.421.424,98	23,63%
Min. Turismo	R\$	5.422.000,00	R\$	5.372.050,83	R\$	10.794.050,83	0,71%
Min. Cidades	R\$	29.737.010,94	R\$	300.908.124,04	R\$	330.645.134,98	21,80%
DNIT	R\$	629.774.830,12	R\$	56.865.111,38	R\$	686.639.941,50	45,28%
CODEVASF	R\$	5.137.051,99	R\$	15.846.244,10	R\$	20.983.296,09	1,38%
DNOCs	R\$	28.931.440,23	R\$	1.466.082,01	R\$	30.397.522,24	2,00%
TOTAL	R\$	1.014.140.977,10	R\$	502.431.231,84	R\$	1.516.572.208,94	100,00%

Tabela 10 – Distribuição do valor das obras inacabadas de estados e municípios por UO

4.1.12. A Tabela 11 contém a distribuição das obras inacabadas dos estados e municípios por porcentagem de execução física. As obras com execução física maior que 90% correspondem a 20,37% do total da amostra, contudo não há uma preponderância desse intervalo do estágio de execução sobre os demais, pois a distribuição dos itens da amostra mostrou-se uniforme. Vale mencionar que o número de obras sem a informação da porcentagem física de execução realizadas por transferências intergovernamentais mostrou-se inferior às das obras contratadas diretamente pela União, conforme apresentado na Tabela 6. Esse comportamento não era esperado em virtude de as obras realizadas por convênio/contrato de repasse serem acompanhadas por outros entes da Federação, com dados que precisariam ser repassados à União. Possivelmente, a grande participação do Ministério das Cidades no número de obras da amostra fez com que houvesse um maior número de informações respondidas, visto que este órgão possui um controle de obras mediante sistema informatizado da CAIXA.

% DE EXECUÇÃO FÍSICA	OBRAS NÃO CONCLUÍDAS		OBRAS PARALISADAS		TOTAL	%
	VIGÊNCIA EXPIRADA		CONTRATO VIGENTE			
0 a 10%	20	6	26	9,63%		
10 - 30%	16	15	31	11,48%		
30 - 50%	15	14	29	10,74%		
50 - 70%	18	32	50	18,52%		
70 - 90%	15	37	52	19,26%		
Maior que 90%	20	35	55	20,37%		
Não informado	21	6	27	10,00%		
TOTAL	125	145	270	100,00%		

Tabela 11 – Distribuição das obras inacabadas de estados e municípios por % de execução física

4.2. Quantificação de prejuízos

4.2.1 Todas as limitações presentes no cálculo do prejuízo das obras inacabadas da União se estendem para as obras inacabadas dos estados e municípios que também utilizam recursos federais. Os prejuízos seriam não apenas o valor já aplicado nas obras, mas também o custo absorvido pela sociedade em não utilizar os benefícios que o empreendimento geraria e ainda as possíveis manutenções e ajustes necessários à retomada da obra.

4.2.2 Da maneira descrita no capítulo 3.2, os valores aplicados nas obras inacabadas realizadas por meio de convênios e contratos de repasse também não foram informados em sua totalidade, e por conta disso o valor global calculado como prejuízo não corresponde ao montante real da amostra. Das 270 obras listadas pelos Ministérios e pelo DNIT, 234 tiveram o campo valor aplicado preenchido, o que corresponde a 86,67%. Em face disso, **o prejuízo potencial apurado para as obras inacabadas dos estados e municípios realizadas com a participação de recursos federais apresenta maior precisão que o estimado para a União no capítulo 3, correspondendo a R\$ 880.109.022,94 (oitocentos e oitenta milhões, cento e nove mil, e vinte e dois reais e noventa e quatro centavos).**

4.2.3 Frise-se que o valor aplicado não configura prejuízo se houver a continuidade das obras e se as partes já executadas tiverem alguma finalidade, mas os outros custos de difícil quantificação já se encontram associados à interrupção dos empreendimentos relacionados no Anexo II deste Relatório.

5. Principais causas que têm conduzido à ocorrência de obras inacabadas

5.1. As principais causas que têm conduzido à ocorrência de obras inacabadas foram relacionadas em função dos resultados encontrados na amostra. Quando da solicitação de informações aos Ministérios escolhidos e ao DNIT, não houve o fornecimento prévio de motivos padronizados a serem usados pelos entes no preenchimento dos dados. Assim, todos os participantes da amostra justificaram livremente o motivo da paralisação de cada empreendimento, o que viabilizou um melhor entendimento da equipe sobre as possíveis causas que ensejam a interrupção de obras realizadas com recursos federais.

5.2. Previamente à classificação dos motivos, todos os dados recebidos foram avaliados a fim de se estabelecer um agrupamento de situações semelhantes e passíveis de serem reunidas em uma única definição. As obras executadas por transferências intergovernamentais possuem alguns motivos de paralisação específicos, por se tratarem de situações características de convênios e contratos de repasse.

5.3. Após a análise das respostas, os motivos foram classificados em 12 tipos:

- 1- Decisão judicial;
- 2- Quadro bloqueio LOA;
- 3- Questões ambientais;
- 4- Fluxo orçamentário/financeiro;
- 5- Problemas no projeto/execução da obra;
- 6- Rescisão contratual;
- 7- Cancelamento do ajuste;
- 8- Inadimplência do tomador/conveniente;
- 9- Problemas com a construtora;
- 10- Acórdão TCU;
- 11- Interferências externas;
- 12- Motivo não informado.

[...]

5.5. Na totalização dos dados, as causas identificadas foram separadas entre as obras que utilizam aplicação direta de recurso e as que utilizam transferências intergovernamentais. A **Tabela 13** evidencia quais motivos prevaleceram no total de causas de paralisação classificadas para a análise dos dados **incluindo-se o grupo ‘Motivo não Informado’**, que corresponde a 24,50% da amostra. Desse modo, **a causa que apresentou maior frequência foi ‘Fluxo Orçamentário/Financeiro’, com 39,75% do total, seguida de ‘Motivo não Informado’ (24,50%), ‘Problemas no Projeto/Execução da Obra’ (10,25%) e ‘Inadimplência do Tomador/Conveniente’ (8,25%).**

5.6. Ainda em relação ao total da amostra, incluindo-se as obras sem identificação de motivos, o ‘Fluxo Orçamentário/Financeiro’ foi maioria tanto em obras contratadas diretamente pela União (60,77%), como em obras de estados e municípios realizadas com recursos federais (29,63%). A porcentagem expressiva da causa associada ao ‘Fluxo Orçamentário/Financeiro’ do primeiro grupo (60,77%) deve-se à grande participação do DNIT no total de obras executadas por aplicação direta de recursos.

CAUSAS	OBRAS INACABADAS DA UNIÃO	%	OBRAS INACABADAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS COM RECURSOS DA UNIÃO	%	TOTAL	%
DECISÃO JUDICIAL	3	2,31%	4	1,48%	7	1,75%
QUADRO BLOQUEIO LOA	4	3,08%	4	1,48%	8	2,00%
QUESTÕES AMBIENTAIS	1	0,77%	6	2,22%	7	1,75%
FLUXO ORÇAMENTÁRIO/FINANCEIRO	79	60,77%	80	29,63%	159	39,75%
PROBLEMAS NO PROJETO/EXECUÇÃO DA OBRA	4	3,08%	37	13,70%	41	10,25%
RESCISÃO CONTRATUAL	6	4,62%	18	6,67%	24	6,00%
CANCELAMENTO DO AJUSTE	0	0,00%	1	0,37%	1	0,25%
INADIMPLÊNCIA DO TOMADOR/CONVENIENTE	0	0,00%	33	12,22%	33	8,25%
PROBLEMAS COM A CONSTRUTORA	1	0,77%	12	4,44%	13	3,25%
ACÓRDÃO TCU	1	0,77%	4	1,48%	5	1,25%
INTERFERÊNCIAS EXTERNAS	0	0,00%	4	1,48%	4	1,00%
MOTIVO NÃO INFORMADO	31	23,85%	67	24,81%	98	24,50%
TOTAL	130	100,00%	270	100,00%	400	100,00%

Tabela 12 – Distribuição das causas da ocorrência de obras inacabadas com recursos da União em toda a amostra

5.7. Para uma melhor análise de qual causa prevaleceu dentre as demais, é preciso excluir da amostra a parcela de obras cujos motivos não foram preenchidos. Considerar como causa ‘Motivo não Informado’ não permite concluir qual situação acarreta mais obras inacabadas realizadas com recursos da União. Nesse sentido, foi feita outra análise excluindo-se as obras que não apresentaram causas para a interrupção, conforme indicado na Tabela 14.

5.8. Após a exclusão dos motivos não informados, as principais causas de paralisação das obras inacabadas da União foram ‘Fluxo Orçamentário/Financeiro’ (79,80%), ‘Rescisão Contratual’ (6,06%), ‘Problemas no Projeto/Execução da Obra’ (4,04%) e ‘Quadro Bloqueio LOA’ (também 4,04%).

5.9. Nota-se, pela Tabela 14, a grande preponderância do item ‘Fluxo Orçamentário/Financeiro’ entre as causas de obras inacabadas contratadas diretamente pela União. Frise-se, mais uma vez, que grande parte dessas obras pertence ao DNIT, cujos dados enviados referem-se à situação das obras em julho de 2006. Posteriormente, foi informado à equipe de fiscalização que a grande maioria delas já havia recebido empenho, mas vale lembrar que empenho não é garantia de recursos financeiros.

5.10. A principal causa das obras inacabadas realizadas por meio de contratos de repasse e convênios também é o ‘Fluxo Orçamentário/Financeiro’ (39,41%), analogamente ao constatado em relação às obras executadas diretamente pela União. Na seqüência, observam-se os ‘Problemas no Projeto/Execução da Obra’ (18,23%) e a ‘Inadimplência do Tomador/Conveniente’ (16,26%). Nesse caso, a causa de maior incidência não apresenta grande diferença em relação às demais, demonstrando a participação de outros motivos também relevantes na amostra.

5.11. No cômputo geral, as obras inacabadas com recursos da União têm como principais causas o ‘Fluxo Orçamentário/Financeiro’ (52,65%), os ‘Problemas no Projeto/Execução da Obra’ (13,58%) e a ‘Inadimplência do Tomador/Conveniente’ (10,93%). As outras razões aparecem em proporções menores que 7% em relação à totalidade da amostra.

CAUSAS	OBRAS INACABADAS DA UNIÃO	%	OBRAS INACABADAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS COM RECURSOS DA UNIÃO	%	TOTAL	%
DECISÃO JUDICIAL	3	3,03%	4	1,97%	7	2,32%
QUADRO BLOQUEIO LOA	4	4,04%	4	1,97%	8	2,65%
QUESTÕES AMBIENTAIS	1	1,01%	6	2,96%	7	2,32%
FLUXO ORÇAMENTÁRIO/FINANCEIRO	79	79,80%	80	39,41%	159	52,65%
PROBLEMAS NO PROJETO/EXECUÇÃO DA OBRA	4	4,04%	37	18,23%	41	13,58%
RESCISÃO CONTRATUAL	6	6,06%	18	8,87%	24	7,95%
CANCELAMENTO DO AJUSTE	0	0,00%	1	0,49%	1	0,33%
INADIMPLÊNCIA DO TOMADOR/CONVENIENTE	0	0,00%	33	16,26%	33	10,93%
PROBLEMAS COM A CONSTRUTORA	1	1,01%	12	5,91%	13	4,30%
ACÓRDÃO TCU	1	1,01%	4	1,97%	5	1,66%
INTERFERÊNCIAS EXTERNAS	0	0,00%	4	1,97%	4	1,32%
TOTAL	99	100,00%	203	100,00%	302	100,00%

Tabela 13 – Distribuição das causas da ocorrência de obras inacabadas com recursos da União excluindo o grupo ‘Motivo não Informado’

5.12. Há outras causas não menos importantes como a ‘Rescisão Contratual’ (7,95%) e ‘Problemas com a Construtora’ (4,30%) que também merecem destaque, visto que podem ser oriundas de diversos motivos, tais como falência da contratada, casos fortuitos que prejudicam a execução da obra por abalar a relação entre o contratante e a contratada, pedido de reequilíbrio econômico-financeiro não aceito pelo executor de contrato ou convênio, entre outros.

5.13. A análise permite concluir que a maioria das razões que conduzem à existência de obras inacabadas dentro da Administração Federal pode ser evitada ou minimizada. Conseguir acabar em definitivo com o problema é improvável, na medida que a execução de uma obra envolve peculiaridades; mesmo com um bom projeto, uma racional alocação de recursos financeiros e orçamentários, um ótimo acompanhamento e gerenciamento da execução da obra, podem acontecer imprevistos que interrompam ou paralisem o empreendimento a ponto de inviabilizar a sua conclusão. Mas tal situação deve se constituir exceção e estar associada a casos fortuitos e de força maior, ou seja, condições nas quais nem mesmo a intervenção do responsável pela obra seja capaz de solucionar a questão.

5.14. Ainda na fase de planejamento deste trabalho, durante as visitas aos Ministérios e entidades, todos associaram a ocorrência de obras inacabadas à grande quantidade de demandas existentes para a escassa

quantidade de recursos disponíveis. Os próprios executores das despesas sabem que a maioria das obras é paralisada e interrompida porque não chega recurso suficiente para que ela comece e acabe no tempo certo. Não é nenhuma surpresa concluir que a principal razão das obras da amostra analisada neste trabalho estarem inconclusas seja decorrente de problemas orçamentários e financeiros.

5.15. A sistemática de alocação de recursos e de execução financeira em obras contribui para a proliferação desse problema. A falta de sistemas de informações que propiciem uma gestão de dados de obras e transparência na execução de despesas dessa natureza também leva à formação desse grave quadro. Um estudo mais aprofundado sobre como o 'Fluxo Orçamentário/Financeiro' impacta a execução das obras, bem como a indicação de possíveis soluções para a questão, será desenvolvido nos itens 6.2 e 6.3 deste Relatório.

5.16. 'Problemas no Projeto/Execução da Obra' também podem ser evitados por meio de medidas não só corretivas, mas também preventivas. Essa causa pode ser minimizada se a fase de planejamento das obras for melhor estruturada, e isso significa investir mais em projetos. Projetos com estudos prévios e bem detalhados proporcionam maior eficácia e eficiência na fase de execução dos empreendimentos. No capítulo 8 serão descritas medidas que podem ser tomadas para minimizar a ocorrência desse problema.

5.17. As obras que são interrompidas por 'Inadimplência do Tomador/Conveniente' também podem ser minimizadas. Para tal, é necessário avaliar a possibilidade de melhorar a legislação para definir, de forma atual e consistente, regras para a distribuição de recursos por meio de transferências intergovernamentais, assim como a sistemática de funcionamento delas. Esse assunto será tratado no item 6.3.3.

5.18. Além da identificação das principais causas motivadoras de obras inacabadas da amostra analisada e da proposição de medidas preventivas para o problema, deve-se acompanhar o andamento das 400 (quatrocentas) obras cadastradas neste trabalho, enquanto a Administração Pública Federal não desenvolve um sistema informatizado capaz de fornecer dados sobre seus empreendimentos. Dessa forma, os responsáveis devem encaminhar anualmente ao TCU informações sobre o cronograma físico-financeiro previsto, a porcentagem de execução física e financeira já executada, a dotação consignada, além de dados gerais de execução dessa relação de obras.

5.19. Como nem todas as obras inacabadas da União puderam ser cadastradas nesse trabalho, seja porque apenas alguns Ministérios foram escolhidos na execução da fiscalização, e até mesmo pelas dificuldades dos entes em reunir informações sobre suas obras, os empreendimentos inacabados não relacionados nesta fiscalização também devem ser informados ao TCU, quando do envio das informações das 400 (quatrocentas) obras já relacionadas.

6. Das obras inacabadas e o processo orçamentário e financeiro no Poder Executivo Federal

6.1. Introdução

6.1.1. O processo orçamentário do Governo Federal compreende as fases de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle dos dispêndios do setor público. Tal ciclo corresponde ao intervalo de tempo em que se processam todas as etapas do orçamento público e possui duração superior ao exercício financeiro.

6.1.2. As etapas de elaboração, execução, avaliação e controle envolvem a participação do Poder Executivo no processo orçamentário. Na etapa de elaboração, o órgão central, os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias atuam em conjunto para a formulação da proposta da Lei Orçamentária a ser encaminhada ao Poder Legislativo. Estes entes integram o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

6.1.3. Após a aprovação e publicação da Lei Orçamentária, inicia-se o processo de execução do Orçamento do Governo Federal. Nesta fase, os Ministérios ou órgãos executam os programas governamentais contemplados na Lei Orçamentária, mediante uma série de decisões e atividades financeiras que deveriam possibilitar o alcance das metas e objetivos explicitados no orçamento anual, o qual deve estar em harmonia com o Plano Plurianual do Governo.

6.1.4. No decorrer do processo de execução orçamentária e financeira, a Administração procura obter informações físico-financeiras que possibilitem controlar e avaliar os planos e programas a executar, em execução ou executados, constantes do orçamento anual.

6.1.5. O controle e a avaliação, assim, constituem a última fase do ciclo orçamentário, mas de forma alguma a menos importante. Aliás, consoante o art. 6º do Decreto-Lei n.º 200/67, o controle representa um dos cinco princípios fundamentais que norteiam a Administração Pública Federal. No âmbito do Governo Federal, pode-se distinguir dois tipos de controle: interno e externo. Denomina-se interno quando exercido dentro da própria Administração, ou seja, por agentes do mesmo Poder, e externo quando exercido por órgãos independentes desse Poder.

6.1.6. É durante essa etapa também que o Poder Executivo, por meio dos dados provenientes da fase de execução, compara os resultados realizados com os objetivos e metas programados, assim como os resultados obtidos com os efeitos produzidos por cada ação implementada. Assim, podem-se analisar os problemas observados e determinar as suas causas, com o fito de definir e tipificar as medidas corretivas a serem tomadas. A aplicação das medidas corretivas se efetiva na revisão do Projeto de Lei do Plano Plurianual - PLPPA e na conseqüente elaboração da próxima Proposta de Lei Orçamentária - PLOA por parte do Poder Executivo.

6.1.7. No Poder Executivo Federal, o processo orçamentário é realizado no âmbito do Sistema de Planejamento e Orçamento da União que tem como órgão central o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Este possui em sua estrutura organizacional duas secretarias responsáveis pela consolidação das etapas do ciclo orçamentário sob responsabilidade do Poder Executivo. Elas são a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI e a Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Há também o Departamento das Estatais, o DEST, quando se trata de assuntos pertinentes ao orçamento de investimentos das estatais.

6.1.8. A SPI coordena, orienta e supervisiona todas as atividades relacionadas ao Plano Plurianual e a projetos especiais de desenvolvimento, como o Projeto Piloto de Investimento – PPI. Já a SOF cuida de assuntos referentes aos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento da União, estabelece as normas necessárias à elaboração e a implementação dos orçamentos federais por parte do Executivo, assim como realiza o acompanhamento gerencial, físico e financeiro da execução orçamentária, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos.

6.1.9. A elaboração do Projeto da Lei Orçamentária - PLOA compreende a participação conjunta dos órgãos central, setoriais e das unidades orçamentárias do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. Cada um tem funções distintas e interrelacionadas dentro do processo, sendo que os níveis de tomada de decisão concentram-se nas unidades orçamentárias para algumas atividades e centralizam-se no órgão central em outras.

6.1.10. As etapas que envolvem a elaboração da Proposta de Lei Orçamentária por parte do Poder Executivo podem ser melhor visualizadas no fluxograma da Figura 1, que detalha as atividades e os respectivos responsáveis, e serão descritas no item 6.2.1 seguinte.

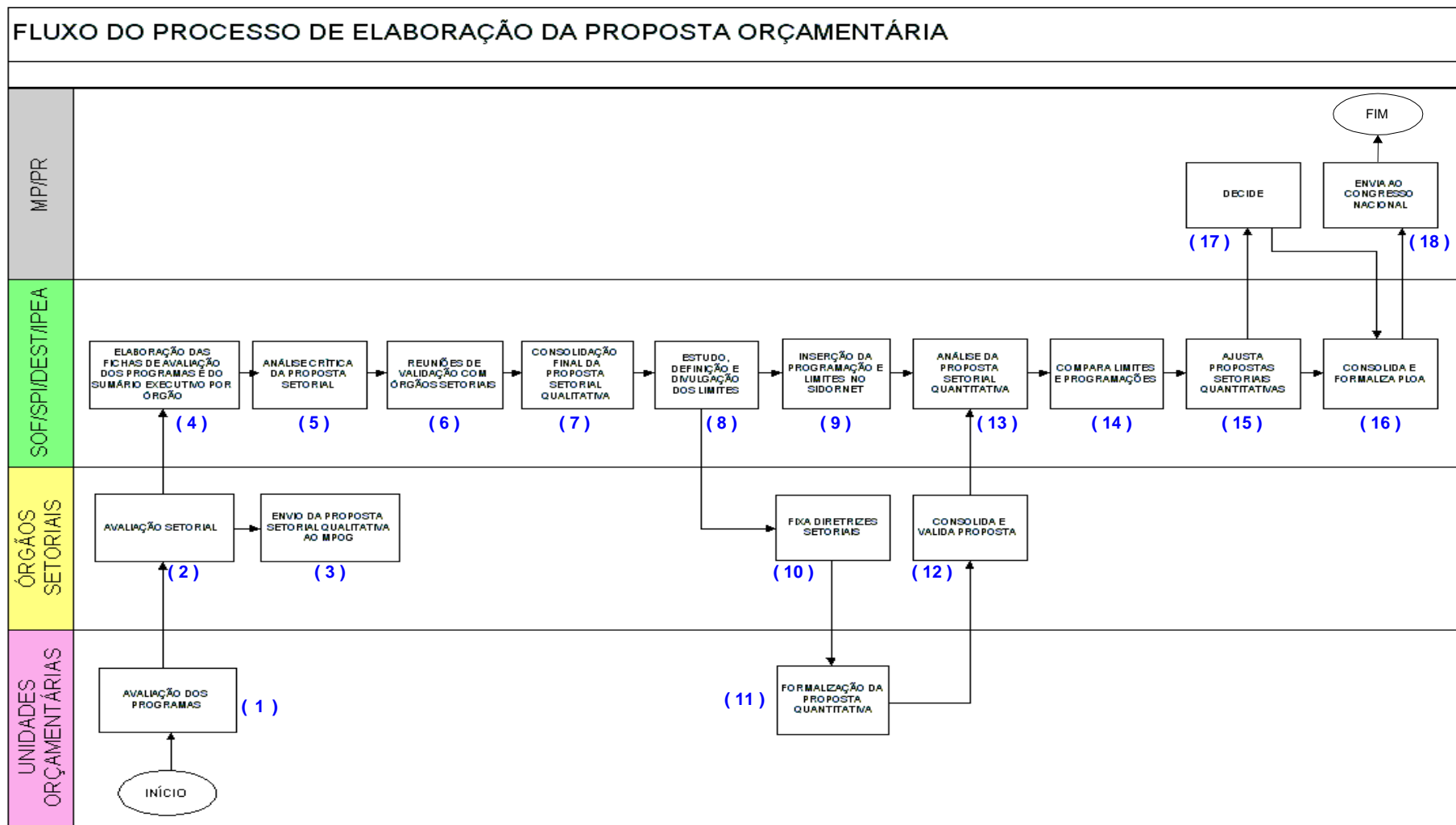


Figura 1 – Fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária

6.2. Das obras inacabadas e a elaboração da proposta orçamentária.

[...]

6.2.2 Da falta de informações adequadas sobre obras para a elaboração do PLOA por parte do Ministério do Planejamento

6.2.2.1. Quando da elaboração da proposta orçamentária, os órgãos setoriais e o próprio Órgão Central do Orçamento identificam o que será realizado, assim como distribuem valores e metas mediante a utilização dos códigos dos Programas de Trabalho. Todas as informações das despesas realizadas pelas unidades orçamentárias são realizadas mediante o emprego desses códigos.

6.2.2.2. Nesse sentido, para que o Orçamento seja melhor compreendido, ele é estruturado em Programas de Trabalho – PT. O PT corresponde a um código orçamentário cuja combinação alfanumérica permite fornecer informações a todos os interessados nas questões de finanças públicas, inclusive aos cidadãos. Cada informação possui uma forma diferente de composição e classificação. Dessa maneira, para cada unidade orçamentária responsável pela despesa, o PT define qualitativamente a programação orçamentária e indica, por meio de uma seqüência de letras e algarismos, em que área da despesa a ação governamental será realizada (Estrutura Funcional) e o que fazer, como fazer e onde será realizada a despesa (Estrutura Programática).

6.2.2.3. A Estrutura Programática é formada por três seqüências de quatro caracteres, em que a primeira informa o programa, a segunda a ação e a última o subtítulo. Nessa estrutura, toda ação do Governo é apresentada por meio de programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos, definidos para o período do Plano Plurianual – PPA, que é de quatro anos.

6.2.2.4. O **programa** é o módulo integrador entre o plano do Governo e o orçamento, sendo instrumento de organização da ação governamental. Cada programa possui um conjunto de ações que contribuem para a concretização de um objetivo comum estabelecido previamente e mensurado por indicadores. Os programas são representados por quatro algarismos.

6.2.2.5. As **ações** são instrumentos de programação utilizados para alcançar os objetivos de um programa e conforme suas características, podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais, sendo compostas por quatro caracteres numéricos ou alfanuméricos.

6.2.2.6. Segundo o Manual Técnico do Orçamento 2006 – MTO 2006, atividade é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de governo. A título de exemplo, dentro do Programa 0379 – Desenvolvimento da Agricultura Irrigada, tem-se a Ação 2272 – Gestão e Administração do Programa.

6.2.2.7. Já os projetos, são instrumentos de programação utilizados para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. Dentro do Programa 0379, citado no parágrafo anterior, há vários projetos, dentre eles o 10BC – Implantação de Projetos de Irrigação.

6.2.2.8. Por último, as operações especiais são despesas que não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta em bens ou serviços. Conforme o MTO 2006, são despesas passíveis de enquadramento como operação especial: amortização e encargos da dívida, aquisição de títulos, pagamento de sentenças judiciais, transferências a qualquer título (não confundir com descentralização), fundos de participação, concessão de empréstimos e financiamentos, ressarcimentos, indenizações, pagamento de inativos e pensionistas, participações acionárias, contribuição a organismos nacionais e internacionais e compensações financeiras.

6.2.2.9. A última seqüência de caracteres da Estrutura Programática corresponde ao localizador do gasto ou **subtítulo**. As atividades, projetos e operações especiais são detalhados em subtítulos, utilizados especialmente para especificar a localização física da ação, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade da ação, do produto e das metas estabelecidas. A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

6.2.2.10. Na Estrutura Funcional, há a combinação de cinco algarismos para identificar em que área de ação governamental a despesa será realizada. Para cada atividade, projeto e operação especial é identificada a função e a subfunção às quais se vinculam. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de governo. Trata-se de uma classificação independente dos

programas, e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

6.2.2.11. As consultas à execução orçamentária e financeira de uma obra são visualizadas com a utilização do código orçamentário correspondente ao PT em que a obra está inserida. No entanto, **quando temos um mesmo PT abrigando várias obras, não há como individualizar o que aconteceu em cada empreendimento que compõe aquele código.** É o caso do PT 15.451.6002.109B.0406 – OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA URBANA EM MUNICÍPIOS DE MÉDIO E GRANDE PORTE – Obras de Desenvolvimento Urbano em Regiões Integradas de Desenvolvimento - Nacional. Não há como deduzir quantas e quais obras estão dentro desse código.

6.2.2.12. **Além de um mesmo PT poder corresponder a mais de uma obra, há uma situação mais comum, quando uma mesma ação abriga várias obras ao mesmo tempo. Nesse caso, cada código orçamentário vinculado a essa ação pode ou não estar associado a uma obra específica.** Para um melhor entendimento, temos a ação 10BC – Implantação de Projetos de Irrigação do mesmo programa 0379 – Desenvolvimento da Agricultura Irrigada. No orçamento que está em execução, o de 2006, há os seguintes PTs para essa ação:

- 20.607.0379.10BC.0030 – Implantação de Projetos de Irrigação – Mato Grosso do Sul;
- 20.607.0379.10BC.0032 – Implantação de Projetos de Irrigação – Cuiabá-MT;
- 20.607.0379.10BC.0056 – Implantação de Projetos de Irrigação em Municípios no Estado de Alagoas;
- 20.607.0379.10BC.0058 – Implantação de Projetos de Irrigação – na 6ª. SR da CODEVASF – No Estado da Bahia;
- 20.607.0379.10BC.0060 – Implantação de Projetos de Irrigação – Igreja Nova-AL.

6.2.2.13. O MPOG, durante a fase de elaboração do PLOA, utiliza informações da avaliação do PPA para criticar as propostas setoriais não apenas quantitativamente, mas também qualitativamente. Com esse fim, recebe informações sobre metas físicas e financeiras das ações para analisar os resultados de forma a melhor conduzir a alocação dos recursos orçamentários da União.

6.2.2.14. Baseiam-se também em séries históricas de ações para prever os gastos e estabelecer limites. Programas e ações com resultados insatisfatórios são monitorados e acompanhados de forma mais contundente com a intenção de promover ações preventivas e corretivas e melhorar o desempenho das ações. Esse controle é feito mediante o envio dos limites estabelecidos por unidade orçamentária durante a fase quantitativa de elaboração do PLOA, pois além do valor máximo que cada UO pode alocar na proposta setorial, a SOF também define quais programações orçamentárias são mais relevantes para fins de distribuição dos recursos. Essa relevância é informada por intermédio de Ofícios-Circulares enviados a cada Órgão Setorial.

6.2.2.15. **Mas os resultados de cada UO apenas podem ser monitorados remotamente por sistemas como o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI e o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan, os quais se utilizam da codificação orçamentária para recuperar informações.** O SIAFI ainda permite rastrear uma ação pelo subtítulo, ou seja, pode vir a identificar uma obra específica caso um dos PTs da ação corresponda a uma única obra, como o PT 20.607.0379.1686.0027 – Implantação do Perímetro de Irrigação Marituba com 3.316 ha no Estado de Alagoas. Caso contrário, se um único PT contiver várias obras, não se consegue obter as informações associadas a elas.

6.2.2.16. Em contrapartida, **o SIGPlan reúne informações das ações, às quais estão relacionadas as metas físicas e financeiras de execução, e deste modo os resultados de cada PT que está dentro de uma ação não são evidenciados** (ver item 6.2.2.12). As informações disponíveis sobre execução e acompanhamento de obras nos sistemas informatizados da União serão melhor analisadas no capítulo 9.

6.2.2.17. Em todas as etapas de elaboração da proposta orçamentária descritas em Manuais e Roteiros do MPOG, não há menção de análise de informações sobre obras, apenas se analisam ações e PTs. Mesmo assim, há um dispositivo na LDO 2007 (Lei n.º 11.439, de 29 de dezembro de 2006) determinando que o Executivo entregue ao Congresso Nacional, após o envio do PLOA, informações sobre as obras que constaram da proposta orçamentária:

Art. 20. Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal encaminharão à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1o, da Constituição, até 30 (trinta) dias após o envio do Projeto de Lei Orçamentária ao Congresso Nacional, demonstrativo com a relação dos projetos de grande vulto, conforme definido no art. 3o da Lei no 10.933, de 11 de agosto de 2004, contendo:

- I - especificação do objeto da etapa ou da obra, identificando o respectivo subtítulo orçamentário;*
- II - estágio em que se encontra;*
- III - valor total da obra;*
- IV - cronograma físico-financeiro para sua conclusão;*
- V - etapas a serem executadas com as dotações consignadas no Projeto de Lei Orçamentária e estimativas para os exercícios de 2008 a 2010; e*
- VI - demonstração de que os custos da obra atendem ao disposto no art. 115 desta Lei.*

Parágrafo único. A falta de encaminhamento das informações previstas neste artigo implicará a não inclusão do projeto na Lei Orçamentária de 2007, a critério do Congresso Nacional.

6.2.2.21. Vale mencionar, que pelas LDOs 2006 e 2007, apenas os projetos de grande vulto devem ter suas informações enviadas ao Congresso Nacional. Os projetos de grande vulto são obras com valor superior a R\$ 10.500.000,00, quando financiadas pelo orçamento fiscal ou seguridade social, e superiores a R\$ 67.500.000,00 se integrantes do orçamento de investimento). Entretanto, deve-se levar em conta que obras de menor valor também têm potencial para ocasionar prejuízos à sociedade. Contudo, **como não há informações sobre obras federais dentro de um sistema adequado que permita aos responsáveis pelo orçamento gerenciar o uso dos recursos públicos, a única maneira de tomar decisões baseadas em dados é mediante um filtro de valor que torne viável a reunião dessas informações.**

[...]

6.2.2.26. A falta de um sistema de informações que permita ao Órgão Central do Orçamento avaliar as obras do Governo Federal a fim de criticar as propostas setoriais de maneira adequada foi questionada também durante as visitas realizadas à SPI e à SOF na execução desse trabalho. Naquela oportunidade, foi perguntado qual o meio utilizado para avaliar as ações das propostas setoriais relativas a obras. Eles afirmaram que seria pela utilização do SIAFI e SIGPLAN e por questionamentos feitos diretamente aos Ministérios nos casos de dúvidas.

6.2.2.27. Diante disso, a única maneira que o MPOG tem de avaliar a adequação da proposta de dotação dos órgãos setoriais para uma ação que contém obras é por meio de execuções anteriores e de contatos com as áreas responsáveis de cada Ministério. **O Órgão Central não tem como criticar se os recursos alocados pelas UOs na fase de elaboração do PLOA são suficientes para atender toda a execução prevista para a obra em um determinado período.**

6.2.2.28. Por conta dessa falta de gerenciamento, na fase qualitativa de elaboração da proposta orçamentária, denominada por muitos de ‘fase dos sonhos’, cada UO pode estar alocando o que realmente necessita para que as obras acompanhem o seu real cronograma de execução. Contudo, na ‘fase da realidade’ ou fase quantitativa, quando a SOF disponibiliza os limites orçamentários para que os Ministérios realizem a alocação de recursos, o disponível não coincide com o necessário. A título de exemplo, o DNIT mencionou que a proposta qualitativa da entidade foi estimada por volta de 13 bilhões, mas somente foi disponibilizado um limite de cerca de 6 bilhões.

6.2.2.29. Essa falta de equilíbrio entre demanda e disponibilidade de recursos não é uma questão recente. **Há vários anos não há planejamento adequado de gastos, o que propiciou que um grande estoque de obras se formasse na Administração Pública Federal. Por mais que se tenha consciência da falta de recursos suficientes para executar todas as obras da maneira apropriada, incluem-se novos projetos sem a conclusão dos já iniciados.**

6.2.2.30. Acabar com esse estoque de obras cuja execução não corresponde ao que foi inicialmente planejado pressupõe um verdadeiro controle das informações desses empreendimentos. Em virtude de os códigos orçamentários não permitirem a identificação de todas as obras realizadas pela União, o MPOG não tem dados para criticar adequadamente as propostas setoriais qualitativas e quantitativas quando da elaboração do PLOA. Uma das funções do MPOG é justamente coordenar e orientar as atividades de acompanhamento, avaliação e revisão do gasto público. Para o caso de obras, **seria necessário saber se os recursos estão sendo alocados na quantia suficiente para cumprir seu planejamento e se as metas físicas das obras, e não apenas das ações, estão sendo alcançadas, o que não é possível pelos meios disponíveis atualmente.**

6.2.2.31. A solução para os problemas relatados envolve importante medida a ser tomada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: **implementar um sistema de informações mediante um Cadastro Geral de Obras que permita visualizar obras, e não apenas programações orçamentárias, com todos os dados físicos e financeiros de execução dos empreendimentos, para que seja possível criticar as propostas setoriais, visando a adequada alocação de recursos.**

6.2.3. Da falta de critérios e informações adequadas para a alocação de recursos em obras por parte dos Ministérios executores da despesa

[...]

6.2.3.3. Destacam-se duas principais situações na alocação de recursos em obras. A primeira se dá no início de um empreendimento, em que é necessário avaliar não apenas a existência de dotação para executar integralmente o novo projeto, mas também sua exequibilidade do ponto de vista técnico, ambiental e até mesmo socioeconômico. A segunda, refere-se aos projetos já iniciados que, conforme o cronograma físico-financeiro estabelecido, precisam receber valores suficientes para cumprir suas etapas de execução.

6.2.3.4. Para obras novas, a maioria dos Ministérios alegou que todas são iniciadas segundo as determinações das políticas públicas, as prioridades do Governo e o próprio PPA, informações eventualmente organizadas em manuais de programas, roteiros e cartilhas elaborados por estes órgãos. Quanto aos empreendimentos já iniciados, alguns Ministérios responderam que a alocação de recursos depende do ritmo das atividades; se a execução de uma obra estiver lenta, destina-se mais dotação a outra, que tenha maior possibilidade de ser concluída no tempo certo.

6.2.3.5. Diante de critérios subjetivos, várias obras enquadram-se ao mesmo tempo nos parâmetros utilizados pelos órgãos/entidades. Como há mais demandas que recursos disponíveis, torna-se necessário escolher entre projetos concorrentes. Tal escolha pode não ser eficiente, tendo em vista que índices de desenvolvimento humano de determinada localidade não são avaliados quando da escolha das obras prioritárias para a sociedade.

6.2.3.6. Na utilização de métodos e processos padronizados para alocar recursos, destacaram-se o Ministério da Educação – MEC e o Ministério da Integração Nacional – MI. Este por instituir como condição à transferência de recursos para obras, o cumprimento da Portaria n.º 70, de 02 de Fevereiro de 2004, em que são listadas todas as informações técnicas que um projeto deve conter para que empreendimentos hídricos sejam iniciados. O MEC, por sua vez, utiliza-se de matrizes com pontuação, distribuindo os recursos entre as unidades orçamentárias proporcionalmente ao somatório de pontos alcançado por cada uma delas.

6.2.3.7. Apesar de serem medidas incipientes e que não alcançam todas as áreas desses Ministérios, tais procedimentos já proporcionam uma utilização mais racional dos recursos. A Portaria do MI consegue impedir que empreendimentos sem sustentabilidade e com deficiências técnicas de projeto sejam iniciados e as matrizes do MEC condicionam a distribuição de recursos à necessidade das unidades orçamentárias.

[...]

6.2.3.9. A fase quantitativa, também denominada ‘fase da realidade’ pelas UOs, é o momento de escolher quais obras vão receber dotação e de definir seus valores. Considerando a grande quantidade de obras em execução, essa escolha deveria levar em conta, entre outros fatores, o desempenho da execução de cada obra e, principalmente, a correspondência entre a dotação consignada e o cronograma de execução da obra.

6.2.3.10. Para se ter uma noção de como a alocação de recursos impacta a execução de obras, foram examinados os dados do Anexo das Informações Complementares ao PLOA 2004, enviados pelo Executivo ao Legislativo (fls. 106 a 128 do volume principal). Conforme descrito no item 6.2.2.17, o referido Anexo é uma exigência de dispositivo da LDO, que reúne informações sobre obras públicas iniciadas e inconclusas, constando, entre outros itens, da relação das obras para as quais não houve previsão de dotação no projeto de lei orçamentária e cuja execução se encontrava interrompida no exercício de 2003, com a indicação das razões dessa condição. O ano de 2004 foi escolhido como referência por apresentar o menor número de informações entre os demais, simplificando a análise dos dados.

6.2.3.11. Dentre as obras sem dotação prevista no projeto de lei orçamentária que apresentaram o motivo para a interrupção (fls. 106 a 120 do volume principal), verificou-se como única justificativa a falta de limite orçamentário. Quanto àquelas sem continuidade no exercício de 2003 (fls. 123 a 128 do volume principal), das 30 obras presentes na relação, 25 foram paralisadas em virtude de contingenciamento e limitação orçamentária.

6.2.3.12. Em face da escassez de recursos, a solução encontrada pelos órgãos e entidades executores de obras é a pulverização de recursos. Como não é possível destinar a dotação apropriada para todos os projetos em andamento, o que se faz é alocar o mínimo para que ocorra alguma execução nas obras. O custo dessa medida reflete-se em aditamentos de prazos e reajustes.

Assim, **além de não disponibilizar à sociedade os benefícios que o empreendimento geraria se tivesse sido entregue no tempo previsto, obras federais chegam ao final com valores múltiplas vezes superiores aos estimados inicialmente.**

6.2.3.13. Pelo acompanhamento da obra é possível saber se sua execução cumpre o cronograma físico-financeiro estabelecido. Cabe aos executores seguir o cronograma para que a obra possa chegar ao final no prazo planejado. Diante disso, todos os órgãos e entidades da União que alocam recursos em obras têm que possuir informações sobre suas etapas físicas e financeiras, e não apenas das respectivas ações orçamentárias.

6.2.3.14. Nesse sentido, a Administração Federal deveria possuir um cadastro dinâmico de obras para gerir seus recursos. Foi questionado aos Ministérios e ao DNIT se eles possuíam um cadastro geral de obras com informações de fácil recuperação que os auxiliasse na gestão desses empreendimentos. Dentre as respostas fornecidas (Questão 5 do Apêndice A), apenas o DNIT afirmou possuir um cadastro geral de obras rodoviárias, em andamento e paralisadas, que tem a denominação interna de RAFFO – Relatório de Acompanhamento Físico-Financeiro. Os demais se utilizam do sistema de gerenciamento de contratos de repasse da CAIXA, que não engloba todas as obras, ou possuem sistemas para controlar convênios, e não específicos para obras. A maior evidência de que as UOs não possuem informações tempestivas sobre as suas próprias obras baseia-se nos vários pedidos de prorrogação de prazos solicitados a esta equipe de fiscalização para a entrega da relação dos empreendimentos não concluídos e paralisados. Afora isso, destacam-se ainda os vários dados das obras deixados em branco nas relações encaminhadas.

6.2.3.15. A falta de informações físicas e financeiras dos empreendimentos aliada à ausência de critérios para a alocação dos recursos têm como consequência a paralisação de obras. Uma obra paralisada possui grande chance de não ser concluída, visto que a vigência dos contratos e convênios pode expirar dificultando sua retomada.

[...]

6.2.3.17. **A resolução deste quadro depende da implantação de uma metodologia que garanta a execução de uma obra do início até o fim. Para tanto, são necessários um sistema de informações e a adoção de medidas legais e normativas.**

6.2.3.18. No tocante ao sistema de informações, propõe-se a criação de um **Cadastro Geral de Obras** realizadas com recursos da União, tendo por base a utilização de elementos atualmente já inseridos no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG ou mediante a utilização de um outro sistema equivalente. Trata-se de um sistema informatizado único, no qual cada UO deverá registrar os dados das obras sob sua gestão; tanto as realizadas por aplicação direta de recursos, quanto por transferência intergovernamental, por intermédio da criação de um código para cada obra. No sistema constarão os cronogramas físico-financeiros atualizados de todos os contratos de cada obra, para que os recursos sejam alocados adequadamente, de forma a garantir a conformidade entre os valores previstos e executados. Todas as condições a serem implementadas para viabilizar o sistema de informações serão descritas no item 9.3 deste Relatório.

6.2.3.19. A partir da implantação do sistema de informações proposto, todas as obras deverão ser cadastradas de forma a possibilitar a recuperação de informações relativas a cada unidade orçamentária. Como o estoque de obras iniciadas pelo Governo Federal é grande, é necessário que o Executivo avalie a conveniência e a oportunidade de executar algumas obras dentro da listagem total que não têm mais condições de serem retomadas em virtude de não mais produzirem resultados ao interesse público.

6.2.3.20. A partir dessa listagem de obras, em função dos recursos serem inferiores às demandas, o Executivo ordenará as obras por critério de prioridade de execução. Assim, caso a SOF forneça valores inferiores aos necessários para executar todas as obras de uma UO, as dotações serão alocadas nas obras prioritárias até o limite estabelecido. A título de exemplo, se uma UO possuir 30 obras e receber limite que permita alocar recursos apenas nas 10 primeiras, as 20 restantes terão que esperar a disponibilidade de recursos, que poderá ocorrer com a conclusão das obras prioritárias ou com aumento de dotação. Frise-se que a dotação a ser consignada para cada obra deverá ser compatível com a meta financeira do cronograma da obra para o período.

6.2.3.21. A sistematização dos dados permitirá que, quando da elaboração do orçamento, o Executivo entregue ao Congresso Nacional uma **Carteira de Projetos** com a relação das obras cadastradas, separadas por UO, com a respectiva dotação a ser consignada. Cada dotação deverá corresponder ao valor previsto no cronograma da obra para aquele período. Isto é, propõe-se que, na regulamentação do artigo 45 da LRF, se exija que o Poder Executivo apresente, por ocasião do

encaminhamento do PLOA ao Poder Legislativo, a **Carteira de Projetos** a ser executada durante o exercício subsequente, contemplando:

1) a relação das obras a serem executadas, sendo que todas estas devem estar inseridas no **Cadastro Geral de Obras**;

2) a UO e a respectiva dotação proposta, que deverá corresponder ao valor contratado e previsto no cronograma físico-financeiro da obra para aquele exercício, conforme registrado no **Cadastro Geral de Obras**.

6.2.3.22. Cria-se, deste modo, uma **Carteira de Projetos** para a Administração Pública Federal, em que as obras terão a possibilidade de serem concluídas no tempo certo. De um ano para o outro, caso o Poder Executivo queira inverter a ordem de prioridade dos projetos, deverá fazê-lo mediante justificativa inserida como anexo à relação das obras. A inclusão de obras novas dependerá da suficiência dos recursos disponibilizados pela SOF, os quais serão alocados conforme a ordem de precedência estabelecida na Carteira de Projetos, para então se destinarem a projetos novos se houver excedentes.

6.2.3.23. Toda essa sistemática tem como base legal o artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101, de 04 de maio de 2000), o qual determina que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento:

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

6.2.3.24. Considerando que a sistematização do art. 45 da LRF depende de disposições na lei de diretrizes orçamentárias, sugere-se que esta inclua, entre os seus dispositivos, determinação para que o Executivo envie ao Congresso Nacional, juntamente com a Proposta de Lei Orçamentária da União, a Carteira de Projetos com a relação de todas as obras em andamento com valor superior a R\$ 2.000.000,00, listadas por ordem de prioridade de execução, com as respectivas dotações consignadas e separadas por unidade orçamentária. Na Carteira de Projetos, além do valor alocado para o exercício, também devem constar a data provável de conclusão da obra e, conforme o caso, o montante necessário para os exercícios seguintes.

6.2.3.25. O valor de R\$ 2.000.000,00 sugerido objetiva uma maior agilidade na recuperação dos dados na transição da implantação da Carteira de Projetos, pois o estoque de obras federais, seja em andamento, paralisadas ou interrompidas, é grande. Assim, tão logo se estabeleça o controle sobre os projetos em andamento da Administração Pública Federal, pode-se reduzir esse limite para atingir obras com valores inferiores.

6.2.3.26. O texto da LDO também deve regulamentar todas as medidas necessárias ao funcionamento da Carteira de Projetos, tais como:

- exigência de vinculação da meta financeira do cronograma de execução do empreendimento à dotação da obra.
- obediência à ordem de prioridade atribuída às obras quando da destinação de recursos orçamentários e financeiros.
- impossibilidade de modificação da lista de prioridades, de um ano para outro, sem a devida motivação.

6.2.3.27. Sugere-se, ainda, que o controle do cumprimento das exigências relacionadas ao funcionamento da Carteira de Projetos seja realizado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, no prazo de dois meses a contar do envio do PLOA pelo Executivo. Também deverá constar da LDO dispositivo nesse sentido.

6.3. Das obras inacabadas e a execução orçamentária e financeira.

6.3.1. Das obras inacabadas e a ausência de adequada programação financeira por parte do Ministério do Planejamento

6.3.1.1. Com a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária, o Poder Executivo tem até trinta dias para estabelecer a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso. Este dispositivo está regulamentado no artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e caracteriza a emissão de decretos de contingenciamento pelo Executivo ao longo da execução orçamentária e financeira de um dado ano:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

6.3.1.2. Via de regra, os Decretos de Programação Financeira – DPFs ou Decretos de Contingenciamento possuem Anexos que fixam, para cada órgão, valores para movimentação e empenho da LOA vigente e para pagamentos relativos a dotações constantes da lei orçamentária do exercício e para os restos a pagar de anos anteriores, processados e não processados. Além desses limites, os decretos também trazem informações sobre despesas financeiras, despesas obrigatórias, previsão de arrecadação de receitas e resultado primário.

6.3.1.3. Por meio da imposição dessas regras orçamentárias e financeiras, os decretos do Poder Executivo que visam a contingenciar os recursos públicos têm pretextos diversos: inicialmente eram para cobrir o déficit das contas públicas a fim de equilibrar o orçamento; atualmente são para atingir os superávites primários e também para equilibrar as contas públicas. Assim, os Decretos de Contingenciamento servem para ajustar as variantes macroeconômicas, ordenar as metas fiscais e garantir o superávit primário.

6.3.1.4. De outro modo, percebe-se que os Decretos de Contingenciamento possibilitam ao Poder Executivo implementar o controle sobre a execução orçamentária e financeira das ações constantes do orçamento da União, em particular das emendas parlamentares. O contingenciamento, ao estabelecer subtetos orçamentários e financeiros, permite ao Executivo executar dentro da LOA o que considerar prioritário sob o seu ponto de vista.

6.3.1.5. Com a finalidade de obter superávites primários e atingir metas fiscais, o Poder Executivo utiliza largamente a figura do contingenciamento e ocasiona uma reprogramação orçamentária que tem como principal prejuízo a perda da transparência das ações governamentais, pois o que é planejado e tido como prioritário nem sempre tem condições de se concretizar.

[...]

6.3.1.7. Apenas as despesas discricionárias são atingidas pelo contingenciamento. As despesas com pessoal, serviços da dívida, créditos extraordinários, dentre outras, são obrigatórias e não podem sofrer limitação de empenho e pagamento. As obras fazem parte das despesas discricionárias, estando sujeitas à contenção nos valores empenhados e nos créditos disponibilizados para pagamento.

6.3.1.8. Ao longo da execução orçamentária, o MPOG e o Ministério da Fazenda - MF expedem portarias interministeriais alterando os limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias. Essas alterações servem para aumentar os limites ou para remanejá-los de um mês para outro.

6.3.1.9. Em visita à SOF, foi explicado que as diferenças entre os limites autorizados na LOA e os limites de empenho e pagamento dos DPFs dependem de variantes macroeconômicas e destinam-se ao pagamento dos ‘restos a pagar’ de exercícios anteriores, a garantir as metas de superávit primário e a ordenar as metas fiscais. Esclareceram também que, após a publicação da LOA, o orçamento geralmente está superestimado em decorrência das emendas parlamentares, muitas vezes oriundas de superestimativa da receita.

6.3.1.10. Também foi perguntado aos técnicos da SOF se há uma compatibilização entre os limites do DPF estabelecidos para pagamento e a quantidade necessária de créditos para a execução orçamentária de ações relacionadas a obras. Responderam que a responsável por cotejar essas informações é a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a qual observa a capacidade de gasto dos órgãos, conforme os fluxos financeiros realizados, e a estimativa de receita.

6.3.1.11. Toda a análise do MPOG e do MF baseia-se na execução orçamentária e financeira de ações e PTs do orçamento. Tal qual descrito no capítulo 6.2.2, não é possível identificar obras dentro da maioria dos PTs inseridos no orçamento. À exceção dos Projetos de Grande Vulto, que serão detalhados no capítulo 8.2, nem todas as obras possuem título orçamentário específico. Diante disso, o Ministério do Planejamento tem restrições para avaliar se as obras em execução da Administração Pública Federal estão adequadamente atendidas.

6.3.1.12. As conseqüências do contingenciamento de recursos para obras são desastrosas. Uma delas é o próprio atraso na execução dos projetos, que se arrastam por anos e acabam sendo concluídos em tempo muito superior ao previsto. Isso gera reajustes e aditivos que oneram os custos do empreendimento, pois algumas obras mesmo paralisadas necessitam de alocação de recursos para a

manutenção de uma estrutura mínima de funcionamento. Outros prejuízos são decorrentes das depreciações a que as obras paralisadas estão sujeitas em virtude do desgaste natural de suas partes constitutivas, da retirada de sistemas ou componentes originalmente existentes e até mesmo da superação tecnológica de alguns elementos operacionais da construção.

[...]

6.3.1.17. Um ponto a ser considerado é a existência de obras do Governo Federal que são **modelo de alocação de recursos, de execução financeira e de monitoramento das etapas de execução**. Essas obras estão inseridas no Plano Piloto de Investimentos – PPI, que será tratado como exemplo de conduta positiva da Administração Pública no item 6.4 deste Relatório. Os projetos inseridos no PPI não sofrem limitações orçamentárias e financeiras, sendo por isso excluídos do contingenciamento, pois precisam ser concluídas no tempo previsto de execução por estarem atreladas a objetivos estratégicos do Governo Federal, como o estímulo ao crescimento econômico do país. No volume principal deste processo, nas folhas 148 a 153, há uma cópia dos anexos do Decreto n.º 5.780, de 19 de maio de 2006, onde se vê que os limites estabelecidos para os projetos do PPI são apresentados separadamente.

6.3.1.18. **A solução, pois, depende da aplicação de medidas que limitem o contingenciamento das obras mediante regulamentação específica.** Uma vez aprovada a Lei Orçamentária Anual contendo a Carteira de Projetos da Administração Pública Federal, mediante a proposta sugerida nos itens 6.2.3.21 a 6.2.3.26, todas as dotações alocadas para esses projetos não poderiam sofrer limitações nem de empenho, nem de pagamento, tal qual ocorre com o Projeto Piloto de Investimentos.

6.3.1.19. Entretanto, como o estoque de obras do Governo Federal é extenso e as metas fiscais e de superávit primário necessitam do contingenciamento para serem viabilizadas, propõe-se que, **caso não seja possível livrar todas as obras da Carteira de Projeto do contingenciamento, deve-se ao menos distribuir os recursos orçamentários e financeiros disponíveis na ordem de prioridade estabelecida para a Carteira, conforme descrito no item 6.2.3.20. É necessário também regulamentar critérios que limitem a contenção de recursos orçamentários e financeiros para esses empreendimentos, tais como não contingenciar obras cuja execução física esteja adiantada.**

6.3.1.20. As vantagens e melhorias proporcionadas pela adoção dessa medida trariam muitos benefícios à União. Não apenas em termos econômicos e financeiros, mas também em termos sociais, visto que as obras além de serem concluídas, seriam finalizadas no tempo certo. As conseqüências dessas medidas interfeririam até nos valores contratados pela União, já que a expectativa de receber por um serviço logo após a execução resulta em maior concorrência nas licitações e orçamentos, com custos mais condizentes com a realidade, o que leva a uma redução nos preços contratados.

6.3.2. Das obras inacabadas e o ineficiente planejamento físico-financeiro no âmbito dos Ministérios executores de despesa

6.3.2.1. Após a publicação da LOA, os órgãos da Administração Federal tomam conhecimento, por meio do Decreto de Programação Financeira, dos limites de empenho e de pagamento que serão disponibilizados. No referido decreto, os valores desses limites são relacionados aos meses do exercício financeiro, permitindo que os órgãos elaborem seus planejamentos financeiros.

6.3.2.2. Cada órgão decide quanto do seu limite total será distribuído às unidades orçamentárias vinculadas a ele. Para a elaboração do PLOA, as UOs fazem o planejamento prévio do que deverá constar no orçamento e já nesta fase os limites estabelecidos são insuficientes para atender a todas as necessidades previstas. Com a publicação da LOA e a expedição do Decreto, as possibilidades são ainda mais reduzidas pela imposição dos limites de empenho e de pagamento. Nesse momento, as unidades orçamentárias têm que se replanejar e escolher novamente como dividir as dotações e os créditos.

6.3.2.3. O certo seria que as áreas responsáveis pela execução de obras programassem as necessidades de pagamento ao longo do ano em conformidade com os cronogramas físico-financeiros planejados, para que os responsáveis pela distribuição dos créditos avaliassem quanto cada UO precisaria receber visando garantir o adequado andamento dos projetos. Mas o que ocorre é o inverso: as UOs têm que programar o ritmo das obras em função dos limites disponíveis no Decreto de Contingenciamento. Dessa forma, **da maneira como hoje procede o Poder Executivo, não é o planejamento da obra ou o valor contratado pela Administração constante no cronograma físico-financeiro que determina o seu desenvolvimento, e sim a disponibilidade de recursos.**

6.3.2.4. Tudo ocorre em cadeia, pois na definição do orçamento as obras já recebem dotação inferior ao que previa seu cronograma em virtude de não haver recursos para todos os projetos. Em seguida, com a aprovação da LOA, ocorre a limitação de empenho e a conseqüente diminuição da dotação que já havia sido reduzida. Nessa fase, a UO pode decidir por não diminuir os recursos

orçamentários de determinadas obras, em prejuízo de outras também previstas na LOA, ou distribuir o pouco que lhe é destinado entre todas as obras, pulverizando os recursos. No ano seguinte, as obras prejudicadas pelas restrições orçamentárias/financeiras podem ou não receber dotações suficientes para compensar os atrasos ocasionados no exercício anterior. Se não o recebem, dá-se início a um longo período de paralisação das obras que, a depender dos interesses do Executivo, podem conduzi-las ao esquecimento.

6.3.2.5. Após determinar quais obras receberão recursos e o quanto será empenhado em cada uma, chega-se à fase de decidir os valores das respectivas parcelas financeiras, haja vista o limite de pagamento ser inferior ao limite de empenho. O resultado é uma longa fila de pagamentos pendentes, pois a medição dos serviços não é garantia de recebimento imediato. As empresas contratadas, ao perceberem a desaceleração na aplicação de recursos e nos pagamentos, diminuem o ritmo de execução da obra. Tudo o que não foi pago vira restos a pagar e acaba por comprometer a execução financeira seguinte, quando todo o ciclo se reinicia.

6.3.2.6. Muitas vezes o produto final das etapas descritas é a interrupção de obras, algumas com contratos cujas vigências acabam por expirar. Em uma visão otimista, as obras podem ser concluídas após prolongada execução; em outros casos elas se tornam inacabadas. **Como não há um cadastro no Governo Federal que identifique obras, perde-se o registro desses empreendimentos que terminam esquecidos ao longo dos anos, após várias trocas de governo.**

6.3.2.7. Para entender como é o planejamento físico-financeiro das obras dos órgãos e entidades da União, perguntou-se aos Ministérios envolvidos na execução deste trabalho e ao DNIT se há critérios objetivos definidos pelas unidades executoras das obras para priorizar a destinação dos recursos financeiros disponíveis – programação financeira anual detalhada mês a mês. Também foi requerida uma cópia dessa programação de pagamento entregue às áreas financeiras pelos setores responsáveis por obras, estabelecendo as prioridades de pagamento ao longo do ano. A síntese das respostas encontram-se nas Questões 3 e 4 do Apêndice A, ao final do Relatório.

6.3.2.8. Quanto à primeira questão, apenas o DNIT possui uma Instrução de Serviço, a IS n.º 09 de 20 de julho de 2006, que em linhas gerais disciplina os procedimentos a serem adotados na execução da sistemática de pagamento daquela entidade. Há uma caracterização da cronologia de pagamento do órgão, a depender se o recurso é oriundo de crédito extraordinário, PPI ou demais ações, sem contudo estabelecer critérios de priorização para ações que possuam as mesmas condições de execução e pertençam ao mesmo grupo. Ou seja, as obras incluídas no grupo ‘demais ações’, caso estejam em execução, têm seus serviços medidos e entram numa fila única para pagamento.

6.3.2.9. Em relação à programação mensal de pagamento, somente a Secretaria de Recursos Hídricos do MI enviou os Planos de Ação que informam à área orçamentária e financeira as prioridades de pagamento ao longo do ano, decorrente de uma análise da previsão do andamento das obras. Mesmo assim, essa previsão não se pauta no cronograma da obra, pois o recurso alocado muitas vezes é inferior ao necessário. Além disso, as informações são fornecidas por programa de trabalho – PT, e não por convênio ou contrato associado à obra.

[...]

6.3.2.16. Mesmo assim, os dados de algumas obras sugerem que **quem atualmente delimita a execução da obra é a disponibilidade de recursos e não o cronograma físico-financeiro do contrato firmado entre a Administração Pública e a empresa contratada, evidência do inadequado planejamento dos próprios Ministérios para a realização de suas obras.** Uma comprovação disso é quantidade de créditos adicionais e remanejamentos presentes em todas as obras, com variações que correspondem até a mais de 100% do que foi inicialmente planejado, como é o caso dos créditos adicionais destinados ao perímetro de irrigação Pontal no ano de 1995. Os remanejamentos, que provocam uma diminuição na dotação inicial autorizada pela LOA para servir como fonte de créditos a serem distribuídos em outras dotações, também estão presentes na maioria das obras da amostra.

6.3.2.17. Os Ministérios explicam que o remanejamento é fundamental para que se possa aplicar recursos naquelas obras que estão com bom andamento em detrimento daquelas que não apresentam bons níveis de execução. Entretanto, não há como garantir que essa redistribuição de recursos seja sempre orientada por critérios técnicos e que fatores políticos não influam na nova alocação de recursos, pois não se tem transparência da execução das obras dentro da Administração Pública Federal. **Não há um sistema de informação capaz de mostrar com clareza a um cidadão se o cronograma de uma determinada obra está sendo cumprido, se ela vem recebendo dinheiro suficiente para ser finalizada no prazo ou até mesmo se ela está paralisada e os motivos dessa paralisação.**

6.3.2.18. Quanto à execução orçamentária, já que não se aloca o suficiente para que a obra cumpra suas etapas de execução, o mínimo que se poderia esperar é que o recurso autorizado pela LOA fosse empenhado e liquidado. Todas as execuções nas quais a relação entre o valor liquidado e o autorizado é inferior a 80% foram sombreadas de amarelo. Dentre as quinze obras da amostra, apenas uma delas, o perímetro de irrigação Nilo Coelho, não apresentou ao longo da execução ao menos um ano cujo valor liquidado tenha sido menor que 80% do autorizado. O principal motivo para essa diferença é o contingenciamento do valor autorizado pela LOA, por meio dos limites de empenhos, quando da publicação dos Decretos de Programação Financeira.

[...]

6.3.2.23. Essa falta de coerência e planejamento para gerir os recursos em obras pode proporcionar que interferências de cunho político, além das orçamentárias e financeiras, conduzam as escolhas de quais empreendimentos terão preferência na hora de receber dotações e créditos orçamentários, em detrimento de obras já iniciadas e contratos já firmados da Administração Pública.

6.3.2.24. Mesmo com tantas contenções de recursos a atrapalhar o andamento das obras, novos projetos continuam sendo iniciados. A maioria dos Ministérios alega que as emendas são as principais responsáveis pela inserção de novos projetos no orçamento. Entretanto, o orçamento é autorizativo e nada obriga o Executivo a realizar obras que venham a prejudicar o andamento de outras.

6.3.2.25. Diante do exposto, como solução deve ser adotada a mesma proposta do item 6.3.1.18, com a implantação da Carteira de Projetos que relacione todas as obras da União com valor superior a R\$ 2.000.000,00, listadas por ordem de prioridade, e que tenham como dotação obrigatória na LOA a correspondente meta financeira de execução do cronograma. Para todos esses empreendimentos, há de se regulamentar critérios para o contingenciamento orçamentário e financeiro das obras, de forma a viabilizar o adequado andamento destas.

6.3.3. Da falta de acompanhamento e controle na execução de obras por convênios e contratos de repasse

6.3.3.1. Dentro do orçamento federal, há ações que são executadas com transferências de recursos para outros entes da Federação (estados, Distrito Federal e municípios). São as chamadas transferências intergovernamentais que podem ser voluntárias ou obrigatórias. As transferências voluntárias não decorrem de determinação constitucional ou legal, sendo descentralizações de recursos destinadas à realização de ações cuja competência seja da União ou tenham sido delegadas aos outros entes da Federação, porém com encargos para a União.

6.3.3.2. As obras públicas realizadas por transferências intergovernamentais voluntárias podem ser realizadas por meio de convênios e de contratos de repasse. O Manual de Convênios e Outros Repasses do TCU assim os define:

- **convênio:** instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da Administração Pública Federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

- **contrato de repasse:** é o instrumento, disciplinado no Decreto n.º 1.819, de 16 de fevereiro de 1996, utilizado para transferência de recursos financeiros da União para estados, Distrito Federal e municípios, por intermédio de instituição ou agência financeira oficial federal, destinados à execução de programas governamentais.

6.3.3.3. A Instrução Normativa STN n.º 01 de 15 de janeiro de 1997 – IN 01/97 disciplina o mecanismo das celebrações de convênio e contratos de repasse no âmbito do Governo Federal. Nesse normativo há várias regras para o controle e acompanhamento desses instrumentos no sentido de minimizar disfunções e evitar desperdício de dinheiro público. Mesmo assim, a terceira maior causa de obras inacabadas da União, sejam paralisadas ou não concluídas (ver definições em 2.2.7), decorre da inadimplência do tomador/conveniente, segundo exposto no capítulo 5 deste Relatório.

6.3.3.4. Os motivos de paralisação de obras da amostra enquadrados como Inadimplência do Tomador/Conveniente referem-se a falta de contrapartida, ausência de prestação de contas e desleixo do administrador na execução e acompanhamento das obras. Todas essas situações são controladas mediante os dispositivos já presentes na IN 01/97, faltando, porém, um acompanhamento mais eficaz do andamento de convênios para que sejam tomadas medidas preventivas e não apenas corretivas.

6.3.3.5. **Não há na Administração Federal uma padronização de como as unidades orçamentárias devem acompanhar seus convênios e instrumentos afins.** Nem todas as UOs dispõem de recursos humanos e financeiros para acompanhar as obras realizadas por outros entes da federação com participação da União. Há uma assimetria entre os órgãos e entidades da amostra quanto ao controle desses empreendimentos, sendo que num mesmo Ministério tem-se diferentes procedimentos para acompanhar a execução de obras realizadas por convênios. É o caso do Ministério da Integração, em que a Secretaria de Obras de Infra-estrutura Hídrica apresenta duas diretorias com mecanismos distintos para o controle das obras, pois somente uma delas possui um sistema de informações para acompanhar seus empreendimentos.

6.3.3.6. A depender da quantidade de convênios, o acompanhamento das obras torna-se precário, como é o caso do Ministério da Saúde que por ter um grande número de empreendimentos executados via convênio, não consegue vistoriar todos, o faz por amostragem. Se houvesse uma padronização de como e o quê deve ser acompanhado em obras realizadas com essas transferências de recursos, determinando inclusive a quantidade e periodicidade das visitas *in loco*, muitos problemas poderiam ser evitados.

6.3.3.7. **Para os contratos de repasse, que são operacionalizados pela CAIXA, há um acompanhamento das obras que permite maior capilaridade na reunião de informações sobre a execução de obras realizadas por transferências de recursos, pois dados coletados na ponta do processo de execução da obra chegam até os Ministérios executores da despesa para que estes possam gerenciar melhor o andamento dessas obras.**

6.3.3.8. Recomenda-se, pois, que a Secretaria do Tesouro Nacional insira mecanismo na Instrução Normativa STN n.º 01 de 15 de janeiro de 1997 – IN 01/97 para padronizar a sistemática de acompanhamento dos convênios e contratos de repasse de obra por parte dos Ministérios, com a utilização de metodologia e sistema informatizado únicos para gerenciar a execução das obras realizadas por transferências de recursos.

6.3.3.9. Além da falta de acompanhamento, **outra disfunção na execução de obras realizadas por convênios e contratos de repasse é a adoção de partes de uma obra, que não alcançam funcionalidade quando concluídas separadamente, como objeto do convênio.** Nesse caso, o convenente recebe recursos da União para executar uma parte do empreendimento e se compromete a concluir o restante sem a ajuda do Governo Federal, visto que o convênio somente foi firmado para aquela parte da obra. São os casos de convênios firmados para executar partes de uma barragem, por exemplo. **Uma barragem não pode funcionar se não atingir sua cota de coroamento, no entanto se o objeto do convênio referir-se apenas à fundação, mesmo que esta parte seja concluída, se o convenente não der prosseguimento à obra, todo o recurso da União aplicado será perdido.**

6.3.3.10. No Estado do Piauí, há uma ponte cuja execução foi desmembrada em etapas, sendo que para cada etapa foi firmado um contrato de repasse distinto. Trata-se de uma ponte estaiada sobre o Rio Poty, em Teresina, denominada Ponte Sesquicentenário. Três etapas já foram concluídas e a ponte permanece inacabada a espera de recurso, quer seja federal, quer seja estadual. Essa ponte não consta do cadastro de obras inacabadas levantado nessa fiscalização, pois para o Ministério que repassou o recurso, seus três contratos de repasse estão finalizados, visto que o objeto de cada etapa da ponte foi realmente concluído e entregue. Mesmo assim, a ponte possui somente a fundação e a mesoestrutura finalizadas, com a superestrutura apenas iniciada. Dessa forma, não há como passar carros pela ponte, ou seja, ela não atingiu sua funcionalidade, mesmo após a execução de três etapas.

6.3.3.11. A existência de uma obra inacabada que não consta na relação das obras listadas pelos entes visitados confirma a imprecisão do cadastro de obras inconclusas entregue e evidencia que há obras inacabadas da União que não foram identificadas neste trabalho. Pelas informações levantadas, o valor total da obra é R\$ 64.750.060,27 com data-base de janeiro de 2005. Até outubro de 2006 já tinham sido executados R\$ 19.337.311,84, com um percentual físico de 29,86%, faltando 70,14% a serem concluídos. A última medição foi realizada em dezembro de 2005 e o motivo da paralisação se deve a problemas orçamentários, dado que os recursos federais não têm chegado.

6.3.3.12. No sítio do ObrasNet, www.obrasnet.gov.br, todas as etapas são informadas como concluídas. O contrato de repasse para a primeira etapa foi assinado em 20/12/2000, o da segunda, em 18/12/2001 e o da terceira, em 31/12/2001. Não há nas informações disponíveis na *Internet* de quais partes da obra referem-se a cada etapa, mas informa que a primeira etapa foi encerrada por último, em 22/12/2005, enquanto a segunda foi concluída em 02/09/2004 e a terceira, em 25/07/2005. Para os três

contratos de repasse o ObrasNet informa a situação da obra como concluída, ou seja, quem acessar o sítio pode chegar à falsa constatação de que a obra foi finalizada.

6.3.3.13. **Sem a conclusão desses empreendimentos, por mais que as etapas em que houve aplicação de recursos da União sejam finalizadas, há desperdício e mau uso do dinheiro público, visto haver a imobilização de capital que não gera qualquer benefício à sociedade.** Não menos grave é a falta de transparência que as informações de obras realizadas por convênio e contratos de repasse causam, pois o objeto da transferência está concluído, mas a obra não.

6.3.3.14. Assim, não há problemas em se firmar convênios para objetos associados a uma fase da obra que possa funcionar separadamente, independente da conclusão de toda a obra, caso contrário as transferências aos estados e municípios devem destinar-se à execução do empreendimento como um todo, e não às suas partes.

6.3.3.15. Entende-se como objeto do convênio, segundo §1º do artigo 1º da IN 01/97, o produto final do convênio, observados o programa de trabalho e as suas finalidades. O projeto deve ser uma unidade coerente de etapas, relacionadas a uma função específica, em um determinado território. Projetos fazem parte de programas e, por isso, concorrem para um objetivo maior que é a solução de um problema ou o aproveitamento de uma oportunidade. Entretanto, **o projeto deve ser auto-suficiente do ponto de vista técnico.** Obras de terraplanagem ou fundação estrutural justificam-se apenas se forem seguidas por outras etapas e chegarem a formar um trecho rodoviário ou um hospital-escola, por exemplo. Diante disso, **são necessárias mudanças na legislação de convênios de forma a definir o que pode ser um objeto quando estes se relacionarem à execução de obras.**

6.3.3.16. No Manual de Apresentação de Estudos de Pré-Viabilidade de Projetos de Grande Vulto do Ministério do Planejamento há conceitos que podem ser usados para definir quais parcelas de uma obra podem corresponder a um objeto de convênio ou contrato de repasse:

- **Empreendimento:** projeto implantado, entregue e em operação.
- **Etapas:** cada um dos níveis técnicos interdependentes que compõem um projeto. Uma etapa é necessária para a existência do projeto final, mas sua existência só se justifica no conjunto de todas as etapas. Por exemplo, um projeto de melhoramento de cais pode ter as seguintes etapas: remodelagem do cais; prolongamento do cais acostável; implantação de sistemas de combate a incêndio; aquisição de sinais náuticos.
- **Fase:** cada um dos estágios intermediários que compõem um projeto. Uma fase, composta por diversas etapas, é tecnicamente independente. Pode-se justificar de forma isolada, mas contribui para a ampliação do escopo de um projeto. Por exemplo, num projeto de restauração rodoviária, cada segmento homogêneo (trecho) é uma fase. Da mesma forma, num projeto de instalações hospitalares, a construção do edifício principal e a construção de um ambulatório anexo são fases distintas.

6.3.3.17. **Como solução, recomenda-se à Secretaria do Tesouro Nacional a inclusão das definições de termos relacionados à execução de obras, tais como empreendimentos, etapas e fases, na Instrução Normativa STN n.º 01 de 15 de janeiro de 1997 – IN 01/97; bem como a indicação de que os objetos de convênios relacionados a obras apenas podem se referir ao empreendimento como um todo ou às suas fases, mas não a uma etapa.**

6.3.3.18. Outro fato associado a empreendimentos executados por convênios e contratos de repasse é **a falta de continuidade de recursos para as obras que se iniciaram por proposição de emendas**, como a construção de Barragem na comunidade de Barra dos Oitis – Paraíba, cujos recursos provenientes do convênio firmado para a 1ª etapa foram alocados apenas para o primeiro ano. No ano seguinte, como não houve nova apresentação de emendas e o Município não tinha dinheiro para continuar a obra, esta foi paralisada e se encontra interrompida até hoje. Assim como essa barragem, há inúmeras obras inconclusas por não terem sido incluídas em LOAs posteriores, tais como a ‘construção do açude Umarí II (1ª etapa) em Bom Jesus – PB’, a ‘implantação de barragem de terra no sítio Salgadão em Massaranduba – PB’ e a ‘continuação da construção do açude comunitário do Minador (1ª etapa) em Pedra Branca – PB’.

6.3.3.19. **A maioria das obras nessa situação são oriundas de convênios com objetos que se referem apenas à primeira etapa da obra. Essa etapa não corresponde a uma fase da obra que possa ter funcionalidade mesmo sem a conclusão do empreendimento. Falta uma regra com a exigência de que obras iniciadas por recursos provenientes de emendas tenham a garantia de recursos nas LOAs posteriores para a realização das etapas seguintes. A lei apropriada para essa regulamentação seria a Lei de Finanças Públicas exigida no artigo 165, § 9º da Constituição**

Federal, mas diante da urgência da matéria, esse dispositivo poderia ser incluído na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

6.3.3.20. Ante ao exposto, sugere-se ao Congresso Nacional que inclua na Lei de Diretrizes Orçamentárias artigo que torne obrigatória a continuidade da alocação de recursos para empreendimentos que se iniciem por emendas, até a aprovação da Lei específica de Finanças Públicas exigida na Constituição.

6.4. Benchmarking: Projeto Piloto de Investimentos - PPI¹

6.4.1. Em 2004, o cenário econômico do país apontava metas de superávit primário cada vez mais elevadas a cada ano, deixando pouca margem para novos investimentos do setor público. Estudos demonstraram que baixos níveis de investimento em infra-estrutura contribuem para desacelerar o crescimento do Produto Interno Bruto - PIB e, em consequência, elevam a relação dívida pública/PIB. Verificou-se, portanto, a necessidade de dar tratamento diferenciado aos projetos de investimento do Governo Federal, de modo a favorecer e garantir o crescimento do PIB.

6.4.2. Desse modo, através de acordo entre o Governo Brasileiro e o Fundo Monetário Internacional – FMI foi constituído o Projeto-Piloto de Investimento – PPI , prevendo-se investimentos equivalentes a 0,15% do PIB por ano em projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e fiscal no médio prazo – cerca de R\$ 10 bilhões para o período de 2005 a 2007; e cujos recursos seriam contabilizados separados do cálculo do Resultado Primário do Tesouro. Assim, **com os valores do PPI excluídos da base de cálculo da margem de superávit primário, seus projetos não estariam sujeitos a qualquer tipo de contingenciamento orçamentário, assegurando-se o fluxo financeiro necessário à execução física das respectivas obras/empreendimentos.**

6.4.3. Posteriormente desvencilhado de acordo com o FMI, o PPI foi mantido pelo Governo Federal com a intenção de expandir o investimento público em projetos com elevado impacto e retorno econômico e fiscal, como as obras de infra-estrutura; e de melhorar a qualidade do gasto público, fortalecendo a capacidade de seleção, implementação, monitoramento e avaliação de projetos.

6.4.4. Considerando que os projetos do PPI têm como característica a constituição de ativos – os quais contribuem para gerar resultados positivos no futuro para o setor público e para a economia como um todo, superiores ao endividamento deles decorrente, foram estabelecidos mecanismos diferenciados na gestão dos seus projetos visando garantir a conclusão das obras e o cumprimento dos cronogramas planejados.

6.4.5. Tais mecanismos incluem o estabelecimento de critérios objetivos para seleção e priorização de projetos, a garantia de fluxo orçamentário/financeiro para os projetos selecionados e o monitoramento intensivo das ações integrantes do PPI.

6.4.6. Para a seleção dos projetos integrantes do PPI são priorizados aqueles que satisfaçam aos seguintes critérios:

- Manutenção de ativos estratégicos em infra-estrutura;
- Finalização de projetos;
- Redução dos gargalos em infra-estrutura e de logística;
- Alavancagem da competitividade do país; e
- Ampliação direta da arrecadação ou redução das despesas públicas.

6.4.7. Em 2005, foram selecionados inicialmente 104 projetos, particularmente no setor de transportes. A esses projetos já estavam alocados originalmente no orçamento da União recursos da ordem de R\$ 448,3 milhões que foram reforçados com mais R\$ 2,8 bilhões, totalizando R\$ 3,3 bilhões. No decorrer de 2005, visando maximizar a aplicação dos recursos, houve o reajuste de cronogramas, possibilitando a ampliação das ações do PPI, que atingiram o total de 132 projetos.

6.4.8. Para 2006 buscou-se, ainda, aprimorar o processo de seleção, mediante a obrigatoriedade de apresentação de estimativa de custo-benefício e da taxa de retorno, visando mensurar de forma objetiva os impactos líquidos dos projetos. Sempre que possível, os ganhos fiscais potenciais foram identificados e mensurados.

6.4.9. Desse modo, conforme a LOA 2006, os investimentos adicionais do PPI totalizaram cerca de R\$ 3,0 bilhões, além da continuidade da execução dos projetos não concluídos em 2005, tendo sido identificada ainda a oportunidade de inclusão de 16 novos empreendimentos.

6.4.10. Contrariamente ao processo adotado no PPI, atualmente as obras públicas são iniciadas sem a análise adequada da relação custo/benefício e, pior, sem critérios que permitam definir prioridades.

¹ Fonte: “Projeto Piloto de Investimento – Relatório Anual – Exercício 2005”. <http://www.planejamento.gov.br> (consulta em 08/11/2006).

Assim, obras relevantes para a sociedade acabam sendo iguais a outras, menos importantes; e diante de recursos insuficientes para dar andamento a todos os projetos, ficam sujeitas à pulverização dos recursos, prática que conduz às paralisações, à elevação dos custos dos projetos e à postergação da disponibilidade de benefícios à sociedade. Daí se vê a importância da seleção e priorização de projetos que vem sendo experimentada no projeto piloto de investimento.

6.4.11. No caso do PPI, os requisitos para selecionar e priorizar as obras levam em conta, entre outros, a maximização da relação benefício/custo e do retorno econômico e fiscal. Entretanto, tais critérios não seriam aplicáveis a todas as obras de interesse da população (ex. escolas, hospitais, etc.). Entende-se, portanto, que caberia aos órgãos setoriais estabelecer critérios de seleção/priorização compatíveis com a sua área de atuação.

[...]

6.4.21. Para o acompanhamento intensivo das ações integrantes do PPI foram previstos dois mecanismos distintos: o monitoramento remoto e o local. O monitoramento remoto restringe-se ao aspecto financeiro e é feito por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

6.4.22. Dadas as restrições do sistema citado, cujas informações estão associadas aos programas de trabalho – PTs, que muitas vezes não se referem especificamente a uma obra e não retratam sua execução física, o acompanhamento é complementado com informações dos órgãos setoriais e pelo monitoramento *in loco*.

6.4.23. No caso do Ministério dos Transportes, já está sendo realizado o monitoramento *in loco*, utilizando a *expertise* da rede de engenheiros do DNIT que já eram responsáveis pela fiscalização dos contratos. Este procedimento permite que as equipes designadas ao acompanhamento local dos projetos apresentem informações quanto à localização, à extensão, aos serviços previstos/executados, às restrições e providências, à data de conclusão prevista, à empresa executora da obra ou do serviço e ao contrato firmado.

6.4.24. Em relação às obras públicas realizadas com recursos federais provenientes de transferências intergovernamentais, muitas vezes os órgãos setoriais atuam apenas como repassadores, não mantendo estrutura para o acompanhamento da execução física do objeto do certame ou do resultado alcançado com o investimento em benefício da sociedade, que fica a cargo do ente beneficiado pelo ajuste de repasse.

6.4.25. Observa-se que mesmo no PPI existem restrições quanto ao acompanhamento específico dos contratos e das obras decorrentes de convênios e contratos de repasse, cabendo aperfeiçoamento neste sentido. Tanto é que, para os demais Ministérios, ainda não foi possível implementar mecanismo semelhante ao adotado pelo DNIT, e o controle se restringe ao acompanhamento dos convênios e dos contratos de repasse.

6.4.26. O monitoramento intensivo da evolução dos contratos e dos seus custos, do cumprimento dos prazos e da avaliação dos seus impactos permite conhecer o andamento dos empreendimentos e adotar medidas que possam contribuir para o adequado aproveitamento dos recursos do PPI; tais como a suplementação de valores para os projetos de maior ritmo de desenvolvimento em detrimento daqueles que enfrentam problemas de execução (atrasos na elaboração de projetos básicos e nas licitações, embargos diversos, etc.).

6.4.27. Constata-se, portanto, que o monitoramento intensivo constitui-se em importante ferramenta de gerenciamento orçamentário e financeiro de uma obra, permitindo a tomada de decisão diante de entraves e garantindo, por conseguinte, seu bom andamento.

6.4.28. Para as obras públicas federais, o acompanhamento feito pelos órgãos setoriais se resume ao monitoramento remoto pelo Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI e o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan. Entretanto, como estes sistemas se utilizam da codificação orçamentária para recuperar informações (programas de trabalho a nível de ação ou subtítulo), não se consegue obter as informações associadas às obras, exceto quando se tem um PT específico (1 PT = 1 obra).

6.4.29. Desse modo, constata-se que os dados obtidos nos sistemas citados revelam pouco sobre o real estágio das obras, impedindo a tomada de decisão tempestiva em caso de restrições ou entraves. Considerando as limitações de recursos humanos e materiais para complementar a gestão dos contratos e obras por monitoramento *in loco*, o acompanhamento efetivo de todos os projetos do orçamento, inclusive daqueles realizados por meio de transferências intergovernamentais, dependeria da implantação de um sistema de informações próprio para obras.

6.4.30. Ante o exposto, verifica-se que no próprio PPI foram delineadas soluções para algumas das principais causas de obras inacabadas, tanto que as características positivas ressaltadas nos parágrafos acima alinham-se com algumas das propostas constantes neste Relatório, quais sejam: a criação da Carteira de Projetos da Administração Pública, com obras selecionadas e ordenadas por critério de prioridade de execução; a exigência de vinculação da meta física financeira do cronograma de execução do empreendimento à dotação da obra; a garantia de fluxo financeiro às obras prioritárias constantes na Carteira de Projetos por imposição de limites ao contingenciamento; a criação de um Cadastro Geral de Obras, implementado por meio de um sistema informatizado.

[...]

7. Das obras inacabadas e o processo orçamentário no âmbito do Poder Legislativo

[...]

7.2. Da inexecução das emendas e da conseqüente inversão de prioridades no orçamento

7.2.1. Pode-se afirmar que **as instituições orçamentárias no nível federal (MPOG por meio da SOF e SPI) atuam na execução financeira e orçamentária das emendas parlamentares. De fato, os decretos e o contingenciamento² das despesas são os mecanismos que o Poder Executivo se utiliza para controlar o direcionamento da execução orçamentária.**

7.2.2. Nesse ponto, mostra-se interessante ressaltar informações que constam no site da Comissão Mista de Orçamento – CMO³ referentes à execução das dotações de 2005 relativas aos créditos orçamentários resultantes de emendas parlamentares.

7.2.3. A Tabela 16 abaixo dispõe das informações sobre a execução de emendas nos Ministérios dos Transportes e da Integração Nacional⁴. Na seqüência, a Tabela 17 elenca, por partido político, o percentual das emendas executadas e a Tabela 18 apresenta dados das regiões do país. Constata-se, da análise das tabelas, que os percentuais de execução das emendas são bastante pequenos ou até insignificantes, como é o caso do Ministério da Integração, cujo percentual pago foi de apenas 1,5 %.

Órgão	Dotação atual = Lei + Créditos (da)	Empenhado (e)	Pago (p)	% (e/da)	% (p/da)
Ministério dos Transportes	1.167,58	632,33	204,41	49,2	15,9
Ministério da Integração Nacional	855,58	268,20	13,17	30,3	1,5

Tabela 14 – Execução da programação decorrente de emendas por órgão

² Contingenciamento: procedimento utilizado pelo Poder Executivo que consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa da LOA.

³ Fonte: Portal da Câmara dos Deputados – CMO – <http://www.camara.gov.br/cmo> (consulta em 30/09/2006).

⁴ Tomamos esses Ministérios como exemplo, uma vez que são os órgãos que mais realizam obras de relevância.

**8.3 Execução da programação decorrente de emendas individuais*
Por Partido Político**

Partido	Dotação Atual (Lei+Créditos) (da)	Empenhado (e)	Pago (p)	% (e/da)	% (p/da)
PT	236,75	196,48	17,29	83,0	7,3
PMDB	168,78	137,01	9,10	81,2	5,4
PFL	138,09	81,97	2,04	59,4	1,5
PSDB	117,27	68,75	2,60	58,6	2,2
PL	110,11	92,97	2,21	84,4	2,0
PP	98,19	86,50	4,31	88,1	4,4
PTB	65,01	50,20	3,46	77,2	5,3
PSB	44,80	33,93	6,54	75,7	14,6
PPS	37,78	27,89	1,50	73,8	4,0
PDT	37,32	21,55	0,98	57,8	2,6
PC DO B	26,26	22,78	3,67	86,8	14,0
S/PARTIDO	14,14	9,31	0,22	65,8	1,6
PV	13,54	6,93	0,00	51,1	0,0
PSOL	5,85	1,46	0,12	24,9	2,1
PSC	3,61	2,81	0,00	77,7	0,0
PRONA	0,90	0,50	0,00	55,6	0,0
Total	1.118,39	841,02	54,05	75,2	4,8

OBSERVAÇÕES: *
Critérios de seleção:
1) Foram excluídas as emendas cujo valor do Autorizado (Lei+Créditos) é superior ao valor aprovado da Emenda;
2) Total de emendas apresentadas ao orçamento de 2005: 8.247;
3) Total de emendas selecionadas na amostra, conforme critério: 5.315;
4) A legenda do Partido corresponde àquela da época da apresentação da emenda;
5) Não inclui Emendas de Relator.

Tabela 15 – Execução da programação decorrente de emendas individuais por partido político

Região	Dotação atual = Lei + Créditos (da)	Empenhado (e)	Pago (p)	% (e/da)	% (p/da)
CO	765,41	413,89	33,85	50,90	4,16
NE	2.369,80	1.116,83	121,84	48,04	5,02
N	1.442,83	722,51	132,81	49,28	9,06
SE	1.672,73	1.012,23	84,30	56,08	4,67
S	705,10	445,26	28,67	57,56	3,71

Tabela 16 – Execução da programação decorrente de emendas por região

7.2.4. Conclui-se, pelo exposto, que as emendas não estão sendo executadas a contento. Diante desta prática, o processo seletivo e os critérios de prioridade eventualmente considerados na fase do orçamento são deixados de lado, pois a discricionariedade do Executivo e o contingenciamento permitem inverter a ordem de precedência estabelecida, ocasionando uma reprogramação orçamentária.

7.2.5. Com o objetivo de minimizar os problemas detectados em relação às emendas parlamentares, especialmente os decorrentes do contingenciamento sistemático das despesas por parte do Governo Federal, propõe-se a previsão da Carteira de Projetos na LDO, conforme detalhado no item 6.3.1.18.

7.2.6. Pela implantação da Carteira de Projetos pretende-se que todas as obras do orçamento da União com valor superior a R\$ 2.000.000,00, inclusive as inseridas por emendas, sejam listadas por ordem de prioridade. Assim, a distribuição das dotações, que deverão corresponder à meta financeira de execução do cronograma, e de créditos serão feitas conforme a priorização estabelecida, evitando-se a interferência de critérios sem embasamento técnico. Também será feita proposta no sentido de regulamentar o contingenciamento orçamentário e financeiro, viabilizando o adequado andamento das obras.

8. Da ausência do adequado planejamento de obras executadas com recursos públicos federais

8.1. Da falta de planejamento das obras públicas federais

8.1.1. No capítulo 5 deste Relatório foram identificadas as principais causas de obras inacabadas a partir dos dados informados pelos Ministérios e pelo DNIT, incluindo as entidades vinculadas ao Ministério da Integração – CODEVASF e DNOCS. Conforme a metodologia adotada, os órgãos e entidades consultados apresentaram livremente as razões de paralisação das obras, as quais foram agrupadas em doze causas padronizadas: Decisão Judicial, Quadro Bloqueio LOA, Questões Ambientais, Fluxo Orçamentário/Financeiro, Problemas no Projeto/Execução da Obra, Rescisão Contratual, Cancelamento de Ajuste, Inadimplência do Tomador/Conveniente, Problemas com a Construtora, Acórdão TCU, Interferências Externas e Motivo não Informado.

8.1.2. Os **Problemas no Projeto/Execução da Obra** destacaram-se com a segunda maior incidência de casos (13,58% das obras cujas razões da paralisação foram informadas), superados apenas pelas questões relacionadas ao **Fluxo Orçamentário/Financeiro** (52,65%).

8.1.3. Entende-se que as situações agrupadas no item **Problemas no Projeto/Execução da Obra** – questões relacionadas à documentação técnica, impasse na reformulação de metas de convênios, problemas com a área de construção, execução diferente do projeto e impasse na formulação de aditivos –, decorrem especialmente de falhas no planejamento das obras. Portanto, no presente item, decidiu-se por tratar esta causa de forma mais abrangente, centrada na fase de planejamento.

8.1.4. Segundo o artigo 6º do Decreto-Lei n.º 200/67, o Planejamento é um dos princípios aos quais as atividades da Administração Federal deverão obedecer. Desta forma, distinguem-se dois principais momentos em que o planejamento de uma obra pública é essencial: ao decidir sobre a inclusão do projeto no orçamento público e ao licitar/contratar a obra.

8.1.5. A necessidade e a obrigatoriedade de planejamento de uma obra para fins de licitação/contratação estão claramente definidas na Lei n.º 8.666/93, conforme artigos transcritos a seguir:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...];

***IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução** (grifo nosso), devendo conter os seguintes elementos:*

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;

[...].

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório; (grifo nosso)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

[...].

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa. (grifo nosso)

[...].

Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

Parágrafo único. É proibido o retardamento imotivado da execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o art. 26 desta Lei.

[...].

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

I - segurança;

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

III - economia na execução, conservação e operação;

IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;

V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;

VII - impacto ambiental.

8.1.6. Apesar das exigências prescritas na legislação vigente, as irregularidades relacionadas à falta do adequado planejamento de obras na fase de licitação/contratação são muito comuns e reincidentes na Administração Pública. O próprio Tribunal de Contas da União vem detectando este problema, conforme se depreende da leitura de diversos acórdãos relacionados ao tema:

- **Acórdão 1461/2003 – Plenário:** projeto básico deficiente possibilitou aditamentos de serviços com sobrepreço;

- **Acórdão 296/2004 – Plenário:** deficiência no planejamento de execução da obra em função de projetos básicos tecnicamente inadequados;

- **Acórdão 385/2004 – Plenário:** projeto básico inadequado e impreciso – a empresa executora do projeto é responsável pela má qualidade dos serviços;

- **Acórdão 034/2005 – Plenário:** a falta de projeto básico adequado possibilitou a transfiguração do objeto;

- **Acórdão 898/2005 – Plenário:** anulação da licitação por deficiência de projetos e pela falta de comprovação da viabilidade econômica.

8.1.7. A solução desse problema que vem ocasionando vários danos à sociedade – tais como empreendimentos de baixa qualidade, prolongamento dos prazos de execução das obras, onerando e retardando o atingimento do benefício planejado, e especialmente a ocorrência de obras inacabadas – passa pela necessidade de impor sanções aos gestores responsáveis, buscando-se um efeito educativo que mude a cultura atual de dar início à execução da obra sem o adequado planejamento.

8.1.8. O TCU, ao prolatar suas decisões, tem adotado medidas nesse sentido, como é o caso do Acórdão 353/2007 – Plenário, em que os itens 3, 4 e 5 do Voto do Relator salientam a importância de se impor penalidades aos responsáveis por projetos inadequados:

3. [...] Entendo, diversamente, que as alterações contratuais, embora tenham previsão no estatuto de licitações e contratos administrativos, têm caráter claramente excepcional, notadamente as que interferem na situação econômico-financeira da avença. Para estas, aliás, há que se exigir sempre que tenham como resultado um ganho palpável, qualitativo ou quantitativo, para o interesse público nos termos das alíneas 'a' e 'b', inciso I, do art. 65 da Lei 8.666/1993.

4. **Alterações que tenham como motivação exclusiva a correção de erros de projeto, envolvendo, o mais das vezes, aspectos eminentemente técnicos, de difícil ou impossível compreensão por parte de quem não dispõe dos conhecimentos específicos necessários, têm escassa senão inexistente fundamentação legal, e devem, por isso e por serem facilmente utilizáveis como reserva mental para manipulações indevidas, serem sempre alvo de suspeita acerca das suas reais finalidades. Em um quadro em que a alterabilidade essencial dos contratos, em vez de excepcional, se torna na verdade a regra, a tal ponto exacerbada que o processo revisional já se inicia mal assinado o termo contratual, que é o que se verifica na maioria dos contratos rodoviários, não há como não considerar tal quadro como reflexo de uma grave anomalia administrativa, que ainda está para ser devidamente enfrentada e suprimida pelos administradores do Dnit.**

5. **Até que ocorra o equacionamento dessa grave falha administrativa, restará à Corte de Contas, sempre que confrontada com a prática por tudo perniciososa da revisão contratual indiscriminada, perquirir minudentemente de suas verdadeiras intenções e aplicar as cominações previstas em lei a todos os responsáveis pelas alterações indevidas, inclusive, se for o caso, os autores de projetos ineptos. Além disso, é bom lembrar que, nos exatos termos do art. 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993, são nulos de pleno direito os atos e contratos derivados de licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo tal fato ensejar não a alteração do contrato visando à correção das imperfeições, mas sua anulação para realização de nova licitação, bem como a responsabilização do gestor faltoso.**

[...] (grifos nossos)

8.1.9. Ressalta-se que, antes mesmo da licitação, ao se decidir sobre a inclusão de um projeto de obra no orçamento autorizativo, já é necessário levar em conta os dados da obra constantes em seu planejamento. Este planejamento diferencia-se do destinado à licitação/contratação da obra pelo nível de detalhamento requerido, apresentando características de estudos preliminares que permitam avaliar a viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental do empreendimento.

8.1.10. No processo orçamentário atual, muitas obras recebem dotações a partir da simples definição de seus títulos orçamentários. Entretanto, observam-se várias implicações negativas neste procedimento.

8.1.11. Na ausência do planejamento da obra, faltam elementos técnicos para a definição dos valores de referência e dos prazos necessários à sua implantação, usualmente apresentados na forma de cronograma físico-financeiro. Assim, a programação de desembolso prevista no orçamento acaba sendo definida arbitrariamente, mostrando-se muitas vezes incompatível com a complexidade técnica do projeto e, conseqüentemente, insuficiente ou inadequada ao bom andamento e à conclusão da obra.

8.1.12. Outro aspecto relevante é a alocação de recursos orçamentários para projetos que não poderão ser iniciados no respectivo exercício financeiro, restringindo a redistribuição da dotação em outras ações com maior potencial de execução.

8.1.13. Isso pode ocorrer quando o posterior planejamento da obra demonstra a inviabilidade técnica ou econômica do projeto, impossibilitando sua realização, ou quando os prazos necessários para elaboração de projetos, licitação e contratação excedem a um exercício financeiro.

8.1.14. No próprio Projeto Piloto de Investimento – PPI, que é um exemplo positivo quanto aos critérios de seleção, à garantia de fluxo financeiro tempestivo à execução física e à metodologia de acompanhamento das obras (item 6.4 deste Relatório), foram enfrentados problemas relacionados ao planejamento das obras em 2005.

8.1.15. Apesar dos critérios estabelecidos para a inclusão de obras no PPI, no decorrer de 2005 foram identificadas obras com baixa aderência aos requisitos do Projeto Piloto devido à falta do adequado planejamento na fase de seleção. É o caso da construção das Eclusas de Tucuruí, cujo custo de execução aferido após a sua inclusão no PPI apresentou-se muito superior ao estimado no processo seletivo. Por esse motivo, a obra foi excluída da carteira de obras do PPI.

8.1.16. Diante do problema identificado, buscou-se aprimorar o processo de seleção do PPI-2006, mediante a obrigatoriedade de apresentação de estimativa de custo-benefício e da taxa de retorno – dados que fazem parte do planejamento de uma obra –, visando mensurar de forma objetiva os impactos líquidos dos projetos.

8.1.17. Outra preocupação do Grupo Executivo do PPI em 2005 foi a perspectiva de baixa execução financeira naquele ano, haja vista os prazos necessários para elaboração de projetos e licitação de obras. Mesmo com a adoção de providências para realocar recursos aos projetos com maior capacidade de serem executados e a inserção de novos projetos com condições técnicas de implementação, do limite autorizado para o PPI em 2005, foram empenhados 99,84%, 34% pagos e 66% inscritos em restos a pagar.

8.1.18. No caso do setor de transportes que concentrou grande parte das obras do PPI-2005, uma das características notadas foi a insuficiência de estoque de projetos que viabilizasse a execução das obras tão logo os recursos fossem disponibilizados. Para o caso específico das rodovias, esta carência de projetos muitas vezes inviabilizou o início imediato de muitas obras previstas no PPI, ou mesmo – no caso das recuperações – levou a adoção de soluções subotimizadas, visando prover as rodovias da trafegabilidade necessária aos usuários, enquanto projetos de intervenções mais eficazes estariam sendo desenvolvidos.

8.1.19. No sentido de evitar a continuidade deste problema, no PPI-2006 foram alocados recursos específicos destinados à realização de estudos e projetos de infra-estrutura de transportes, no âmbito do DNIT e das Companhias Docas dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte e Pará.

8.1.20. A partir da experiência do PPI-2005, constata-se que o planejamento prévio das obras evitaria a inclusão de projetos inviáveis no orçamento e permitiria estimar com maior precisão os preços e os prazos necessários para a elaboração dos projetos e para a execução dos empreendimentos. Assim, esses dados indicariam a necessidade de alocação de recursos específicos para projetos em exercício financeiro distinto do previsto para a execução da obra, diminuindo a necessidade de remanejamento de recursos e estreitando as diferenças entre o orçamento planejado e o realizado.

8.1.21. Ante o exposto, deverá ser recomendada ao MPOG a instituição de normativos determinando aos órgãos setoriais que elaborem estudos técnicos preliminares das obras que pretendem incluir no orçamento anual, de forma a permitir:

- a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental do empreendimento;
- a estimativa dos preços e prazos relativos à elaboração dos projetos e à execução da obra;
- a tomada de decisão quanto à necessidade de alocar recursos específicos para estudos e projetos em exercício financeiro distinto do previsto para a execução da obra.

8.1.22. Contrariamente à fase de licitação/contratação, não existe ordenamento jurídico que determine a elaboração de estudos técnicos preliminares para a inclusão de obras no orçamento, exceto para aquelas que se classifiquem como Projetos de Grande Vulto. Tais projetos, que são diferenciados pelos valores envolvidos em sua execução, são planejados e avaliados antes de integrarem o orçamento; e por esse motivo serão detalhados no próximo item do Relatório para exemplificar uma conduta positiva da Administração Pública.

8.2. Benchmarking: Projetos de Grande Vulto⁵

8.2.1. A Lei do PPA 2004-2007⁶ apresenta a definição de Projetos de Grande Vulto - PGVs:

I - aqueles cujo valor total estimado seja superior a quarenta e cinco vezes o limite estabelecido no art. 23, I, 'c', da Lei n.º 8.666/93, financiados com recursos do orçamento de investimento das estatais, de responsabilidade de empresas de capital aberto ou de suas subsidiárias;

II - aqueles cujo valor total estimado seja superior a sete vezes o limite estabelecido no art. 23, I, 'c', da Lei n.º 8.666/93, financiados com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade ou com recursos do orçamento das empresas estatais que não se enquadram no disposto no art. 3º, § 1º, I, desta Lei.

8.2.2. Considerando que o limite estabelecido no art. 23, I, 'c', da Lei n.º 8.666/93 corresponde atualmente a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), os valores determinados nos incisos I e II são iguais a R\$ 67,5 milhões e R\$ 10,5 milhões, respectivamente.

8.2.3. A mesma Lei criou o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual. O elemento motriz do Sistema é a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual – CMA, órgão colegiado de

⁵ Fonte: Manual de apresentação de estudos de pré-viabilidade de Projetos de Grande Vulto do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, versão 1.0, de outubro de 2005.

⁶ Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004; com redação dada pela Lei n.º 11.318, de 2006.

composição interministerial, com representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A CMA tem o dever de orientar o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas, com o apoio fundamental das diversas Unidades de Monitoramento e Avaliação nos órgãos setoriais. Entre as atribuições da CMA está o exame da viabilidade técnica e socioeconômica dos Projetos de Grande Vulto.

8.2.4. A avaliação de Projetos de Grande Vulto se insere no ciclo de gestão do Plano Plurianual com o objetivo de aperfeiçoar o processo decisório, evitando a dispersão e o desperdício dos recursos públicos, incrementando a eficiência do investimento e aprimorando a ação de Governo. A finalidade é proporcionar ao cidadão, ao contribuinte, mais valor por seu dinheiro; é maximizar os benefícios oriundos dos bens e serviços oferecidos pelo Estado, em prol da sociedade.

8.2.5. O processo de avaliação dos Projetos de Grande Vulto é dividido em três etapas:

- **Apresentação:** Após elaborar o estudo de pré-viabilidade do projeto, o órgão setorial deve apresentá-lo à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A SPI tem a função de Secretaria-Executiva da CMA;

- **Apreciação:** A Secretaria-Executiva da CMA elabora parecer acerca do projeto cujo estudo estiver em tela. Tal parecer é encaminhado ao Plenário da Comissão;

- **Decisão:** O Plenário da Comissão examina a viabilidade técnica e socioeconômica do projeto. As decisões possíveis são ‘aprovação sem ressalva’, ‘aprovação com ressalva’ e ‘rejeição’.

8.2.6. Após deliberação da CMA, os projetos aprovados são incluídos no Cadastro de Programas e Ações do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União.

8.2.7. Assim, os Projetos de Grande Vulto somente são incorporados ao Plano Plurianual se forem aprovados pela Comissão. Da mesma forma, se já constarem do PPA mas tiverem início a partir de 1º de janeiro de 2006, somente fazem parte do projeto de Lei Orçamentária Anual em caso de aprovação da CMA.

8.2.8. Tanto no PPA quanto nos orçamentos, os Projetos de Grande Vulto aprovados devem ter dotação específica e ser detalhados por título. Isso facilita a identificação e o acompanhamento desses projetos cuja principal característica é serem beneficiários de expressivos volumes de recursos financeiros.

8.2.9. É importante ressaltar que independe de manifestação da CMA a incorporação de dotações, no PPA e na LOA, para elaboração dos estudos de pré-viabilidade dos Projetos de Grande Vulto. Portanto, essas dotações devem integrar títulos distintos daqueles dos projetos a que se referem.

8.2.10. Para que um Projeto de Grande Vulto seja incorporado à lei orçamentária relativa ao ano seguinte, o seu planejamento deve ser encaminhado à CMA até 31 de março de cada exercício. Projetos cujos estudos forem remetidos após essa data só podem tomar parte na LOA mediante crédito especial, à medida que os estudos forem apreciados.

8.2.11. O roteiro de apresentação dos estudos de pré-viabilidade dos Projetos de Grande Vulto tem sete seções: Dados Cadastrais; Análise Fundamental; Aspectos Técnicos; Análise Financeira; Análise Ambiental; Análise Socioeconômica e Análise Gerencial.

8.2.12. Os Dados Cadastrais funcionam como uma introdução ao projeto, fornecendo as informações básicas sobre ele. Essas informações servirão para incluir o projeto no Cadastro de Programas e Ações, se o projeto for aprovado. Na Análise Fundamental, consta a forma como se chegou até o projeto. Os Aspectos Técnicos descrevem os detalhes físicos do projeto. A Análise Financeira trata das despesas do projeto e de suas eventuais receitas. Na Análise Ambiental, calculam-se os possíveis danos ecológicos derivados do projeto, descontadas as devidas mitigações. A partir das análises financeira e ambiental, elabora-se a Análise Socioeconômica. Por fim, tem-se a Análise Gerencial, na qual se trata da conjuntura em que serão administrados o projeto e o empreendimento dele derivado.

8.2.13. O roteiro descrito acima é um modelo básico para os estudos de pré-viabilidade. Aos órgãos setoriais é facultado acrescentar itens específicos que julgarem relevantes para seus Projetos de Grande Vulto.

8.2.14. Ante o exposto, verifica-se que as obras classificadas como Projetos de Grande Vulto somente integrarão o orçamento se sua viabilidade técnica e socioeconômica for adequadamente demonstrada a partir da apresentação do planejamento inicial, na forma de estudo de pré-viabilidade.

8.2.15. Tal procedimento, apesar de restrito aos PGVs, condiz com o posicionamento defendido no capítulo 8.1 acima, na medida em que evita a alocação de recursos orçamentários em projetos inviáveis e proporciona maior precisão às estimativas dos preços e dos prazos necessários para a execução

dos empreendimentos, reduzindo a incidência de remanejamento de recursos no decorrer do exercício financeiro e aproximando o orçamento planejado do realizado.

8.2.16. A despeito do rigor no procedimento adotado no âmbito do Poder Executivo para a inclusão de obras de grande vulto na Proposta Orçamentária, cabe a lembrança de que o mesmo não se aplica ao Poder Legislativo. Na prática, por ocasião da apreciação do PLOA pela CMO, podem ser apresentadas emendas relativas a empreendimentos de porte, bastando para isso observar o Relatório Preliminar do Relator da Comissão, que não contém critérios específicos nesse sentido. Isso permite que, por emendas, Projetos de Grande Vulto sejam incluídos no orçamento sem sequer possuir estudo de viabilidade.

8.2.17. Vale lembrar que a proposta da equipe relativa à Carteira de Projetos supre essa lacuna (ver item 6.3.1.18). Este instrumento elencará, a partir das necessidades de investimentos identificadas pelos órgãos setoriais, os projetos que devam constar da proposta orçamentária em ordem de prioridade. Os projetos somente poderão constar da Carteira se apresentarem o planejamento adequado e valor total compatível com a disponibilidade orçamentária e com o cronograma físico-financeiro.

8.2.18. Em resposta ao Requerimento de Informações n.º 1038/2006-14 encaminhado por esta equipe de fiscalização ao MPOG, foi apresentada uma síntese estatística dos Projetos de Grande Vulto encaminhados à SPI até setembro de 2006. Verifica-se que alguns dos projetos foram dispensados de análise por questões legislativas, por desistência dos órgãos setoriais ou por decisão da CMA – 13% em 2005 e 52% em 2006. Entre os projetos efetivamente analisados pela CMA, apenas 10% tiveram manifestação favorável em 2005, enquanto em 2006, 41% foram autorizados.

8.2.19. Constata-se que em 2006 os projetos submetidos à CMA apresentaram-se mais adequados às regras do PGV, indicando uma tendência de aprimoramento dos órgãos setoriais ao elaborar seus estudos de viabilidade, o que se constitui em um ponto favorável ao projeto neste primeiro momento.

8.2.20. Outros resultados pretendidos com o PGV, tais como proporcionar clareza e transparência aos gastos e imprimir maior qualidade na execução de projetos de valor relevante, ainda não puderam ser avaliados, tendo em vista o curto prazo de implementação da nova sistemática (projetos com início a partir de 1º de janeiro de 2006).

9. Da falta de informações e transparência sobre a execução e o acompanhamento de obras nos diversos sistemas informatizados no âmbito da União

9.1. Das informações disponíveis no SIAFI⁷

9.1.1. O Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI é o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Desde sua criação, o SIAFI tem alcançado satisfatoriamente seus principais objetivos:

- prover mecanismos adequados ao controle diário da execução orçamentária, financeira e patrimonial aos órgãos da Administração Pública;
- fornecer meios para agilizar a programação financeira, otimizando a utilização dos recursos do Tesouro Nacional, através da unificação dos recursos de caixa do Governo Federal;
- permitir que a contabilidade pública seja fonte segura e tempestiva de informações gerenciais destinadas a todos os níveis da Administração Pública Federal;
- padronizar métodos e rotinas de trabalho relativas à gestão dos recursos públicos, sem implicar rigidez ou restrição a essa atividade, uma vez que ele permanece sob total controle do ordenador de despesa de cada unidade gestora;
- permitir o registro contábil dos balancetes dos estados e municípios e de suas supervisionadas;
- permitir o controle da dívida interna e externa, bem como o das transferências negociadas;
- integrar e compatibilizar as informações no âmbito do Governo Federal;
- permitir o acompanhamento e a avaliação do uso dos recursos públicos; e
- proporcionar a transparência dos gastos do Governo Federal.

9.1.2. O SIAFI abrange desde o registro do orçamento inicial da receita e despesa em todas as unidades gestoras - UGs até a emissão das demonstrações contábeis mensais e anuais, além dos procedimentos específicos de encerramento e abertura de exercício. A qualquer momento, é possível emitir as demonstrações contábeis e conhecer os saldos orçamentários e financeiros da UG.

⁷ Fonte: Portal SIAFI – <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi> (acesso em 08/11/2006).

9.1.3. Por ser uma ferramenta voltada à área contábil, as informações do SIAFI apresentam-se associadas aos **Programas de Trabalho** do Orçamento Geral da União - OGU a nível de subtítulo, a exemplo do módulo Consulta Execução Orçamentária – CONSULTORC, que permite consultas à movimentação dos recursos orçamentários/financeiros dos PTs; ou a **convênios/contratos de repasse** nos casos de transferências intergovernamentais nas quais esteja envolvida pelo menos uma Unidade Gestora do sistema, conforme módulo Consulta Convênio - CONCONV, que dispõe de informações cadastradas ou registradas inerentes a um determinado ajuste, inclusive sobre sua execução (ordem bancária que liberou o recurso e como está sua situação - a comprovar, a aprovar, aprovado, homologado, inadimplente, etc.), ou a uma lista de ajustes que satisfaçam a uma combinação de pesquisa.

9.1.4. O acompanhamento de uma obra requer a comparação de sua evolução física e financeira em relação ao cronograma previsto, bem como a verificação do cumprimento aos termos pactuados para sua execução, tais como objeto, prazo, preços, etc. Portanto, conclui-se que tal análise depende do acesso a dados relativos aos contratos de execução das obras. Ante o exposto, verificam-se limitações para a utilização do SIAFI no controle de obras públicas.

9.1.5. Primeiramente, destaca-se a dificuldade de relacionar as informações dos programas de trabalho – PTs e dos convênios/contratos de repasse com as respectivas obras/contratos de execução. Quanto aos programas de trabalho, isso ocorre basicamente em duas situações:

- **Mais de uma obra por PT:** são programas de trabalho genéricos que abrigam várias obras, normalmente resultando em diversas contratações. Nesse caso, a execução orçamentária/financeira do PT constante no SIAFI não permite identificar as parcelas destinadas a cada uma das obras nele incluídas;

- **Mais de um PT para a mesma obra:** é possível que uma obra esteja associada a mais de um programa de trabalho, devido a modificações no código orçamentário da despesa na LOA, de um exercício financeiro para outro. No SIAFI, esta mudança dificulta o acompanhamento do histórico de movimentação de recursos da obra e, conseqüentemente, a avaliação do seu andamento.

9.1.6. Analogamente ao que acontece com os programas de trabalho, nem sempre os convênios/contratos de repasse são referentes a uma única obra ou a sua execução integral. Na prática, tais transferências de recursos também podem ter por objeto uma parte da obra (ex.: a fundação de uma escola) ou um conjunto de obras (ex.: várias escolas, em endereços diferentes).

9.1.7. Para convênio e contrato de repasse, também é importante observar que a descentralização dos recursos é feita conforme cronograma físico-financeiro próprio, diferente do estabelecido no contrato de execução da obra, tendo em vista as finalidades distintas desses certames. Assim, é comum que o repasse do recurso ao ente beneficiado antecipe-se em relação ao desenvolvimento físico da obra, visando dar ao contratado (empreiteira) garantias para a execução das etapas programadas. Nesses casos, ainda que o ajuste tenha por objeto uma obra específica, a análise dos dados do convênio/contrato de repasse poderá induzir a conclusões equivocadas e superestimadas quanto ao real estágio do empreendimento.

9.1.8. Outra limitação do SIAFI quando aplicado a obras públicas é a **ausência de parâmetros para análise da movimentação de recursos**. Como o sistema não dispõe do cronograma físico-financeiro dos empreendimentos, mesmo nos casos em que as obras estão relacionadas a PTs ou a convênios/contratos de repasse específicos, não é possível avaliar se o fluxo orçamentário/financeiro realizado está adequado ao planejamento previsto.

9.1.9. Constata-se, portanto, que o SIAFI não oferece informações consistentes para o acompanhamento da execução de obras públicas, podendo ser utilizado apenas de forma complementar nos casos em que os programas de trabalho ou os ajustes de transferência de recursos (convênios e contratos de repasse) se referirem a obras específicas.

9.2. Das informações disponíveis no SIGPlan⁸

9.2.1. O SIGPlan é o instrumento que organiza e integra a rede de gerenciamento do Plano Plurianual - PPA. Ele foi concebido para apoiar a execução dos programas, refletindo as características do modelo de gerenciamento: a orientação por resultados, a desburocratização, o uso compartilhado de informações, o enfoque prospectivo e a transparência para sociedade, sendo utilizados pelos Órgãos Setoriais, Presidência da República, Casa Civil, Ministérios e outras Entidades.

9.2.2. O SIGPlan constitui, portanto, uma importante ferramenta de apoio à gestão dos programas do PPA, sendo o elo fundamental entre o programa, o gerente e demais agentes envolvidos na execução das ações de Governo.

⁸ Fonte: Manual de Operação do SIGPLAN - Versão 2005 – <http://www.sigplan.gov.br/> (acesso em 10/11/2006).

9.2.3. Dentre as características mais importantes desse sistema de informações gerenciais, destacam-se:

- **Acompanhamento da execução física em ‘tempo real’:** por meio do SIGPlan, a administração pública federal pode realizar um efetivo gerenciamento das ações governamentais, em particular no que diz respeito ao desempenho físico;

- **Gestão de Restrições:** possibilita ao gerente a antecipação e sistematização das restrições, o que facilita a mobilização e a busca de soluções por parte do Governo e seus parceiros, permitindo o compartilhamento na solução das restrições. Entende-se por restrição todo o problema que possa impedir ou prejudicar a execução de uma ou mais ações do programa, cuja solução depende de um ou mais atores;

- **Integração de informações:** a base de dados do SIGPlan contém informações sobre a execução das ações, seu gerenciamento e monitoramento, e informações orçamentárias e financeiras sobre cada programa (interface com o SIAFI).

9.2.4. Enquanto meio de comunicação e integração, o SIGPlan fornece aos gerentes, gerentes executivos e coordenadores de ação os meios necessários para articular, acompanhar e controlar a execução dos programas, propiciando uma visão global da execução do PPA por meio de informações atualizadas sobre a evolução física e financeira dos programas.

9.2.5. Assim como no PPA, **as informações do SIGPlan são estruturadas por programas de trabalho** – PTs a nível de programa de governo e de ação. Retomando a questão de que as ações podem não se referir a uma obra específica – caso dos PTs genéricos, que abrigam várias obras, e dos PTs que sofrem mudança de código orçamentário nas LOAs (ver item 9.1.5) –, constata-se que os dados disponíveis no SIGPlan têm aplicação restrita para o acompanhamento de obras públicas, pois o sistema não detalha o desenvolvimento físico-financeiro de cada uma das obras/contratos relacionadas aos PTs.

9.2.6. É relevante ressaltar que, mesmo quando os programas de trabalho têm por objeto uma única obra, algumas das **unidades de medida definidas no SIGPlan para avaliar o alcance das metas físicas anuais não são compatíveis com as de medição dos serviços de construção**. Essa incompatibilidade é clara nas construções de rodovias, que têm como unidade de medida a quilometragem executada. Muitas vezes os trechos de rodovias encontram-se com serviços de terraplanagem finalizados que, apesar de representarem uma fase adiantada da obra, não podem ser contabilizados nas metas físicas até a conclusão da pavimentação e sinalização da pista. Nestes casos, as metas computadas para a avaliação do PPA acabam não correspondendo ao efetivo desenvolvimento das obras.

9.2.7. Ante o exposto, por apresentar dados relacionados aos programas de trabalho, e não específicos das obras/contratos que o compõem, e pela incompatibilidade entre os índices de avaliação das metas físicas do PPA e o real estágio dos empreendimentos, conclui-se que o SIGPlan não é um sistema adequado para acompanhar a execução de obras públicas.

9.3. Das informações disponíveis no SIASG

9.3.1. De acordo com a definição contida no *site* *comprasnet* (<http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/siasg/>), O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG é:

[...] um conjunto informatizado de ferramentas para operacionalizar internamente o funcionamento sistêmico das atividades inerentes ao Sistema de Serviços Gerais – SISG, quais sejam: gestão de materiais, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos, do qual o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP é órgão central normativo.

9.3.2. O SIASG é composto dos seguintes módulos: Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF; Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras – SIDEC; Sistema de Preços Praticados – SISPP; Sistema de Minuta de Empenho – SISME; Sistema de Gestão de Contratos – SICON e Sistema de Gestão de Convênio, Contrato de Repasse e Termo de Parceria - SICONV.

9.3.3. Além dos sistemas citados, há também o portal de compras do Governo Federal, o COMPRASNET, que permite o acesso pela *Internet*, no endereço www.comprasnet.gov.br, às informações sobre licitações e contratos da Administração Pública Federal, entre outras, com opção para o cadastramento dos fornecedores no módulo SICAF e acesso ao SIASG para os usuários dos órgãos públicos que utilizam os sistemas.

9.3.4. Assim como o SIAFI e o SIGPlan, o SIASG não permite identificar obras pois nele são registrados apenas dados das licitações e dos contratos realizados pelo Governo Federal. Uma obra geralmente está associada a mais de um contrato; são raras as situações nas quais uma obra possui um único contrato. Apesar de constarem itens de natureza orçamentária nos dados informados para registro dos contratos (UG, gestão, nota de empenho, data, programa de trabalho, fonte do recurso e natureza da

despesa), estes não permitem a recuperação de informações de uma determinada obra que não esteja associada a um título orçamentário específico.

9.3.5. Não obstante o SIASG permitir visualizar dados apenas de contratos, as obras são formadas por um conjunto de contratos, que somados podem fornecer os dados de execução físicos e financeiros tão necessários ao acompanhamento de uma obra. **Atualmente, os contratos das obras já estão lançados no SIASG, o que falta é a possibilidade de reuni-los para que um empreendimento possa ser identificado.** Vale mencionar que até os contratos de convênio com valor superior a R\$ 150.000,00 já possuem a exigência de serem registrados no SIASG, conforme artigo 21 da LDO 2007 (Lei n.º 11.439, de 29 de dezembro de 2006):

Art. 21. Os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG informações referentes aos contratos e aos convênios firmados, com a identificação das respectivas categorias de programação.

§ 1º Os órgãos e entidades que decidirem manter sistemas próprios de controle de contratos e convênios deverão providenciar a transferência eletrônica de dados para o SIASG, mantendo-os atualizados mensalmente.

§ 2º No âmbito dos convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, o concedente deverá manter atualizados os dados referentes à execução física e financeira dos contratos, celebrados pelo conveniente, cujo valor seja superior ao limite estabelecido no art. 23, inciso I, alínea a, da Lei no 8.666, de 1993, podendo a referida atualização ser delegada ao conveniente.

§ 3º O pagamento dos bens e serviços contratados diretamente pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, dependerá de prévio registro dos respectivos contratos no SIASG, ou nos sistemas próprios, devendo, neste último caso, ser efetuada a transferência eletrônica de dados na forma do § 1º deste artigo.

§ 4º As entidades constantes do Orçamento de Investimento deverão providenciar a transferência eletrônica de dados relativa aos contratos firmados para o SIASG, de acordo com normas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

9.3.6. **Com a criação de uma chave ‘OBRA’, que possa vincular todos os contratos a um empreendimento, é possível obter um cadastro dinâmico de obras do Governo Federal, formado inclusive por aquelas que utilizam recursos da União e são executadas por outros entes da Federação, nos casos de convênios e contratos de repasse.** Para a geração desse cadastro, há um registro prévio do código da obra antes do lançamento dos dados dos contratos associados a ela. A cada contrato de uma mesma obra a ser registrado, informa-se primeiramente o código do empreendimento ao qual o contrato se refere. **A esse código criado para cada obra, devem estar vinculados todos os contratos e todos os Programas de Trabalho a ela associados.** Diante disso, quando uma UO quiser saber quantas e quais obras ela possui, basta fazer uma consulta ao sistema para reunir essas informações.

9.3.7. Esse mecanismo de vinculação de contratos a um código de obras permite também acompanhar o andamento da obra, já que o SIASG possui um módulo denominado CRONOGRAMA integrado ao Sistema de Gestão de Contratos – SICON. É por intermédio desse Sistema, que o SIASG disponibiliza aos seus usuários ferramenta de gerenciamento da execução dos contratos da Administração Pública Federal.

9.3.8. Segundo o Manual do SICON: ‘A Instrução Normativa – MP - 01, de 08 de Agosto de 2002, estabelece os procedimentos destinados à operacionalização do SICON – Sistema de Gestão de Contratos –, cuja finalidade é o de efetuar o cadastramento dos extratos de contratos firmados pela Administração Pública Federal, bem como o acompanhamento da execução contratual, **por intermédio do respectivo cronograma físico-financeiro**, disponibilizando-os no Comprasnet, garantido assim, o princípio básico da publicidade, que norteia os procedimentos licitatórios consagrados na Lei n.º 8.666, 21 de junho de 1993.’

9.3.9. Nessa Instrução Normativa há uma exigência expressa para que os cronogramas físico-financeiros dos contratos sejam registrados junto com os dados dos contratos:

Art. 5º Os contratos decorrentes das compras deverão ser registrados no SICON, com as respectivas informações sobre os cronogramas físico-financeiros, precedidos da geração dos empenhos.

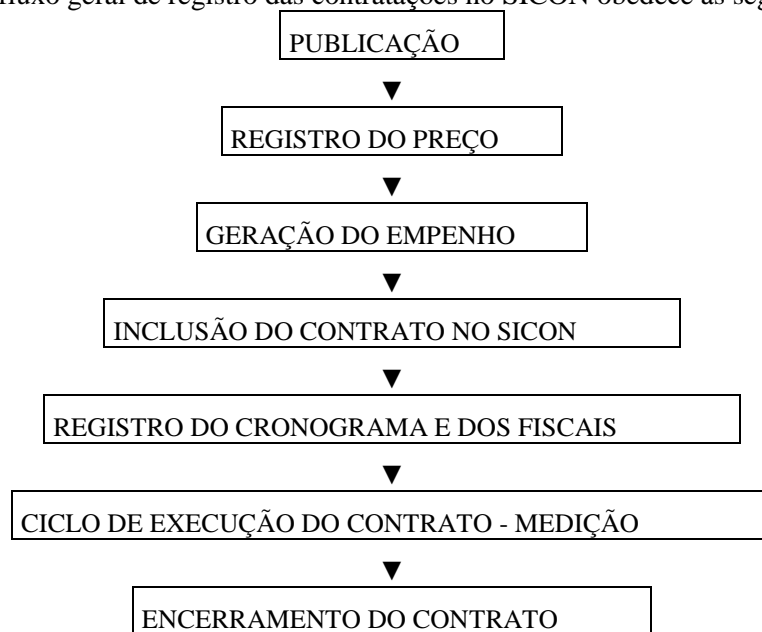
§ 1º Os dados referentes aos contratos firmados a partir da publicação desta Instrução Normativa, e dos seus cronogramas físico-financeiros deverão ser registrados, simultaneamente, no SICON;

§ 2º Os cronogramas físico-financeiros provenientes das contratações de serviços continuados ou parcelados, os de manutenção em geral, **inclusive os referentes a obras e serviços de engenharia** (grifo nosso), dos contratos efetuados anteriormente a vigência desta Instrução Normativa, e em vigor, deverão ser registrados até 31 de dezembro de 2002.

9.3.10. Os cronogramas dos contratos decorrentes de obras realizadas por transferências intergovernamentais podem ser registrados no Sistema de Gestão de Convênio, Contrato de Repasse e Termo de Parceria – SICONV, segundo informações da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI do MPOG.

[...]

9.3.18. O fluxo geral de registro das contratações no SICON obedece às seguintes etapas:



9.3.19. O registro dos contratos se inicia com a publicação dos dados do contrato e o conseqüente registro dos preços. Com o registro do cronograma físico-financeiro, dos fiscais do contrato e das notas fiscais, o SIASG passa a estar integrado ao SIAFI para a emissão de Notas de Lançamento (NL).

9.3.20. Na etapa ‘Ciclo de Execução do Contrato’ é efetuado o registro da medição do que já foi realizado com a apresentação da nota fiscal. Com base na medição e na nota fiscal, o aceite é realizado com a geração da minuta de NL e envio ao SIAFI. Esse procedimento se repete até a entrega da última etapa.

9.3.21. O contrato só pode ser inserido se estiver associado a uma licitação anteriormente registrada no SIASG. Para que o cadastro de obras seja implementado, convém que o edital da licitação do qual o contrato é proveniente contenha desde já o código da obra. Desse modo, todas as licitações envolvidas na execução de um determinado empreendimento já estarão associadas à obra, assim como os contratos decorrentes delas. Tal medida pode evitar que a mesma obra seja cadastrada mais de uma vez, com diferentes nomes.

9.3.22. Do mesmo modo, o SICONV já está preparado para receber informações físicas e financeiras dos contratos dos convenentes, sendo que a responsabilidade de alimentação dos dados, tal como preceitua o artigo 21 da LDO 2007, é do concedente. Falta, portanto, o preenchimento dos dados de convênios e contratos de repasse por parte de alguns Ministérios.

9.3.23. O SIASG é, portanto, o sistema com maior potencial para o acompanhamento de obras. Caso não haja impedimentos de ordem técnica, o Cadastro Geral de Obras da União poderá estar dentro do próprio SIASG, com inserção dinâmica de dados, visto que a cada modificação ou inclusão de um contrato no sistema, tem-se a atualização da informação.

9.3.24. Em visita à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI do MPOG, **foi questionado qual seria a dificuldade em implementar o Cadastro Geral de Obras da União por meio da chave OBRA. Os responsáveis disseram que com os recursos que a Informática dispõe atualmente, não há óbices técnicos para essa implantação. Contudo, a dificuldade levantada pela SLTI seria a de conceituar o que de fato é uma obra.**

9.3.25. A primeira vista pode parecer uma definição simples, mas quando se pensa na construção de uma hidrelétrica por exemplo, que contém diferentes obras das quais podem ser originados diversos contratos, percebe-se a necessidade de uma padronização.

9.3.26. Os conceitos de **EMPREENHIMENTO**, **FASE** e **ETAPA** apresentados no item 6.3.3.16 deste relatório, retirados do Manual de Apresentação de Estudos de Pré-viabilidade de Projetos de Grande Vulto do Ministério do Planejamento, podem ser usados para padronizar e orientar a definição do que é obra.

9.3.27. **O conceito OBRA deve estar associado à funcionalidade do objeto. Pode ser um EMPREENHIMENTO ou uma FASE de um empreendimento, mas nunca uma ETAPA**, já que esta só se justifica se coexistir com as demais etapas para que o projeto tenha funcionalidade.

9.3.28. Um empreendimento, ou sua fase, pode possuir múltiplos contratos decorrentes do parcelamento do objeto nos moldes legais previstos no artigo 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/93. Por conseguinte, para o Cadastro Geral de Obras, todos os contratos necessários para concluir um objeto devem estar associados à mesma chave obra. O valor necessário para a execução da obra em um determinado exercício pode ser fornecido pelo próprio sistema de informações, desde que todos os contratos estejam relacionados ao mesmo código da obra.

9.3.29. Como cada Ministério possui diferentes tipos de obras, para a uniformização dos conceitos utilizados na criação do Cadastro Geral de Obras, são necessários estudos prévios com divulgação de informações para que, na medida do possível, todas as unidades orçamentárias saibam codificar seus projetos.

9.3.30. Para o funcionamento do Cadastro Geral de Obras, todos os lançamentos dos contratos de obras no SIASG deverão obrigatoriamente estar vinculados a um código de obra. O nome da obra deve ser diferente da ação orçamentária, visto uma mesma ação poder contemplar mais de um empreendimento e vice-versa. No momento do cadastro do primeiro contrato, será gerado um código e um nome para a respectiva obra. Desse momento em diante, todos os contratos relativos a essa obra deverão ser vinculados a esse código.

9.3.31. Os cronogramas físico-financeiros de todos os contratos de uma obra deverão ser cadastrados no módulo CRONOGRAMA para o posterior acompanhamento das medições. A cada medição o cronograma será atualizado, com o respectivo lançamento dos dados das notas fiscais, informando as parcelas previstas, medidas e realizadas. O registro dessas informações será condição obrigatória para a emissão das Notas de Lançamento pelo SIAFI.

9.3.32. Os empreendimentos integrarão o Cadastro Geral de Obras até a sua efetiva conclusão, que será comprovada através da baixa da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, por meio de informações integradas entre os CREAS e a Administração Pública Federal (ver capítulo 11). O último pagamento dos contratos de cada obra somente será realizado após a emissão do termo de recebimento definitivo juntamente com a baixa da ART.

9.3.33. Todas as dificuldades em minimizar as obras inacabadas no Governo Federal são oriundas da falta de um sistema de informações e do inadequado planejamento físico e financeiro para executar as obras. Para a implantação de um sistema de informações que forneça transparência à realização de despesas com obras públicas federais, propõem-se as seguintes medidas:

1) Sugerir ao Congresso Nacional a inclusão de dispositivos na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO que regulamentem:

- a criação e funcionamento do **Cadastro Geral de Obras da União**, de utilização obrigatória, sob pena de bloqueio de recursos às obras não cadastradas;
- a obrigatoriedade do preenchimento e atualização dos cronogramas físico-financeiros de todos os contratos de uma obra, tanto os executados por aplicação direta de recursos, quanto os oriundos de transferências intergovernamentais (convênios e contratos de repasse);

2) Determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a criação de um **Cadastro Geral de Obras** inserido no próprio SIASG ou em um novo sistema, conforme avaliações técnicas pertinentes, com a seguinte sistemática de funcionamento:

- Todos os lançamentos dos contratos de obras no sistema devem obrigatoriamente estar vinculados a um código de obra. No momento do cadastro do primeiro contrato, este é associado a um código de obra. Desse momento em diante, todos os contratos relativos a essa obra são vinculados ao mesmo código;

- O nome da obra deve ser diferente da ação orçamentária, visto uma mesma ação poder contemplar mais de uma obra e vice-versa;

- A obra que não estiver cadastrada não recebe recursos;
- Os cronogramas físico-financeiros de todos os contratos de uma obra devem ser cadastrados para o posterior acompanhamento das medições. A cada medição o cronograma será atualizado, com o respectivo lançamento dos dados das notas fiscais, informando as parcelas previstas, medidas e realizadas. O registro dessas informações será condição obrigatória para a emissão das Notas de Lançamento pelo SIAFI;
- As obras integrarão o **Cadastro Geral de Obras** até a sua efetiva conclusão, que será comprovada com o Termo de Recebimento Definitivo da obra.

9.3.34. Enquanto o Cadastro Geral não ficar pronto, propõe-se que as UOs, por intermédio do MPOG, enviem ao TCU anualmente informações sobre as 400 (quatrocentas) obras listadas nos Anexos I e II deste Relatório, assim como sobre outras obras inacabadas identificadas posteriormente. As informações sobre esses empreendimentos devem trazer o cronograma físico-financeiro previsto, a porcentagem de execução física e financeira já executada, a dotação consignada, bem como dados relevantes sobre o andamento da obra.

9.4. Da falta de informações sobre as obras em execução disponíveis para a sociedade

9.4.1. A execução orçamentária da União está disponível em vários locais de acesso fácil e rápido ao cidadão, como nas páginas da *Internet* da Câmara e do Senado Federal. No entanto, a maioria das obras não podem ser visualizadas dentro do orçamento em virtude da LOA ser organizada em PTs que nem sempre correspondem a uma obra específica. Programas de Trabalho podem conter dezenas de obras, cujas informações são agregadas em um único código e diante disso, não há como saber o andamento individualizado de cada obra.

9.4.2. A sociedade precisa saber como está sendo aplicado o dinheiro público na execução de obras. Não é razoável paralisar um projeto em andamento sem dar conhecimento ao cidadão dos motivos da interrupção. É preciso haver transparência na atuação do Governo Federal no planejamento, aprovação e acompanhamento de obras e serviços de engenharia realizados com recursos do Orçamento Geral da União, até mesmo para os realizados por convênios com estados, municípios e outras entidades.

9.4.3. Durante a execução da fiscalização, foi solicitado aos Ministérios e ao DNIT se eles possuem canais de acesso que propiciem à sociedade obter informações sobre todas as obras em andamento (ver Questão 9 do Apêndice A). Todas as respostas indicam não haver um local específico que congregue informações de todas as obras em andamento. Há informações pontuais a respeito de licitações e contratos em andamento, dados de convênios, dados de contratos de repasse, mas não há dentro dos sítios dos Ministérios e do DNIT, uma relação de todas as obras realizadas por esses entes.

9.4.4. O Ministério do Turismo disponibiliza informações sobre convênios em local distinto dos dados dos contratos de repasse. No sítio da CAIXA estão todas as informações sobre os contratos de repasse, para os convênios há um link no sítio do próprio Ministério com todos os dados e respectivos empenhos e pagamentos. O Ministério das Cidades apenas disponibiliza o acesso de informações para obras executadas por contratos de repasse, também por intermédio do sítio da CAIXA, sendo que não há informações para as demais obras. O Ministério da Saúde apenas disponibiliza informações sobre convênios.

9.4.5. O sítio do DNIT possui informações sobre algumas obras e licitações em andamento, sendo que informações complementares podem ser obtidas mediante contato com a Ouvidoria da entidade. O Ministério da Ciência e Tecnologia disponibiliza informações à sociedade em sua página na *Internet* com dados acerca de todas as licitações e contratos instados no âmbito deste Ministério. Já o Ministério das Comunicações e o da Integração Nacional ainda não dispõe de um canal de acesso às informações sobre suas obras, mas têm intenção de o implantar. O Ministério da Educação possui apenas informações pontuais sobre algumas obras em sua própria página na *Internet*.

9.4.6. Dessa maneira, os órgãos e a entidade da amostra ainda não disponibilizam canais de acesso que propiciem à sociedade obter informações sobre todas as obras públicas em andamento. Em decorrência dos dados estarem dispersos, para se ter informações sobre uma determinada obra é preciso saber se ela é executada diretamente pela União ou mediante transferência de recursos. Ainda que se tenha a informação de que a obra é executada por outros entes da Federação, é preciso saber se o instrumento firmado é um convênio ou um contrato de repasse, para poder determinar em qual local pode estar disponível os dados de uma obra.

9.4.7. Para que a sociedade possa acompanhar as obras em andamento, é necessário fornecer algumas informações que são intrínsecas da execução de obras, as quais geralmente não estão listadas em relação de convênios e contratos, tais como valor e estágio em que se encontra o andamento físico da

obra, o cronograma de parcelas solicitadas ou liberadas, motivos de paralisação, entre outros. Assim, se o prazo para a conclusão de uma obra é de 1 ano, que se exija, em função da sua magnitude, do seu impacto financeiro e dos custos, que a execução seja disponibilizada progressivamente em página eletrônica.

9.4.8. Já houve a pretensão da criação de um portal de obras públicas no Governo Federal em meados de 2000 – o ObrasNet. Contudo, nem todas as etapas previstas foram implementadas. A concepção inicial do projeto é muito diferente do que se tem implantado hoje. A idéia inicial era disponibilizar em página eletrônica informações sobre todos os projetos com recursos do Orçamento Geral da União em andamento no país para promover a transparência do processo de planejamento, aprovação, contratação e acompanhamento das obras.

9.4.9. Numa primeira etapa, qualquer cidadão iria poder acompanhar as obras realizadas com estados e municípios ou entidades assistenciais. Na segunda etapa, seria possível acompanhar todas as obras incluídas no Orçamento, inclusive aquelas executadas diretamente pelo Governo Federal, com a ampliação do sistema por meio do desenvolvimento de outros módulos do ObrasNet. Nesses novos módulos haveria a possibilidade de consultar o planejamento da obra, a contratação, o acompanhamento e a liberação de recursos de acordo com cronograma estabelecido em contrato ou convênio, além do registro das fiscalizações efetuadas. O ObrasNet também teria disponíveis informações de sistemas referenciais de preços, que serviriam de parâmetros de comparação dos custos das obras, para atender o que vêm determinando as últimas LDOs.

9.4.10. O sistema atualmente funciona no endereço eletrônico www.obrasnet.gov.br, mas a maior parte do que foi proposto não foi implantado, já que na versão atual estão disponíveis apenas os dados sobre as obras já cadastradas na Caixa Econômica Federal, aquelas executadas por contratos de repasse, além dos custos de insumos e produtos básicos de engenharia. A Figura 2 traz uma demonstração de como as informações das obras gerenciadas pela CAIXA são apresentadas no sítio do ObrasNet.

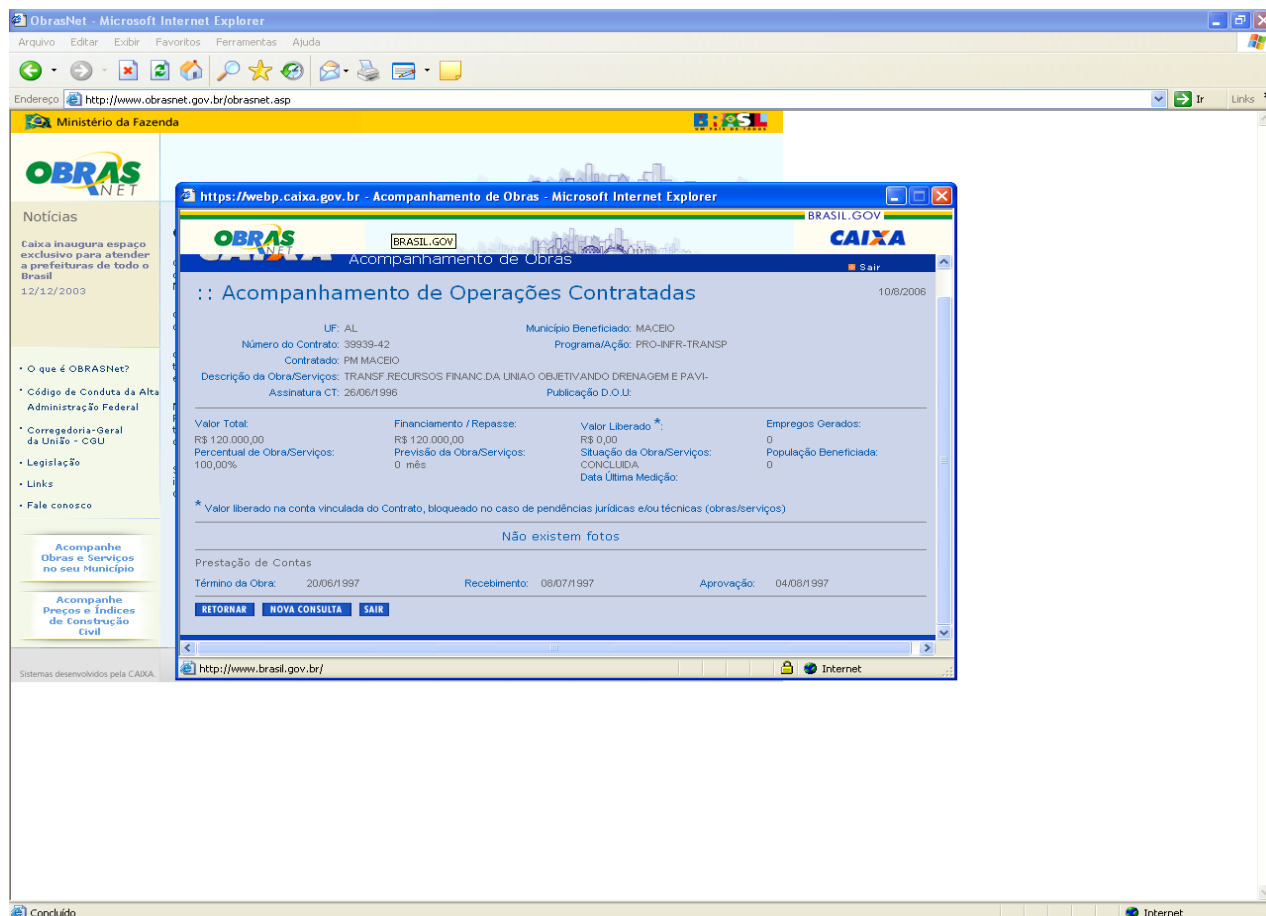


Figura 2 – Exemplo das informações atualmente disponíveis no sistema ObrasNet

9.4.11. Caso o sistema tivesse sido implantado segundo a proposta original, seria uma importante ferramenta no controle social do uso do dinheiro público, pois o ObrasNet possibilitaria controlar a realização de uma determinada obra, desde a fase de licitação até a conclusão e conseqüente prestação de

contas final. Seria possível também saber, a qualquer momento, o quanto foi gasto em uma obra, de forma a cotejar o gasto efetivo com o previsto.

9.4.12. **Todos os dados do ObrasNet poderiam ser oriundos da base de dados do próprio SIASG, assim como já acontece no portal ComprasNet. Uma vez que o Cadastro Geral de Obras tenha sido implementado tal qual se propõe no item 9.3.33 deste Relatório, o portal do ObrasNet poderia utilizar as informações desse cadastro para que as outras etapas inicialmente previstas para o sistema fossem implantadas.**

9.4.13. Em visita à SLTI, foi informado a esta equipe de fiscalização que o projeto ObrasNet será retomado, mas não há até o momento prazos definidos para essa nova implantação. Diante do exposto, recomenda-se ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a retomada da implantação do portal de obras públicas realizadas com recursos da União, o ObrasNet, para disponibilizar à sociedade, *via internet*, informações sobre o andamento das obras públicas realizadas com recursos federais, de forma a facilitar o controle social.

10. Das obras inacabadas e o processo legislativo-orçamentário

[...]

10.3. Lei de Responsabilidade Fiscal

10.3.1. Do descumprimento do artigo 45 da LRF

10.3.1.1. O art. 45 da LRF estabelece o seguinte:

*Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos **após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público** (grifo nosso), nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*

Parágrafo único - O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

10.3.1.2. Por sua vez, o §5º do art. 5º da mesma Lei dispõe:

§5º A Lei Orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

10.3.1.3. Assim, subentende-se que a legislação veda a previsão de novas obras, a menos que aquelas em andamento sejam adequadamente contempladas com recursos orçamentários. Nesse contexto, para bem se entender o âmbito da vedação é necessária a exata compreensão da expressão ‘adequadamente atendidos’. Segundo a publicação ‘O Município e a Lei de Responsabilidade Fiscal’⁹, os termos da LRF relacionam-se com a Lei Orçamentária, ou seja, ‘que nela haja dotações adequadas para os projetos em andamento e que existam créditos para suportar as despesas de conservação do patrimônio público’.

10.3.1.4. O Tribunal de Contas do Município/CE, no art. 24 da IN 03/2000, demonstra entendimento semelhante:

*Art. 24 – Para efeito do disposto no art. 45 da LRF, entende-se como adequadamente atendidos os projetos em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, quando o município estiver **cumprindo os cronogramas físico-financeiros das obras em execução** (grifo nosso) e disponha de recursos financeiros suficientes para a boa conservação dos bens públicos existentes.*

10.3.1.5. Além disso, é possível inferir que a regra constante do art. 45 da LRF estabelece ordem de precedência, na qual figuram como prioritários os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público, tudo conforme previsto na lei de diretrizes orçamentárias. Dessa forma, a inclusão de novos projetos na lei orçamentária se dará apenas se estiverem adequadamente contempladas as despesas prioritárias.

10.3.1.6. Tendo em vista o estabelecimento dessa ordem de precedência, **o Poder Executivo deve, naturalmente, encaminhar ao Legislativo, até a data de envio do projeto da lei de diretrizes**

⁹ De autoria de Austen de Oliveira et alii, 2001, p. 107, publicado pela Conan.

orçamentárias, relatório contendo as informações necessárias sobre os projetos em andamento e as despesas de conservação.(Ver Acórdão 608/2006)

10.3.1.7. Perceba-se que não se condiciona a inclusão de novos projetos à conclusão daqueles em andamento. Na realidade a restrição, ou requisito, é de que os projetos já iniciados estejam sendo adequadamente atendidos, ou seja, os seus cronogramas de execução venham sendo cumpridos. Sem dúvida nenhuma trata-se de medida moralizadora e salutar que objetiva impedir a inclusão de novos projetos enquanto outros, já iniciados, ficam sujeitos à paralisação.

10.3.1.8. No entanto, constata-se que o referido normativo legal – art. 45 da LRF – não vem sendo cumprido por ocasião da elaboração da LOA, o que pode ser uma das causas da paralisação de obras executadas com recursos públicos federais.

10.3.1.9. Com efeito, por intermédio do Ofício de Requisição n.º 1038/2006 – 14, de 25/9/2006 (fls. 71 a 73 do volume principal), a equipe de auditoria solicitou ao MPOG, no subitem 2.7, que apresentasse, no prazo de 10 dias, cópia do relatório exigido no Parágrafo Único do artigo 45 da LRF. Mediante o Ofício n.º 509/2006/SE/MP, de 13/10/2006 (fl. 100 do volume principal), o MPOG solicitou a dilação do prazo em 45 dias para o atendimento. A prorrogação foi concedida nos termos do Ofício n.º 098/2006 – Secob (fls. 93 a 94 do volume principal), no qual solicitou-se a pronta entrega dos seguintes elementos:

b) relatório exigido no parágrafo único do art. 45 da LRF (LC 101, de 4/05/2000) relativo a 2005 e 2006:

[...];

c) informações complementares prestadas pelos órgãos setoriais em 2003, 2004, 2005 e 2006, em atendimento ao item transcrito a seguir, que vem se repetindo desde a LDO 2004 (em seu anexo II):

[...];

d) cópia dos ofícios-circulares que definem, na fase quantitativa de elaboração da proposta orçamentária, as prioridades na distribuição dos limites enviados pela SOF aos órgãos setoriais dos Ministérios das Cidades, da Educação, dos Transportes, da Ciência e Tecnologia, da Integração Nacional, da Saúde, da Educação e do Turismo.

10.3.1.10. Em 14/11/2006, o Secretário Executivo do MPOG, por meio do Ofício n.º 557/2006/SE/MP (fls. 101 a 105 do volume principal), enviou a Nota Técnica n.º 148/SECAD/SOF/MP, que, segundo o gestor, responde os itens ‘b’, ‘c’ e ‘d’ solicitados no Ofício n.º 098/2006 – Secob.

10.3.1.11. Com referência ao item ‘b’, alegou-se inicialmente que a SOF entende haver dois conflitos de temporalidade no art. 45 da LRF, conforme transcrição a seguir:

O primeiro deles decorre da análise literal do texto, pois como seria possível a elaboração de um relatório baseado em dispositivos constantes de um projeto de lei, cujo prazo de encaminhamento para o Poder Legislativo é o mesmo do referido relatório.

O segundo conflito deriva da especificidade do ciclo orçamentário, no que tange à sua elaboração. À época do encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias ao Congresso Nacional ainda não estão estabelecidos os parâmetros que nortearão a proposta orçamentária do exercício subsequente, especialmente a avaliação do montante das despesas de conservação do patrimônio público e a definição do que será considerado ‘projeto em andamento’. Note-se que, mesmo que a definição venha se repetindo nos mesmos termos nas últimas LDOs, não é possível, de antemão, tomar o parâmetro da LDO do exercício em curso para nortear a elaboração do projeto de lei orçamentária do ano subsequente.

10.3.1.12. A esse respeito, nos parece que a SOF, infelizmente, estaria cometendo equívoco de interpretação do art. 45 da LRF. Ao contrário do disposto pela Secretaria, entende-se que a legislação citada ao final do caput do art. 45 (lei de diretrizes orçamentárias) não é o PLDO que está sendo encaminhado para apreciação, mas sim a LDO vigente por ocasião do envio do relatório previsto no artigo.

10.3.1.13. Corroboram com esse entendimento, os termos utilizados pelo legislador no próprio texto da lei, pois ao referir-se ao PLDO o mesmo utiliza a expressão ‘projeto de lei de diretrizes orçamentárias’; e quando menciona a lei em vigor, usa ‘lei de diretrizes orçamentárias’.

10.3.1.14. Assim, o relatório a que se refere o parágrafo único do art. 45 da LRF deve ser elaborado pelo Executivo e enviado ao Poder Legislativo até a data do envio do PLDO (15 de abril¹⁰), tendo como diretrizes aquelas estabelecidas na LDO em vigor. Acrescente-se que as informações de tal relatório são fundamentais para que a SOF proceda à elaboração da respectiva proposta orçamentária, que deverá encontrar-se em andamento por ocasião de tal envio.

10.3.1.15. Ainda na referida Nota Técnica (parágrafo 6º), argumentou-se:

Dessa forma, com vistas a dar solução ao impasse gerado e possibilitar o cumprimento desse aspecto da LRF, a LDO, nos últimos exercícios, tem fixado o entendimento do que sejam ‘projetos em andamento’, de maneira a permitir a elaboração de um relatório que contenha as informações necessárias ao cumprimento do supracitado artigo, determinando o envio das informações complementares e justificativas de não-inclusão de projetos de grande vulto em andamento ao projeto de lei orçamentária anual. A LDO 2006, por exemplo, dispõe em seu art. 40 que:

Art. 40. A lei orçamentária e seus créditos adicionais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar n.º 101, de 2000, somente incluirão projetos ou subtítulos de projetos novos se:

I – tiverem sido adequadamente contemplados todos os projetos e respectivos subtítulos em andamento; e

II – os recursos alocados viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas de que trata o art. 44, § 1º, desta Lei.

[...].

§ 2º Serão entendidos como projetos ou subtítulos de projetos em andamento aqueles, constantes ou não da proposta, cuja execução financeira, até 30 de junho de 2005, ultrapassar 20% (vinte por cento) do seu custo total estimado, conforme indicado no demonstrativo previsto no item XXII do Anexo III desta Lei.

§ 3º O Poder Executivo apresentará, no demonstrativo previsto no item XXII do Anexo III desta Lei, as justificativas da não inclusão na proposta orçamentária dos projetos em andamento de grande vulto, conforme definido no § 1º do art. 3º da Lei n.º 10.933, de 2004.

10.3.1.16. Diferentemente da afirmação da Nota Técnica, de que o estabelecido no art. 40 da LDO/2006 tem o propósito de ‘dar solução ao impasse gerado’, entende-se que o referido artigo visa apenas regulamentar o art. 45 da LRF em alguns aspectos, suprimindo inclusive a lacuna da Lei Complementar relativa às finanças públicas, ainda não aprovada pelo Congresso Nacional.

10.3.1.17. De fato, o supracitado artigo estabelece as condições para inserção de novos projetos na LOA, além de estabelecer a definição de ‘projetos em andamento’. Prevê ainda, no §3º, demonstrativo referente aos Projetos de Grande Vulto, que não se confunde com o relatório exigido no art. 45 da LRF, cujo universo inclui todas as obras, mesmo as de pequeno e médio porte.

10.3.1.18. Do exposto, conclui-se que **o Executivo não cumpre o disposto no Parágrafo único do art. 45 da LRF, razão pela qual o Legislativo ao discutir e aprovar o PLOA e os créditos adicionais, bem como a possibilidade de inclusão de novos projetos, não tem como aferir se os projetos em andamento estão sendo adequadamente contemplados em termos de recursos.**

10.3.1.19. Assim, como consequência do não cumprimento do art. 45 da LRF, pode ocorrer (e é provável que esteja ocorrendo sistematicamente todos os anos) da LOA prever novos projetos sem que os existentes estejam sendo adequadamente atendidos. Como os recursos são limitados, tal fato pode ocasionar a paralisação de obras.

10.3.1.20. Cumpre salientar que consta ainda nas Disposições Finais e Transitórias da LRF sanção para o não cumprimento dos dispositivos contidos nesse normativo:

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

10.3.1.21. Nesse sentido, propõe-se determinar ao MPOG que, em cumprimento ao parágrafo único do art. 45 da LRF e à LDO vigente, este tome providências para encaminhar ao Legislativo o relatório com as informações dos entes do Poder Executivo sobre os projetos em andamento e as despesas de conservação, essenciais para avaliar a possibilidade de inclusão de novos itens no orçamento, lembrando àquele órgão das sanções legais a que está sujeito.

¹⁰ Nos termos do que estabelece o ADCT da CF, em seu art. 35, o PLDO deve ser encaminhado pelo Poder Executivo ao CN até 15 de abril de cada ano.
\\sw08r02\GPG\Programas e Projetos\Em andamento\LAI Confea\Conteúdos UOs\AUDI\Acórdão nº 1188-2007-TCU-Plenário-Obras públicas inacabadas.doc

10.3.1.122. Tais providências podem estar associadas à efetiva implementação da proposta do **Cadastro Geral de Obras**, conforme itens 6.2.2.31 e 9.3.33, que permitirá a recuperação sistematizada das informações relativas às obras públicas federais em andamento.

10.3.2. Da ausência de regulamentação do art. 45 da LRF no texto da LDO

10.3.2.1. Nas disposições da LRF sobre as condições de inclusão de novos projetos no orçamento (art. 45), são apresentadas expressões cujas interpretações podem interferir sobremaneira na decisão do Legislativo, quais sejam: ‘projetos adequadamente atendidos’ e ‘projetos em andamento’.

10.3.2.2. Ao regulamentar o art. 45 da LRF, a LDO 2007 apresenta o seguinte conceito para ‘projetos em andamento’:

Art. 41. [...].

[...].

§1º Serão entendidos como projetos ou subtítulos de projetos em andamento aqueles, constantes ou não da proposta, cuja execução financeira, até 30 de junho de 2006, ultrapassar 20% (vinte por cento) do seu custo total estimado, [...].

10.3.2.3. Entende-se que o limite de 20% estabelecido na Lei tem por finalidade reduzir a amostra de itens a serem analisados no contexto do orçamento, tendo em vista o grande estoque de projetos já iniciados existentes atualmente. Vale lembrar que o excesso de projetos em andamento associado à insuficiência de recursos constituem causa grave de obras inacabadas, cuja solução vem sendo foco das propostas deste Relatório, tais como a criação do Cadastro Geral de Obras e da Carteira de Projetos (ver itens 9.3.33 e 6.2.3.21).

10.3.2.4. Pretende-se, com a implementação das propostas citadas, alcançar a redução do estoque de obras dentro de alguns anos, o que permitirá que todas as obras iniciadas, mesmo com percentual de execução inferior a 20%, possam ser avaliadas quando da definição das leis orçamentárias anuais.

10.3.2.5. Outro aspecto relevante na definição de projetos e subtítulos ‘em andamento’ apresentada na LDO é a data limite para aferir o percentual executado. Se considerarmos as constatações dos itens 10.3.1.13 a 10.3.1.14, a relação de obras em andamento a ser encaminhada ao Congresso para avaliar o cumprimento da LRF deve ser elaborada com base na LDO vigente. Assim, nos termos atuais, somente seriam apresentadas ao Congresso Nacional as obras com execução superior a 20% até 30 de junho de 2006, ou seja, as obras iniciadas entre esta data e a de envio do relatório, 15 de abril de 2007, seriam desconsideradas da amostra.

10.3.2.6. Observa-se que a LDO 2007, bem como as anteriores, não menciona a definição para ‘projetos adequadamente contemplados’. É oportuno esclarecer que, tecnicamente, tal conceito deve estar associado ao cumprimento dos cronogramas físico-financeiros das obras, conforme argumentado anteriormente neste relatório. O Tribunal de Contas do Município/CE, que definiu a expressão no art. 24 da IN 03/2000, compartilha do mesmo entendimento:

*[...] entende-se como adequadamente atendidos os projetos em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, quando o município estiver **cumprindo os cronogramas físico-financeiros das obras em execução** (grifo nosso) e disponha de recursos financeiros suficientes para a boa conservação dos bens públicos existentes.*

10.3.2.7. Dada a importância do pleno cumprimento do art. 45 da LRF para evitar o surgimento de novas obras prejudicando a continuidade daquelas já iniciadas, propõe-se que seja firmado entendimento pelo TCU, de que para efeito do disposto no artigo 45 da LRF, entende-se como ‘adequadamente atendidos os projetos em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público’, **quando os cronogramas físico-financeiros das obras em execução estiverem sendo cumpridos** e houver disponibilidade de recursos suficientes para a boa conservação dos bens públicos existentes.

10.3.2.8. Seja firmado também o entendimento pelo Tribunal de que a disposição do art. 41, §1º da LDO 2007, objetiva a gradual implementação do artigo 45 da LRF em face das condições concretas vivenciadas pela Administração Pública Federal, cabendo ao Congresso Nacional avaliar anualmente o percentual a ser implementado, até que se ultime o integral cumprimento à referida norma para todas as obras iniciadas (isto é, em que foram aportados recursos para sua execução, qualquer que seja o percentual).

10.3.2.9. Nesse mesmo sentido, cabe sugestão ao Congresso Nacional para:

- incluir o conceito da expressão ‘adequadamente contemplados’ no texto da LDO;

- aperfeiçoar o atual conceito de ‘projetos em andamento’ da LDO, permitindo que a relação de projetos a ser enviada ao Congresso Nacional inclua as obras que alcançarem o limite de 20% de execução até o período de dois meses anterior à data de envio do relatório;
- avaliar, a cada ano, a possibilidade de reduzir o limite de 20% de execução definido para caracterizar obras em andamento, na medida em que se verificar a redução do estoque de obras públicas federais.

[...]

11. Da necessidade de utilização dos registros das ARTs como mecanismo de acompanhamento das obras públicas federais

11.1. Sistema CONFEA/CREAs composto pelo CONFEA – Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia e pelos CREAs - Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, constituídos nos termos da Lei n.º 5.194/66, presta serviço público de normatização e fiscalização do exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto, Agrônomo, Geólogo, Geógrafo, Meteorologista, Tecnólogo, Técnico Industrial e Técnico Agrícola. O CONFEA, dotado de personalidade jurídica própria, com sede e foro em Brasília-DF e jurisdição em todo o território nacional, é a instância superior do sistema, e possui as atribuições, dentre outras, de expedir regulamentos e de coordenar a ação dos CREAs de forma a assegurar a unidade de ação no cumprimento de sua missão institucional. O CREA, com jurisdição em todos os estados da federação, é o órgão de fiscalização, orientação e aprimoramento profissional, criado com a finalidade de defender a sociedade contra os riscos a que estaria exposta pelo exercício das profissões regulamentadas por leigos, bem como pelo mal desempenho dessas por profissionais habilitados, desempenhando também atividades de valorização profissional

11.2. Como mecanismo de fiscalização, por meio da Lei n.º 6.496, de 7 de dezembro de 1977, foi instituída a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, que consiste no registro de todo contrato, escrito ou verbal, por meio de formulário próprio, para a execução de obras ou prestação de serviços referentes às profissões subordinadas ao CREA.

11.3. Uma única obra ou serviço pode apresentar uma multiplicidade de anotações de responsabilidade técnica. Quando o contrato engloba atividades diversas no campo da Engenharia, da Arquitetura e da Agronomia e nos casos de co-autoria e de co-responsabilidade, a ART é desdobrada em tantos formulários quantos forem os profissionais envolvidos na obra ou serviço. A prorrogação, o aditamento ou qualquer outra alteração contratual gera a obrigatoriedade de ART complementar. Nos casos de terceirização de parte ou totalidade da obra ou serviço, deve-se registrar uma ART para cada subcontrato. Por fim, a substituição, a qualquer tempo, de um ou mais responsáveis técnicos contratados obriga a nova ART. As anotações desdobradas, complementares, de subcontratos e de substituição de responsável técnico devem ser vinculadas às ARTs dos contratos originais.

11.4. O preenchimento do formulário de ART cabe ao profissional responsável pela obra ou serviço. A anotação deve trazer todas as informações referentes ao responsável técnico e ao objeto do contrato, bem como a especificação da área de atuação do profissional e do seu nível de participação – execução, autoria, direção, supervisão, coordenação, assessoria, consultoria, assistência, acompanhamento técnico.

11.5. Portanto, a ART define os responsáveis técnicos pelas obras ou serviços de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, os quais respondem administrativa, civil e penalmente por eles. Assim, para eximir-se de responsabilidades futuras, alheias ao objeto do contrato, o profissional deve providenciar a baixa da ART quando da conclusão do empreendimento ou no encerramento das atividades ajustadas.

11.6. Além da conclusão da obra/serviço ou das atividades objeto do contrato, a baixa da anotação também deve ser solicitada em razão de rescisão contratual, saída do profissional da empresa, obra não iniciada, obra paralisada, falecimento e outros motivos que justifiquem o encerramento ou a suspensão do vínculo entre o profissional e a execução do objeto contratado. O pedido de baixa no CREA é feito por meio de requerimento devidamente preenchido e assinado pelo profissional responsável técnico, mediante a comprovação da concordância do contratante ou de documento que evidencie o cumprimento do contrato.

11.7. **Considerando a obrigatoriedade de registro das ARTs para desempenho das atividades subordinadas à fiscalização dos CREAs e a necessidade de baixa na conclusão do objeto contratado, constata-se que este documento é uma importante ferramenta para identificar o andamento de obras públicas.** Além das obras declaradamente paralisadas (baixa da ART por motivo de paralisação), é possível inferir que as obras sem baixa das respectivas ARTs cujos prazos contratuais estejam expirados

ou venham sofrendo prorrogações expressivas apresentam problemas, podendo resultar em obras inacabadas.

11.8. A respeito da utilização da ART para avaliar o andamento das obras, importante medida a ser tomada para identificar se um empreendimento foi concluído ou não é atrelar o recebimento definitivo das obras públicas à efetiva baixa da ART.

11.9. Entretanto, diante dos procedimentos atuais utilizados pelo Sistema CONFEA/CREAs para operacionalização das ARTs, verificam-se várias barreiras para recuperar as informações relativas a obras públicas, conforme detalhamos a seguir:

- **Falta de padronização dos formulários de registro das ARTs:** as anotações de responsabilidade técnica devem espelhar os dados do contrato correspondente, contendo informações do responsável técnico contratado, do contratante e da obra/serviço objeto do ajuste; mas os modelos de formulários e os meios para a realização do registro (papel, arquivo eletrônico, Internet) são próprios de cada CREA;

- **Ausência de distinção entre obras/serviços públicos e privados:** até o momento não houve por parte do Sistema CONFEA/CREAs iniciativas no sentido de distinguir obras/serviços públicos e privados, não existindo nos formulários de registro de ARTs campos que permitam tal classificação;

- **Inexistência de instrumentos que permitam identificar as diversas ARTs relativas a uma mesma obra/serviço:** a responsabilidade pelo preenchimento do formulário para registro das anotações é do profissional contratado, cabendo a ele apresentar a descrição da obra/serviço objeto do ajuste. Considerando que um único objeto contratual esteja relacionado a uma diversidade de ARTs devido à atuação de profissionais de diferentes áreas ou à co-autoria/co-responsabilidade, é possível que os profissionais apresentem a descrição do objeto de forma diferente, impossibilitando a identificação sistemática das ARTs por obra/serviço;

- **Limitações para a identificação de pendências relativas à baixa de ARTs:** a prerrogativa para requisitar a baixa de uma ART é do profissional registrado como responsável técnico pela obra/serviço. Assim, pode ser que um empreendimento já esteja concluído e permaneça sem a baixa das respectivas ARTs por falta de iniciativa desses profissionais, dando a idéia equivocada de continuidade das atividades. Atualmente os CREAs não dispõem de mecanismos sistematizados para identificar esse tipo de pendência;

- **Independência entre os bancos de dados dos CREAs de diferentes jurisdições:** os CREAs dos diversos estados mantêm os registros de ARTs em bancos de dados próprios, estanques entre si, inexistindo a centralização das informações a nível nacional. Desse modo, uma consulta de obras públicas federais geraria demandas a cada um dos conselhos regionais.

11.10. Conscientes do quadro de dificuldades demonstrado acima, os técnicos do CONFEA vêm externando interesse em aprimorar os processos dos CREAs relativos ao registro e baixa de ARTs. Nesse sentido, encontra-se em fase de aprovação no âmbito daquele Conselho o Projeto ART e Acervo Técnico, que tem o objetivo de uniformizar, atualizar e regulamentar os critérios e procedimentos relativos à anotação da responsabilidade técnica nos CREAs e ao registro do acervo técnico dos profissionais inseridos no Sistema CONFEA/CREAs e possibilitar a incorporação dos dados deles decorrentes no Sistema de Informações CONFEA/CREA - SIC.

11.11. Trata-se de um projeto amplo com custo estimado em R\$ 1.437.200,00 (um milhão, quatrocentos e trinta e sete mil e duzentos reais), que demandará um prazo significativo para desenvolvimento e implementação – de outubro de 2006 a novembro de 2008.

11.12. Assim, com o objetivo de viabilizar o uso das informações das ARTs para o controle de obras públicas federais, propõe-se recomendar ao CONFEA que os novos procedimentos a serem implantados pelo Projeto ART e Acervo Técnico contemplem os seguintes itens:

- Uniformização dos processos de registro e baixa de ARTs nos CREAs, padronizando formulários e incentivando o uso das versões eletrônicas e *on line* (via Internet), que favorecem a agilidade, precisão e o acesso a informações tempestivas;

- Criação de mecanismo de identificação de obras/serviços públicos por intermédio da ART;

- Vinculação de um código às obras/serviços públicos, permitindo identificar todas as ARTs relacionadas ao mesmo objeto. Para obras públicas realizadas com recursos federais, sugere-se a adoção do código da obra registrado no Cadastro Geral de Obras a ser implantado (ver item 9.3.6);

- Centralização das informações dos CREAs em um banco de dados nacional;

- Possibilidade de geração de relatórios a partir de pesquisas ao banco de dados nacional por diversas combinações de chaves;

- Permissão de acesso aos dados de registro e baixa das ARTs das obras públicas aos órgãos de controle.

11.13. Ressalta-se, por fim, que a efetiva utilização dos dados das anotações de responsabilidade técnica para o controle e gerenciamento das obras executadas com recursos da União dependerá ainda da implementação de medidas legais que permitam imprimir maior confiabilidade a esses registros. Desse modo, serão propostas alterações à Lei n.º 8.666/93 para que:

- Conste nos editais de licitação para contratação de obras públicas as seguintes informações: a data, o autor e o número da ART do projeto básico ou executivo, a depender do caso (art. 40);

- Não seja expedida a ordem de início dos serviços antes da obtenção das ARTs de execução do objeto (art. 55);

- O recebimento definitivo das obras/serviços seja condicionado à efetiva baixa das ARTs correspondentes (art. 73, inc. I, item b);

- Para obras públicas realizadas com recursos da União, o código da obra registrado no Cadastro Geral de Obras (ver item 9.3.6), quando implementado, conste entre as indicações obrigatórias do edital e as cláusulas necessárias do contrato (arts. 40 e 55).

12. Análise e comentários dos gestores

12.1. Por meio do Ofício n.º 1038/2006-23 (folha 154 do volume principal), de 13 de dezembro de 2006, foi enviada uma cópia da versão preliminar deste Relatório ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG para análise e manifestação sobre o conteúdo do trabalho, de forma que as eventuais considerações daquele órgão pudessem ser levadas em conta na elaboração da versão final.

12.2. Em resposta, o MPOG enviou o Ofício n.º 57/2007SE/MP, de 16 de fevereiro de 2007, com Nota Técnica Conjunta SOF/SPI/MP n.º 03 (folhas 155 a 163 do volume principal), sugerindo algumas proposições e alterações no conteúdo do Relatório. A seguir, destacam-se as principais sugestões do MPOG com as respectivas análises desta equipe de fiscalização.

Sugestão ‘a’

12.3. Para os itens 6.2.3.24 e 6.2.3.25, a alteração do valor de corte inicial para a implantação da Carteira de Projetos de R\$ 2 milhões para R\$ 10,5 milhões, visando aproveitar toda a ‘expertise’ já desenvolvida em torno da sistemática de avaliação dos projetos de grande vulto e acelerar o processo de sua implantação. Assim, uma vez testada e aprovada a sistemática adotada, a Carteira de Projetos seria ampliada gradualmente para todas as obras com valores inferiores.

Análise da sugestão ‘a’

12.4. Os Projetos de Grande Vulto, conforme apresentado no item 8.2 deste trabalho, estão aptos a integrarem a sistemática da Carteira de Projetos por se tratarem de obras que possuem classificação orçamentária específica, ou seja, existe um único código orçamentário ou PT exclusivo para esse tipo de empreendimento, o qual não pode ser modificado ao longo da execução orçamentária. Destaca-se ainda que estas obras somente são inseridas no orçamento após planejamento prévio, contemplando análises de viabilidade técnica e socioeconômica, além de outras exigências.

12.5. Ante o exposto, considera-se viável desenvolver um piloto do funcionamento da Carteira de Projetos a partir das obras classificadas como Projetos de Grande Vulto, tal qual sugere o MPOG. Entretanto, além das obras de valor superior a R\$ 10.500.000,00, é válido manter na amostra inicial da Carteira aquelas acima de R\$ 2.000.000,00 que tenham previsão de realizar-se integralmente no próprio exercício do orçamento, seguindo os moldes da relação de obras enviadas ao Congresso Nacional conforme estava estabelecido no §1º do artigo 20 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2006, suprimido na LDO 2007:

Art. 20. Os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal encaminharão à Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1o, da Constituição, até 30 (trinta) dias após o envio do projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional, demonstrativo com a relação das obras que constaram da proposta orçamentária de 2006, cujo valor total ultrapasse sete vezes o limite estabelecido no art. 23, inciso I, alínea ‘c’, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, contendo:

I - especificação do objeto da etapa ou da obra, identificando o respectivo subtítulo orçamentário;

II - estágio em que se encontra;

III - valor total da obra;

IV - cronograma físico-financeiro para sua conclusão;

V - etapas a serem executadas com as dotações consignadas no projeto de lei orçamentária e estimativas para os exercícios de 2006 a 2008; e

VI - demonstração de que os custos da obra atendem ao disposto no art. 112 desta Lei.

§ 1o Quando a obra estiver prevista para realização integral no exercício de 2006, as informações solicitadas deverão ser apresentadas em relação àquelas de valor superior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

§ 2o No caso do orçamento de investimento das empresas estatais, os demonstrativos conterão apenas as obras cuja dotação represente mais de 5% (cinco por cento) do total de investimentos da entidade no exercício, desde que superior ao valor previsto no caput deste artigo.

§ 3o A falta de encaminhamento das informações previstas neste artigo implicará a não-inclusão da obra na Lei Orçamentária de 2006.(grifos nossos)

12.6. De qualquer modo, é imprescindível que o texto normativo referente à Carteira de Projetos traga explicitamente como se dará a transição dos valores de corte ao longo do tempo, sob pena de não ocorrer a ampliação gradual para as obras com valores inferiores que também têm potencial de ocasionar prejuízos à sociedade.

12.7. Assim, acatando parcialmente a sugestão do MPOG, propõe-se que a Carteira de Projetos seja iniciada para as obras com valor superior a R\$ 10.500.000,00 cuja execução ultrapasse um exercício financeiro (PGV) e aquelas com limite superior a R\$ 2.000.000,00 com previsão de realização integral dentro do próprio exercício do orçamento, devendo ser estabelecidas regras claras de transição para diferir no tempo a diminuição desses valores de corte.

Sugestão ‘b’

12.8. Nos itens 6.3.1.11, 6.3.1.14, 6.3.1.15 e 6.3.1.16, revisão do texto, pois o relatório afirma que o MPOG e o MF, por se utilizarem apenas da execução orçamentária e financeira para sua análise sobre os limites disponibilizados para cada Órgão, não conseguem avaliar se as obras em execução da Administração Federal estão adequadamente atendidas. Como já mencionado anteriormente, a competência do MP e da SOF não se sobrepõe ao poder discricionário de cada órgão setorial na gestão das políticas públicas da sua pasta. Nesse sentido, o critério para avaliação do limite disponibilizado a cada Órgão Setorial obedece, principalmente, à disponibilidade de recursos que permita o cumprimento das metas de equilíbrio fiscal do Governo. Assim, o atendimento adequado às demandas de obras em andamento fica submetido a esse limitador, exigindo que cada Ministério exerça sua prerrogativa de priorizar as obras mais importantes.

Análise da sugestão ‘b’

12.9. Não obstante compreender que a definição dos limites de recursos aos órgãos setoriais depende do cumprimento das metas de equilíbrio fiscal do Governo, num segundo momento, após estabelecida a margem de contingenciamento necessária para tanto, a questão reside em como distribuir os valores efetivamente disponíveis. Entende-se que tal distribuição deveria decorrer de critérios objetivos, levando em conta a ordem de prioridade e o planejamento dos projetos de cada UO, especialmente no referente às obras, que têm prejuízos significativos com o contingenciamento de recursos.

12.10. Daí a afirmativa constante no item 6.3.1.11 do Relatório. Como os atuais sistemas do Governo Federal não dispõem de dados específicos de obras, o Ministério do Planejamento não tem como avaliar sistematicamente o andamento e a relevância dos empreendimentos, desconsiderando estas informações na definição dos limites de recursos disponibilizados aos Ministérios.

12.11. Na seqüência do Relatório, após enumerar as graves conseqüências do contingenciamento de recursos para as obras públicas, buscou-se provocar uma reflexão sobre o tema, na tentativa de encontrar soluções que atendessem aos interesses da população, sem prejuízo do alcance das metas governamentais.

12.12. Nas condições descritas acima, é possível perceber que de fato ocorre uma inversão no planejamento da execução dos empreendimentos: como o Ministério do Planejamento não tem informações sistemáticas sobre as demandas das obras em andamento, resta aos órgãos setoriais, utilizando do poder discricionário na gestão das políticas públicas de suas pastas, refazerem os planos de gastos em função dos limites de recursos disponibilizados, e não das reais necessidades dos projetos.

12.13. Desse modo, considerando que não houve interpretação equivocada quanto à competência do MP e da SOF e que os itens citados estão compatíveis com o contexto e propostas do Relatório, os mesmos foram mantidos sem alterações.

Sugestão ‘c’

12.14. A supressão do item 7.2.1, que afirma haver por parte do Ministério do Planejamento controle da execução financeira das emendas parlamentares. Tal situação inexistente no âmbito do MP e não se tem conhecimento de algum instrumento normativo que permita fazê-lo. Não cabe ao MP e às suas Secretarias interferir na execução de programações orçamentárias, sejam elas oriundas da Proposta Orçamentária Anual ou de emendas parlamentares incluídas na Lei Orçamentária Anual, mas sim ao gestor detentor dos recursos orçamentários.

Análise da sugestão 'c'

12.15. Mais uma vez o Ministério do Planejamento demonstra o entendimento de que não teria interferência na execução do orçamento, inclusive no relativo às emendas parlamentares, dada a discricionariedade dos órgãos setoriais na gestão dos seus recursos orçamentários.

12.16. Concorde-se que o MPOG e o MF não controlam diretamente a execução financeira e orçamentária das emendas parlamentares, mas atuam nesse processo por meio dos Decretos de Contingenciamento. Ao definirem os valores a serem disponibilizados às UOs para a efetiva execução do orçamento, levando em conta o cumprimento das metas de equilíbrio fiscal do Governo, cria-se a necessidade de escolher qual empreendimento não receberá recursos suficientes para sua execução. Como o procedimento de divisão dos recursos disponíveis é baseado em critérios subjetivos, essa prerrogativa do MPOG e do MF possibilita que algumas obras sejam priorizadas em relação a outras proveniente de emendas, eventualmente mais relevantes para a população.

12.17. Pela leitura integral do item 7.2 do Relatório percebe-se que as emendas não vêm sendo executadas a contento. Esse quadro pode ser resultado da ausência de critérios objetivos no processo de divisão dos limites de recursos da União e coloca em risco a isonomia no atendimento ao interesse público, uma vez que alguns empreendimentos podem ser atendidos em detrimento de outros mais significantes.

12.18. Em virtude do exposto acima, foram alterados alguns trechos do item 7.2. do Relatório, porquanto o MPOG e o MF não controlam diretamente a execução orçamentária e financeira das emendas, pois estes apenas interferem nesse processo mediante o uso de decretos e do contingenciamento.

Sugestão 'd'

12.19. A alteração da redação do item 9.3.23, em face da necessidade de realizar estudos prévios para a estruturação do Cadastro Geral de Obras, da seguinte forma: *Em visita à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, do MPOG, foi questionado qual seria a dificuldade em implementar o Cadastro Geral de Obras da União por meio da chave OBRA. Os responsáveis disseram que, com os recursos que a informática dispõe atualmente, não há óbices tecnológicos para tal, entretanto, tal medida deve ser antecedida de um estudo para avaliação dos sistemas estruturadores existentes, tendo em vista identificar sua contribuição e integração com o Cadastro Geral de Obras.*

Análise da sugestão 'd'

12.20. Dentre os sistemas que abrigam informações sobre a execução de despesas da Administração Federal, o SIASG é o que possui maior potencial para armazenar o Cadastro Geral de Obras, pois é utilizado pelos órgãos federais para cadastrar contratos. No entanto, o MPOG alega que a criação de uma extensa relação de obras dentro desse sistema por meio da chave OBRA deve ser precedida de um estudo de viabilidade técnica.

12.21. Concorde-se com o MPOG que, por razões técnicas, não há como definir previamente se o SIASG será capaz de suportar o funcionamento do Cadastro Geral de Obras, mesmo sendo o sistema com as melhores características para abrigar e inserir esses dados, tal qual se expõe no item 9.3 deste Relatório.

12.22. Quando da visita à SLTI a equipe não foi informada que a utilização do SIASG para implementar o Cadastro Geral de Obras deveria ser antecedida de um estudo para avaliação dos sistemas estruturadores existentes. Apesar disso, admite-se a necessidade de tal medida e, portanto, a ressalva foi considerada nas propostas, apesar do texto do item 9.3.23 ter sido mantido.

Sugestão 'e'

12.23. A supressão do item 9.3.32, o qual sugere ao Congresso Nacional que inclua dispositivos na LDO para que o Cadastro Geral de Obras da União seja feito por meio do aprimoramento do SIASG, pois serão necessários estudos para definir a melhor forma de construir o Cadastro, tendo por base a integração dos sistemas existentes. Nesse sentido, a recomendação ao Ministério do Planejamento para criação de um Cadastro Geral de Obras no próprio SIASG, constante do mesmo item, pode não ser a alternativa mais viável após a conclusão dos estudos.

Análise da sugestão 'e'

12.24. Pelas mesmas razões já expostas na análise da sugestão 'd', todas as propostas relativas ao Cadastro Geral de Obras não condicionam o armazenamento e a inserção desses dados no SIASG, admitindo-se a possibilidade de utilizar um outro sistema para este fim, a depender do resultado das avaliações técnicas pertinentes. Portanto, foram feitos ajustes no texto do item 9.3.32, os quais terão reflexo nas propostas correspondentes.

12.25. As sugestões 'f' e 'g' foram acatadas, resultando em alterações nos textos dos itens 10.2.3 e 10.3.1.10 a 10.3.1.16. Por serem de natureza formal, tais modificações não influenciaram na proposta da equipe.

12.26. Por fim, o MPOG registrou em sua resposta que envidará esforços no sentido de dar cumprimento às exigências do artigo 45 da LRF. Para tanto, irá solicitar informações aos órgãos responsáveis pelas obras inacabadas, a fim de consolidá-las em um único relatório para encaminhamento ao Legislativo até a data de envio do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008 – PLDO 2008, de forma a não mais remanescerem dúvidas quanto à adequada interpretação do mencionado artigo.

13. Conclusão

13.1. As situações apresentadas neste trabalho demonstram que apesar das ações já implementadas pelo Governo Federal no sentido de evitar a ocorrência das obras inacabadas, a situação ainda persiste em proporções preocupantes. **Pelos resultados obtidos, percebe-se que a maior parte das paralisações de empreendimentos de obras executadas com recursos da União decorre de deficiências no fluxo orçamentário e financeiro, da falta de planejamento na execução de obras, além de problemas associados à realização de empreendimentos por transferências voluntárias de recursos. A solução depende de medidas eficazes, como a criação de um sistema de informações específico para o controle de obras associada à implantação de mecanismos que reprimam o início de novos empreendimentos enquanto os já iniciados não estiverem sendo adequadamente contemplados.**

13.2. Durante a execução da fiscalização, foram obtidas informações de obras inacabadas de oito Ministérios e do DNIT. Assim, foram relacionadas 400 obras realizadas diretamente pela União e mediante transferências intergovernamentais. **Esse cadastro não representa todos os empreendimentos realizados com recursos federais que se encontram não concluídos**, pois além de não abranger todas as unidades orçamentárias, nem todos os entes envolvidos na amostra conseguiram recuperar todas as informações sobre suas obras. **Dessa forma, o trabalho limitou-se à análise da amostra da relação de obras inacabadas que pôde ser informada.**

13.2. **As informações fornecidas pelos órgãos e entidades do Governo atestam que a principal causa de interrupções de obras públicas federais é a falta de critérios dos órgãos do Sistema Orçamentário Brasileiro para alocar dotações e executar créditos orçamentários nesses empreendimentos.** A disfunção no processo já se inicia na fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, pois como a quantidade de obras a serem atendidas é superior à disponibilidade de recursos, nem sempre os valores alocados são suficientes para cumprir as metas físicas e financeiras estabelecidas. Ainda assim, mesmo sem atender com adequação os empreendimentos, o PLOA é enviado ao Congresso para que este avalie e ajuste a proposta orçamentária.

13.3. Na fase de apreciação da proposta orçamentária pelo Legislativo, este também não possui todos os elementos necessários para criticar a proposta enviada pelo Executivo, visto não haver um sistema informatizado capaz de fornecer ao Congresso as informações específicas das obras em andamento, como os valores necessários para cumprir os cronogramas planejados. O artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal traz dispositivo que tenta viabilizar o envio de informações ao Legislativo pelo Executivo, de forma que nas leis orçamentárias só constem novos projetos após atendidos os em andamento. Entretanto, **faz-se necessário elaborar mecanismos mais eficazes para o cumprimento dessa regra, que ainda não produz resultados favoráveis no controle das obras inacabadas.**

13.4. **Após a aprovação do orçamento, os Decretos de Programação Financeira agravam o quadro, restringindo ainda mais o envio de recursos para as obras.** Se na fase de elaboração do PLOA as dotações alocadas já são insuficientes, na execução orçamentária ocorre uma realocação de recursos em virtude das limitações de empenho e de pagamento impostas pelo contingenciamento. Diante disso, torna-se impossível cumprir os cronogramas de execução e as obras demoram múltiplas vezes o tempo necessário para serem concluídas, implicando em custos superiores aos inicialmente previstos, ou seja, causando prejuízo aos cofres públicos. Ressalta-se que, além do contingenciamento, existe também o problema da pouca execução do disponível.

13.5. Os resultados deste trabalho ainda demonstram a falta de planejamento das obras executadas com recursos federais, sendo esta a segunda principal causa de interrupção evidenciada. A ausência de planejamento que prejudica o andamento de uma obra pode acontecer em dois momentos: o primeiro é quando da decisão em incluir o projeto no orçamento e o segundo compreende as etapas de definição da obra para a licitação. Para a inclusão de uma obra na LOA seriam necessários estudos prévios para avaliar a viabilidade do empreendimento, mas não há regra no ordenamento jurídico atual que imponha essa condição. Já para a licitação de uma obra, há dispositivo na Lei 8.666/93 que condiciona o procedimento à prévia existência de um Projeto Básico adequado, mas o descumprimento a essa regra ainda é bastante recorrente nas contratações da Administração Federal.

13.6. Os problemas associados à realização de empreendimentos por transferências voluntárias de recursos, como os convênios e contratos de repasse, apresentaram-se em terceiro lugar entre as razões que levam à paralisação das obras. A falta de padronização da sistemática de acompanhamento de convênios e contratos de repasse, a realização de objetos de convênio relacionados a partes de uma obra que não alcançam funcionalidade quando concluídas separadamente, sem o prosseguimento das demais etapas, e a falta de continuidade na alocação de recursos para empreendimentos que se iniciam por emendas são as principais disfunções relacionadas a esse tema e precisam ser enfrentadas de modo a garantir a conclusão das obras realizadas por estados e municípios com recursos da União.

13.7. Como iniciativas positivas do Governo Federal no controle da execução de obras, tem-se o Projeto Piloto de Investimento - PPI e os Projetos de Grande Vulto - PGV. O PPI possibilita que um rol de obras escolhidas pelo Executivo tenham acompanhamento e execução orçamentária e financeira diferenciados para possibilitar a conclusão desses empreendimentos no tempo previsto, dado que estas obras proporcionam retorno fiscal e desenvolvimento ao país. O PGV estabelece a realização de estudos prévios para avaliar a viabilidade do empreendimento como condição para a inclusão dos projetos no orçamento. Essas são algumas tentativas que já viabilizam melhorias no controle das obras realizadas com recursos federais, pois minimizam a interrupção por motivos relacionados a fluxo orçamentário e financeiro e por problemas de projeto. Contudo, são medidas incipientes que necessitam estar associadas a outros mecanismos para o controle das obras realizadas com recursos da União.

13.8. Para que haja controle das obras, recomenda-se a criação de um Cadastro Geral de Obras que forneça informações não apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, mas também a qualquer cidadão que queira acompanhar os gastos públicos realizados nas obras federais. As informações sobre programas e ações do Governo disponíveis nos sistemas informatizados atuais não são suficientes para fornecer a transparência à sociedade sobre as despesas realizadas com obras, tampouco para proporcionar dados gerenciais aos órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

13.9. A fim de subsidiar o funcionamento do sistema de informações na identificação das obras públicas federais não concluídas, pode-se utilizar também os dados das anotações de responsabilidade técnica – ART. Entretanto, os moldes atuais de registro e baixa de ARTs apresentam restrições para distinguir obras públicas e privadas, entre outras limitações, sendo necessária a instituição de medidas administrativas, legais e normativas para que o sistema CREAs/CONFEA esteja apto a colaborar com o controle de obras públicas.

13.10. Com o sistema de informações sobre obras implementado por meio de um **Cadastro Geral de Obras**, juntamente com a participação dos CREAs/CONFEA, pretende-se avaliar com eficácia quais são os empreendimentos em andamento e como fazer para atendê-los de forma adequada, tal qual regulamenta o artigo 45 da LRF, pois as metas financeiras de cada obra serão armazenadas nos respectivos cronogramas físico-financeiros dos empreendimentos, inseridos no sistema informatizado.

13.11. A partir desses dados, propõe-se instituir uma relação de obras para cada unidade orçamentária, listadas por prioridade de execução, de tal forma que a distribuição dos recursos disponíveis obedeça a essa ordem de preferência. Essa listagem aqui designada constitui a **Carteira de Projetos da Administração Federal**, na qual para cada obra será destinada dotação igual à meta financeira do respectivo cronograma do empreendimento.

13.12. Pelas constatações feitas no decorrer do trabalho, pretende-se que a criação da Carteira de Projetos permita que cada obra seja devidamente contemplada, recebendo recursos compatíveis com a dotação definida no orçamento, que por sua vez deverá atender ao cronograma da obra. Porém, não há garantias de que os recursos destinados às obras da Carteira estarão livres das limitações orçamentárias e financeiras dos Decretos de Contingenciamento. Diante disso, é

necessário estabelecer também regulamentar o contingenciamento das obras pertencentes à Carteira, buscando evitar que parte dos projetos elencados sofram restrições ou não possam ser desenvolvidos.

13.13. Muitas dessas medidas necessitam de alterações legislativas para serem sistematizadas e implantadas. As mudanças carecem de regras de transição e critérios adequados para a adoção das soluções propostas neste Relatório, a fim de diminuir o descontrole gerado pela falta de transparência na realização de obras públicas federais. **Enquanto essas ações não forem implantadas, recomenda-se que informações sobre as 400 (quatrocentas) obras listadas neste trabalho e de outras identificadas posteriormente sejam remetidas anualmente ao TCU para acompanhamento.**

13.14. O mais importante a considerar é que com um controle adequado das obras realizadas com recursos federais, os benefícios esperados serão muitos, já que estas, além de serem concluídas, também serão finalizadas no tempo previsto. Isso propiciará maior economia aos cofres públicos e retorno social, uma vez que a população poderá usufruir tempestivamente dos benefícios gerados pela conclusão dos empreendimentos.

14. Proposta de encaminhamento

Em face do exposto, submetemos os autos à consideração superior, para posterior envio ao Relator da matéria, propondo:

I. Determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/92 c/c art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, que:

a) implemente um sistema de informações para registro de dados das obras públicas executadas com recursos federais, o **Cadastro Geral de Obras**, que permita o controle e acompanhamento dos empreendimentos e contemple (itens 6.2.2.31 e 9.3.32):

a.1) a vinculação de todos os contratos de uma determinada obra ao mesmo código (chave OBRA), criado no momento do registro do primeiro contrato relacionado ao empreendimento;

a.2) a necessidade do nome da obra ser diferente da ação orçamentária, visto uma mesma ação poder contemplar mais de uma obra e vice-versa;

a.3) o condicionamento da liberação inicial de recursos para a obra à criação do referido código no sistema (chave OBRA);

a.4) cadastramento dos cronogramas físico-financeiros de todos os contratos de uma obra em módulo específico para este fim, para o posterior acompanhamento das medições, de forma a cotejar a execução prevista e a realizada, **sendo o registro das informações dos cronogramas da obra e das medições condição obrigatória para emitir as Notas de Lançamento no SIAFI;**

a.5) permanência dos registros no Cadastro Geral de Obras até a efetiva conclusão da obra, que será comprovada com o Termo de Recebimento Definitivo da obra;

b) adote as providências cabíveis para o cumprimento do parágrafo único do art. 45 da LRF, que estabelece que o Poder Executivo encaminhe ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto no caput do mesmo artigo (item 10.3.1.21);

c) enquanto o **Cadastro Geral de Obras** não ficar pronto, enviar ao TCU anualmente informações sobre as 400 (quatrocentas) obras listadas nos Anexos I e II deste Relatório, assim como sobre outras obras inacabadas identificadas posteriormente. As informações sobre esses empreendimentos devem trazer o cronograma físico-financeiro previsto, a porcentagem de execução física e financeira já executada, a dotação consignada, bem como dados relevantes sobre o andamento da obra (itens 5.18, 5.19 e 9.3.34);

II. Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

a) retome a implantação do portal de obras públicas realizadas com recursos da União, o **ObrasNet**, cujo início se deu em 2000, com vistas a disponibilizar à sociedade na *internet* informações sobre o andamento das obras públicas realizadas com recursos federais, de forma a facilitar o controle social (item 9.4.13);

b) institua normativos com recomendação aos órgãos setoriais para que estes elaborem estudos técnicos preliminares das obras que pretendem incluir no orçamento anual, de forma a permitir (item 8.1.21):

b.1) a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental do empreendimento;

b.2) a estimativa dos preços e prazos relativos à elaboração dos projetos e à execução da obra;

b.3) a tomada de decisão quanto à necessidade de alocar recursos específicos para estudos e projetos em exercício financeiro distinto do previsto para a execução da obra;

III. Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, à Secretaria do Tesouro Nacional que acrescente dispositivos na Instrução Normativa STN n.º 01, de 15 de janeiro de 1997, IN 01/97, para:

a) estabelecer a sistemática a ser utilizada pelos Ministérios para o acompanhamento das obras realizadas por transferências de recursos, mediante a implantação de metodologia e sistema informatizado padronizados (item 6.3.3.8);

b) exigir que os objetos de convênios ou instrumentos congêneres relativos a obras refiram-se ao **empreendimento** como um todo ou às suas **fases**, garantindo assim o alcance da funcionalidade e o atendimento ao interesse público (item 6.3.3.17);

c) incluir o conceito dos termos relativos a obra necessários para viabilizar o cumprimento do novo dispositivo recomendado no item 'b' acima, quais sejam: **empreendimento**, **etapa** e **fase** (itens 6.3.3.16 e 6.3.3.17);

IV. Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA que os novos procedimentos a serem implantados pelo 'Projeto ART e Acervo Técnico' contemplem os seguintes itens (item 11.12):

a) uniformização dos processos de registro e baixa de ARTs nos CREAs, padronizando formulários e incentivando o uso das versões eletrônicas e *on line* (via Internet), que favorecem a agilidade, precisão e o acesso a informações tempestivas;

b) vinculação de um código às obras/serviços públicos, permitindo identificar todas as ARTs relacionadas ao mesmo objeto. Para obras públicas realizadas com recursos federais, sugere-se a adoção do código da obra registrado no **Cadastro Geral de Obras** a ser implantado (ver item 9.3.6);

c) criação de mecanismo de identificação de obras/serviços públicos por intermédio da ART;

d) centralização das informações dos CREAs em um banco de dados nacional;

e) possibilidade de geração de relatórios a partir de pesquisas ao banco de dados nacional por diversas combinações de chaves;

f) permissão de acesso aos dados de registro e baixa das ARTs das obras públicas aos órgãos de controle;

V. Que o Tribunal de Contas da União firme os seguintes entendimentos:

a) para efeito do disposto no artigo 45 da LRF, entende-se como 'adequadamente atendidos os projetos em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público', quando os cronogramas físico-financeiros em execução estiverem sendo cumpridos e houver disponibilidade de recursos suficientes para a boa conservação dos bens públicos existentes (item 10.3.2.7);

b) a disposição do art. 41, §1º da LDO 2007, objetiva a gradual implementação do artigo 45 da LRF em face das condições concretas vivenciadas pela Administração Pública Federal, cabendo ao Congresso Nacional avaliar anualmente o percentual a ser implementado, até que se ultime o integral cumprimento à referida norma para todas as obras iniciadas, qualquer que seja o percentual (item 10.3.2.8);

VI. Determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag que avalie a possibilidade de acompanhar o cumprimento do disposto no artigo 45 da LRF nas contas de governo, em conformidade com os entendimentos ora firmados;

VII. Sugerir ao Congresso Nacional que:

a) quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios subsequentes, regulamente a matéria disposta no caput do artigo 45 por intermédio da criação de uma **Carteira de Projetos da Administração Pública Federal**, cujo relatório com informações sejam enviados ao Legislativo juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária Anual, composto inicialmente pela relação das obras com valor superior a R\$ 10.500.000,00 cuja execução ultrapasse um exercício financeiro e daquelas com limite superior a R\$ 2.000.000,00 com previsão de realizar-se integralmente no exercício do orçamento, listadas por unidade orçamentária e por ordem de prioridade de execução, contendo as respectivas dotações consignadas, data provável de conclusão e montante necessário para os exercícios subsequentes, com o seguinte funcionamento:

a.1) inclusão das obras na **Carteira de Projetos**, até mesmo as decorrentes de emendas parlamentares, condicionada à existência de estudos preliminares de avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental dos empreendimentos (item 8.1.21);

- a.2) correspondência entre a dotação designada à obra e a meta financeira estabelecida no cronograma de execução (item 6.2.3.20);
- a.3) obediência à ordem de prioridade atribuída às obras pelos órgãos setoriais quando da destinação de recursos orçamentários e financeiros (item 6.2.3.20);
- a.4) impossibilidade de modificação da lista de prioridades pelo Executivo, de um ano para outro, sem a devida motivação (item 6.2.3.22);
- a.5) inclusão de obras novas condicionada à existência de recursos excedentes aos necessários para dar o adequado andamento aos projetos já inseridos na Carteira (itens 6.2.3.22 a 6.2.3.24);
- a.6) necessidade do Poder Executivo estabelecer critérios para regulamentar a contenção de recursos orçamentários e financeiros para os empreendimentos componentes da **Carteira de Projetos**, de forma a viabilizar o cumprimento dos cronogramas definidos, com vistas a priorizar a aplicação de recursos nos empreendimentos em andamento (itens 6.3.1.18 e 6.3.1.19);
- a.7) verificação do cumprimento das exigências relacionadas ao funcionamento da **Carteira de Projetos** a ser realizada pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União dentro do prazo de dois meses a contar do envio do PLOA ao Legislativo pelo Executivo (item 6.2.3.27);
- b) quando da regulamentação da **Carteira de Projetos** nas Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios subsequentes, insira regras definindo, ao longo do tempo, como se dará a transição dos valores de corte inicialmente estabelecidos para as obras constantes da Carteira, de forma a incluir gradualmente as obras de menor valor, que também têm potencial para ocasionar prejuízos à sociedade (itens 12.6 e 12.7);
- c) quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios subsequentes, regulamente o **Cadastro Geral de Obras** descrito no item I, subitem 'a' desta proposta (item 9.3.33);
- d) retome a discussão do PLP 135/96 referente à regulamentação do art. 165, § 9º da Constituição Federal, tendo em vista a importância da aprovação da Lei Complementar para o Sistema Orçamentário Brasileiro (item 10.4.4);
- e) quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios subsequentes, dada a importância do pleno cumprimento do art. 45 da LRF para evitar o surgimento de novas obras prejudicando a continuidade daquelas já iniciadas (item 10.3.2.9):
- e.1) inclua o conceito da expressão 'adequadamente contemplados' no texto da LDO;
- e.2) aperfeiçoe o atual conceito de 'projetos em andamento' da LDO, permitindo que a relação de projetos a ser enviada ao Congresso Nacional inclua as obras que alcançarem o limite de 20% de execução até o período de dois meses anterior à data de envio do relatório;
- e.3) avalie, a cada ano, a possibilidade de reduzir o limite de 20% de execução definido para caracterizar obras em andamento, na medida em que se verificar a redução do estoque de obras públicas federais;
- f) aprovação de lei que inclua dispositivos na Lei n.º 8.666/93 para que (item 11.13):
- f.1) conste nos editais de licitação para contratação de obras públicas as seguintes informações: a data, o autor e o número da ART do projeto básico ou executivo, a depender do caso (art. 40);
- f.2) não seja expedida a ordem de início dos serviços antes da obtenção das ARTs de execução do objeto (art. 55);
- f.2) o recebimento definitivo das obras/serviços seja condicionado à efetiva baixa das ARTs correspondentes (art. 73, inc. I, item b);
- f.3) para obras públicas realizadas com recursos da União, o código da obra registrado no Cadastro Geral de Obras conste entre as indicações obrigatórios do edital e as cláusulas necessárias do contrato (arts. 40 e 55);
- VIII. Determinar aos Ministérios das Cidades, Turismo, Saúde e Educação, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/92 c/c art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, que adotem as providências cabíveis para o cumprimento do artigo 21, § 2º da LDO 2007, o qual determina o lançamento das informações físicas e financeiras dos contratos de obras realizadas por convênios e contratos de repasse no módulo SICONV do SIASG (item 9.3.12);
- IX. Encaminhar cópia deste Relatório, voto e decisão que o TCU adotar à Presidência do Senado Federal, à Presidência da Câmara dos Deputados, à Presidência da República, à Casa Civil, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério das Cidades, ao Ministério do Turismo, ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Educação;
- X. Arquivar o presente processo." (Os grifos são do original).

3. O Titular da Secob (fl. 247) coloca-se de acordo com as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de auditoria.

É o Relatório.

VOTO

Em exame relatório de auditoria realizada pela Secob no intuito de obter um diagnóstico das obras inacabadas financiadas com recursos da União.

2. De plano, ressalto que além das qualidades de completude, didática e pertinência com que o tema foi abordado pela equipe de auditoria, o mérito do relatório transcende esses aspectos e reside ainda no esforço empreendido para identificar os fatores que concorrem para que uma obra pública tenha o triste destino da paralisação e, ao fim, reste inconclusa, com duplo prejuízo para o País: o dos recursos inutilmente empregados e o da população que sofre as conseqüências concretas do bem público que deixou de ser revertido em seu benefício. E, mais do que identificar esses fatores, a equipe da Secob faz avanços concretos ao propor medidas que podem vir a contribuir para minimizar esse grave problema que ainda assola o Brasil.

3. Ressalto a oportunidade que se revela para o Tribunal de mais uma vez contribuir com o aperfeiçoamento da sistemática de controle de obras realizadas com recursos da União, mormente em época em que o assunto reacende o debate em todos os setores da sociedade, tendo em vista a repercussão das irregularidades reveladas pela chamada Operação Navalha, realizada pela Polícia Federal, por meio da qual foi novamente revelado o fantasma da corrupção que sempre ameaça os recursos públicos destinados às obras públicas.

4. Os recentes episódios revelam que, entre os diversos mecanismos utilizados pelos dilapidadores dos cofres públicos, assoma em gravidade as interferências de cunho político para definição de quais empreendimentos terão preferência na hora de receber dotações e créditos orçamentários, em detrimento de outras obras em que não ocorre essa intermediação. É a influência da propina, ofertada por empreiteiros corruptores, definindo quais obras terão andamento, entre as várias que aguardam o aporte dos escassos recursos públicos para terem continuidade.

5. Importa reconhecer que o trabalho conjunto que vem sendo realizado pelo Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional há mais de uma década produziu excelentes resultados no que atine à fiscalização dos recursos destinados às obras públicas.

6. Embora a equipe de auditoria tenha feito um breve resumo da evolução dessa sistemática, até a consolidação da sistemática hoje vigente do Fiscobras, permito-me aditar mais alguns fatos importantes que permitiram a evolução conjunta entre Parlamento e Corte de Contas na instituição de mecanismos coibidores do desperdício de dinheiros públicos na área em causa.

7. Este procedimento teve origem em 1995, quando a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização solicitou que o TCU informasse se as obras contempladas pelo projeto da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 1996 haviam tido apontamento de irregularidades no período de 1993 a 1995.

8. Em setembro de 1995, o TCU encaminhou a relação de subprojetos nos quais haviam sido detectadas irregularidades à referida Comissão e em outubro daquele ano enviou também um relatório com a descrição das irregularidades encontradas nas obras públicas, que abrangiam 133 obras que constavam do projeto de lei orçamentária, além de identificar 338 outras não constantes do projeto.

9. A Comissão entendeu, então, que os relatórios elaborados pelo TCU representaram importante subsídio para elaboração da Lei Orçamentária Anual, com base nos quais seria realizado até mesmo o cancelamento de recursos. Essa conseqüência foi expressamente mencionada em ofício de novembro de 1995 dirigido à Presidência desta Casa, conforme se depreende do trecho a seguir:

\\sw08r02\GPG\Programas e Projetos\Em andamento\LAI Confea\Conteúdos UOs\AUDI\Acórdão nº 1188-2007-TCU-Plenário-Obras públicas inacabadas.doc

“Atendida nossa solicitação com a presteza e precisão que era de se esperar dessa instituição, cabe agora a esta Comissão encaminhar o tratamento que será dado na Lei Orçamentária Anual às obras em geral e, em especial àquelas incluídas no relatório preparado pelo Tribunal de Contas da União. Essa, ressaltamos, é uma obrigação imposta pelo parecer preliminar do Relator Geral, que, aprovado por esta Comissão impõe aos Relatores Setoriais, no seu item 14, levar em consideração o relatório preparado por essa Corte, até mesmo para fins de cancelamento de recursos”.

11. No mesmo expediente, a referida Comissão solicitou a atualização das informações quanto ao mérito dos aspectos levantados, bem como a especificação dos subprojetos ou subatividades específicos atingidos pelos fatos narrados, com relação a todas as obras citadas pelo TCU, incluídas ou não no Projeto de Lei Orçamentária.

12. A Lei nº 9.233/96, que fixou as diretrizes orçamentárias para 1997, na versão aprovada pelo Congresso Nacional, regulamentava o intercâmbio de informações entre o TCU e o Congresso para a elaboração da LOA. O Art. 3º, § 3º, inciso VI, dispunha que o projeto de lei orçamentária anual deveria ser acompanhado de um demonstrativo sobre *“as obras ou serviços submetidos à investigação formal do Tribunal de Contas da União, incluídas na proposta orçamentária, indicando o subprojeto/subatividade orçamentária correspondente, órgão, etapa em execução da obra, custo total atualizado, custo para sua conclusão e empresa executora”*. Entretanto, esse dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, sob a alegação de prazo exíguo para a coleta de informações.

13. Não obstante referido veto, em 11/9/96 a Comissão de Orçamento solicitou ao TCU informações sobre resultados de inspeções e auditorias efetuadas em subprojetos e subatividades presentes no projeto de lei orçamentária de 1997, mesmo que ainda não julgadas pelo Tribunal (TC 014.715/1996-1).

14. Em 16 de dezembro de 1996, foram enviadas as informações requeridas, em quadro intitulado PROGRAMAS DE TRABALHO CONSTANTES DA LEI ORÇAMENTÁRIA 96 E PL PARA 97 COM APONTAMENTO DE FALHAS E IRREGULARIDADES, objeto da Decisão 817/96 Plenário. Esse foi o embrião da atual sistemática do Fiscobras.

15. Somente a partir da Lei nº 9.473/97, que fixou as diretrizes orçamentárias para 1998, foi institucionalizado o envio de informações ao Congresso. Elas deveriam referir-se tanto às obras em execução com indícios de irregularidades quanto à execução físico-financeira dos subprojetos mais relevantes.

16. Em cumprimento ao citado comando legal, em setembro de 1997 o TCU enviou aos Presidentes do Senado, da Câmara e da Comissão Mista, informações relativas a 96 obras auditadas e 224 outras constantes de processos em tramitação, com irregularidades, envolvendo recursos da ordem de R\$ 2,20 bilhões.

17. Atendendo à LDO para 1999, o TCU encaminhou aos Presidentes das Comissões de Fiscalização e Controle da Câmara e do Senado, bem como aos Presidentes do Senado e da Câmara, informações a respeito de 205 Programas de Trabalhos constantes de 155 processos em tramitação e o resultado de auditorias realizadas em 110 obras.

18. As Leis nº 9.811/99 e 9.995/2000, que fixaram as diretrizes orçamentárias para os anos de 2000 e 2001, mantiveram comandos análogos. Inovaram com a possibilidade de serem contemplados na LOA subtítulos relativos a obras com execução orçamentária suspensa até a adoção de medidas saneadoras pelo órgão responsável, sujeitas à apreciação do Congresso Nacional ou da Comissão Mista Permanente.

19. Nos anos subsequentes, e até o momento atual, a sistemática acima historiada se consolidou nos moldes de um relacionamento de caráter funcional entre a Corte de Contas e o Parlamento, em que as duas instituições adotam coordenação mútua de modo a buscar a plena eficácia no exercício da atividade fiscalizadora voltada para as obras custeadas com recursos da União.

20. Os resultados dessa sistemática se traduzem em economia para os cofres públicos, na medida em que os recursos somente são destinados às obras em que tenham sido sanadas as falhas detectadas. Apenas para citar os dois últimos anos, os relatórios de consolidação dos trabalhos do Fiscobras de 2005 e 2006, os quais tive a oportunidade de relatar, revelaram que foram fiscalizados recursos no montante de aproximadamente 40 bilhões de reais nos dois anos considerados, com estimativa de economia na ordem de 1,3 bilhões de reais, seja pela detecção tempestiva de sobrepreços, seja pela otimização de projetos, com redução de custos.
21. Percebe-se, assim, que foi criado um sofisticado mecanismo de controle que vem se mostrando capaz de coibir a malversação de recursos públicos na área, cujo mérito, a meu ver, é a amplitude com que a fiscalização se opera, percorrendo todas as fases do ciclo orçamentário, mecanismo esse que, conforme visto no relatório que antecede este Voto, foi exaustivamente estudado e descrito pela equipe da Secob.
22. Efetivamente, desde a arrecadação dos impostos até a efetivação do gasto público existe um ciclo a ser cumprido, que se inicia com a elaboração e votação do orçamento, passando pela criação de leis que disciplinam a aplicação dos recursos e se consuma com a fiscalização legislativa quanto a regular aplicação desses recursos.
23. Por esse sistema, o Poder Executivo tem a competência privativa de elaboração e envio ao Congresso das leis orçamentárias, nos termos do art. 84, inciso XXIII, da Constituição, compreendendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.
24. Ao Poder Legislativo é dada a competência de apreciar, discutir e votar esses projetos de leis, valendo-se, para tanto, da Comissão Mista, conforme expressa o art. 166, § 1º, da Carta Política.
25. Após aprovado o orçamento, ao Executivo incumbe executar a despesa no exercício financeiro, sujeitando-se, quando dessa execução orçamentária, à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo.
26. Normalmente é na fase de execução orçamentária que se desenvolve a precípua ação fiscalizadora do Tribunal de Contas da União como órgão de controle externo, seja por meio de auditorias, seja por meio do exame dos processos de contas.
27. Mas no que diz respeito às obras públicas, essa atuação se amplia, na medida em que a Corte de Contas é chamada a colaborar com o Congresso na fase de exame da proposta orçamentária, oportunidade em que o Parlamento, valendo-se das informações produzidas pelo TCU no curso das fiscalizações ocorridas durante o exercício, decide acerca da paralisação da execução orçamentária, física e/ou financeira dos empreendimentos em que tenham sido verificadas irregularidades graves, até que as mesmas sejam saneadas, de acordo com o que venha a ser deliberado pelo Tribunal.
28. Outro fator que soma resultados ao controle dos gastos em obras diz respeito à publicidade e à transparência com que são conduzidos os trabalhos, seja no TCU, seja no Congresso Nacional. É a própria LDO que orienta essa publicidade, na medida em que determina a divulgação na internet das obras e serviços com indícios de falhas graves, conforme vem disciplinando sistematicamente, nos últimos anos, dispositivos específicos das leis de diretrizes orçamentárias. Essa divulgação visa fomentar a participação dos cidadãos por meio do controle social.
29. Não obstante os bons resultados advindos dessa sistemática de fiscalização, com grande economia para os cofres públicos e com a prevenção de potenciais danos ao erário, a fiscalização deve sempre ser aprimorada, para que as irregularidades sejam coibidas. Mas elas são inevitáveis. Por mais sofisticados e competentes que sejam as estruturas de controle, elas jamais serão capazes de extirpar definitivamente a corrupção, no Brasil ou em qualquer país. A constatação dessa afirmativa nos é propiciada pelos acontecimentos recentes, revelados pela Operação Navalha.
30. Diante desse contexto é que se percebe a relevância dos resultados advindos do trabalho que presentemente trago à apreciação do Plenário, e mais importante ainda, a pertinência e oportunidade

das proposições formuladas pela Secob.

31. Feitas as digressões acima de cunho histórico e de contextualização operacional da fiscalização das obras públicas, que buscam ilustrar a importância do tema e a simbiose existente entre o TCU e o Congresso Nacional na definição de modos de controle eficazes na fiscalização dos gastos com obras públicas, concentro-me agora no conteúdo específico das informações e propostas que consubstanciam o feito em exame.

32. Em primeiro lugar, destaco o resultado específico do trabalho, consolidado nos Anexos I e II do relatório de auditoria (fls. 234-verso a 245-verso), em que são listadas 400 obras inconclusas, identificadas pela equipe de auditoria, sob a vinculação dos órgãos e entidades auditados, quais sejam, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Cidades, Ministério das Comunicações, Ministério do Turismo e Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT.

33. Importa ressaltar que, devido às limitações materiais e humanas, o trabalho abrangeu apenas as unidades jurisdicionadas acima mencionadas, que, embora representem a maior parcela do universo de unidades gestoras responsáveis pelo aporte de recursos em obras públicas, não abarca a totalidade das obras sob a responsabilidade da Administração Pública Federal. Assim, é certo que o número de obras paralisadas supera o até aqui identificado.

34. É interessante notar que, das 400 obras inconclusas constantes do presente levantamento, no valor aproximado de R\$ 3,5 bilhões, 130 são empreendimentos executados diretamente pela União e as outras 270 são executadas por estados e municípios, mediante recursos federais transferidos.

35. As 130 obras conduzidas diretamente pelos órgãos e entidades federais têm custo previsto de R\$ 1,82 bilhão, enquanto as outras 270 a cargo dos estados e municípios têm aporte de recursos federais estimados em R\$ 1,52 bilhão.

36. Na quantificação do potencial prejuízo que o estado de paralisação desses empreendimentos acarreta aos cofres públicos, além de se considerar o montante já empregado, na ordem de 1 bilhão de reais, deve ser levado em conta outras circunstâncias, tais como a não-realização dos benefícios que a utilização da obra inconclusa geraria para a população, além do custo associado ao desgaste das estruturas e parcelas já concluídas, que, por permanecerem muito tempo sem execução, acabam sendo degradadas pela ação deletéria do tempo e das intempéries.

37. Em resumo, uma obra paralisada gera muito mais prejuízo do que apenas aquele representado pelos recursos até então inutilmente nela empregados.

38. Para combater os perversos efeitos desse desperdício que assola o País, a equipe de auditoria debruçou-se sobre os fatores que conduzem à paralisação de uma obra.

39. A metodologia para diagnosticar as causas de paralisação foi solicitar aos Ministérios abrangidos pela auditoria e ao DNIT que justificassem livremente os motivos de interrupção da execução física dos empreendimentos. Posteriormente, as respostas foram classificadas em categorias, de acordo com as situações semelhantes e as características específicas dos fatores apontados.

40. Chegou-se, assim, após expurgar as respostas que não identificavam motivo específico, à conclusão que a principal causa de paralisação de obra pública refere-se a problemas no “fluxo orçamentário/financeiro”, com praticamente 80% dos casos, quando avaliadas apenas as obras executadas diretamente pelos órgãos federais. Seguem-se, os problemas de rescisão contratual, com 6,06%, a inclusão do empreendimento no quadro de bloqueio da LOA, com 4,04%, e problemas de projeto/execução, também no percentual de 4,04%.

41. Essa distribuição mostra-se diferente quando analisadas as obras a cargo de estados e municípios, executadas com aporte de recursos federais. Para essas, o principal motivo de paralisação ainda é devido às interrupções do fluxo orçamentário/financeiro, que responde por 39,41% das situações. Entretanto, os problemas relacionados ao projeto/execução da obra e à inadimplência do

\\sw08r02\GPG\Programas e Projetos\Em andamento\LAI Confea\Conteúdos UOs\AUDI\Acórdão nº 1188-2007-TCU-Plenário-Obras públicas inacabadas.doc

ente beneficiário dos recursos assoma em importância, com 18,23% e 16,26% dos casos, respectivamente.

42. O estudo sobre as causas de paralisação de obras também tem o mérito de colocar por terra um mito que por várias vezes motiva alguns discursos de cunho político que pretendem imputar indevidamente ao Tribunal de Contas da União a culpa pela estagnação de projetos de infra-estrutura considerados essenciais para alavancar a expansão da atividade econômica do País. Ora, os órgãos auditados responderam espontaneamente os quesitos apresentados pela equipe de fiscalização, e identificaram que **apenas em 1,66%** das obras paralisadas o motivo determinante foi alguma deliberação da Corte de Contas. Isso porque, como é sabido, a atuação deste Tribunal em tais situações pauta-se pela tentativa de preservar ao máximo a continuidade do empreendimento, mediante a correção das irregularidades porventura identificadas no transcurso dos trabalhos de fiscalização. Somente quando se depara com fatos extremamente graves em que a continuidade do empreendimento pode representar risco de prejuízo de difícil reparação, é que o Tribunal adota a providência extrema no sentido de determinar as providências necessárias à anulação de contratos.

43. Uma vez identificadas as principais causas responsáveis pela interrupção das obras públicas, o trabalho da Secob pautou-se pela detalhada análise de cada uma delas, objetivando apreender o mecanismo que interfere no fenômeno e, dessa forma, identificar possíveis soluções que o minimizem.

44. A principal razão, conforme já assinalado, decorre de disfunções verificadas no fluxo orçamentário e financeiro. Isso porque existe uma grande quantidade de demanda de recursos para início ou continuidade de obras, em confronto com a escassa quantidade de recursos disponíveis. Esse processo foi minudentemente tratado nos itens 6 e 7 do relatório de auditoria, cujos principais trechos encontram-se reproduzidos no relatório que antecede este voto. O resumo dos principais problemas identificados nessa categoria consta das seguintes principais conclusões da equipe de fiscalização, que me permito novamente reproduzir, em prol da clareza:

“13.1. [...] Pelos resultados obtidos, percebe-se que a maior parte das paralisações de empreendimentos de obras executadas com recursos da União decorre de deficiências no fluxo orçamentário e financeiro, da falta de planejamento na execução de obras, além de problemas associados à realização de empreendimentos por transferências voluntárias de recursos. [...]

[...]

13.2. As informações fornecidas pelos órgãos e entidades do Governo atestam que a principal causa de interrupções de obras públicas federais é a falta de critérios dos órgãos do Sistema Orçamentário Brasileiro para alocar dotações e executar créditos orçamentários nesses empreendimentos. A disfunção no processo já se inicia na fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, pois como a quantidade de obras a serem atendidas é superior à disponibilidade de recursos, nem sempre os valores alocados são suficientes para cumprir as metas físicas e financeiras estabelecidas. Ainda assim, mesmo sem atender com adequação os empreendimentos, o PLOA é enviado ao Congresso para que este avalie e ajuste a proposta orçamentária.

13.3. Na fase de apreciação da proposta orçamentária pelo Legislativo, este também não possui todos os elementos necessários para criticar a proposta enviada pelo Executivo, visto não haver um sistema informatizado capaz de fornecer ao Congresso as informações específicas das obras em andamento, como os valores necessários para cumprir os cronogramas planejados. O artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal traz dispositivo que tenta viabilizar o envio de informações ao Legislativo pelo Executivo, de forma que nas leis orçamentárias só constem novos projetos após atendidos os em andamento. Entretanto, faz-se necessário elaborar mecanismos mais eficazes para o cumprimento dessa regra, que ainda não produz resultados favoráveis no controle das obras inacabadas.

13.4. Após a aprovação do orçamento, os Decretos de Programação Financeira agravam o quadro, restringindo ainda mais o envio de recursos para as obras. Se na fase de elaboração do PLOA as dotações alocadas já são insuficientes, na execução orçamentária ocorre uma realocação de recursos em virtude das limitações de empenho e de pagamento impostas pelo contingenciamento. Diante disso, torna-se impossível cumprir os cronogramas de execução e as obras demoram múltiplas vezes o tempo necessário para serem concluídas, implicando em custos superiores aos inicialmente previstos, ou seja,

causando prejuízo aos cofres públicos. Ressalta-se que, além do contingenciamento, existe também o problema da pouca execução do disponível.

13.5. Os resultados deste trabalho ainda demonstram a falta de planejamento das obras executadas com recursos federais, sendo esta a segunda principal causa de interrupção evidenciada. A ausência de planejamento que prejudica o andamento de uma obra pode acontecer em dois momentos: o primeiro é quando da decisão em incluir o projeto no orçamento e o segundo compreende as etapas de definição da obra para a licitação. Para a inclusão de uma obra na LOA seriam necessários estudos prévios para avaliar a viabilidade do empreendimento, mas não há regra no ordenamento jurídico atual que imponha essa condição. Já para a licitação de uma obra, há dispositivo na Lei 8.666/93 que condiciona o procedimento à prévia existência de um Projeto Básico adequado, mas o descumprimento a essa regra ainda é bastante recorrente nas contratações da Administração Federal.

13.6. Os problemas associados à realização de empreendimentos por transferências voluntárias de recursos, como os convênios e contratos de repasse, apresentaram-se em terceiro lugar entre as razões que levam à paralisação das obras. A falta de padronização da sistemática de acompanhamento de convênios e contratos de repasse, a realização de objetos de convênio relacionados a partes de uma obra que não alcançam funcionalidade quando concluídas separadamente, sem o prosseguimento das demais etapas, e a falta de continuidade na alocação de recursos para empreendimentos que se iniciam por emendas são as principais disfunções relacionadas a esse tema e precisam ser enfrentadas de modo a garantir a conclusão das obras realizadas por estados e municípios com recursos da União.

13.7. Como iniciativas positivas do Governo Federal no controle da execução de obras, tem-se o Projeto Piloto de Investimento - PPI e os Projetos de Grande Vulto - PGV. O PPI possibilita que um rol de obras escolhidas pelo Executivo tenham acompanhamento e execução orçamentária e financeira diferenciados para possibilitar a conclusão desses empreendimentos no tempo previsto, dado que estas obras proporcionam retorno fiscal e desenvolvimento ao país. O PGV estabelece a realização de estudos prévios para avaliar a viabilidade do empreendimento como condição para a inclusão dos projetos no orçamento. Essas são algumas tentativas que já viabilizam melhorias no controle das obras realizadas com recursos federais, pois minimizam a interrupção por motivos relacionados a fluxo orçamentário e financeiro e por problemas de projeto. Contudo, são medidas incipientes que necessitam estar associadas a outros mecanismos para o controle das obras realizadas com recursos da União.” (Grifos do original).

45. Com o intuito de buscar soluções para as constatações acima narradas que interferem na normal continuidade das obras públicas, desde o seu planejamento até sua conclusão física em condições de funcionalidades que permitam o atendimento dos fins colimados e cumpram a sua destinação em benefício da população, é que são formuladas as várias propostas de encaminhamento que fiz transcrever no meu Relatório, com a maioria das quais expressei minha concordância, sem embargo de tecer comentários acerca das mais importantes e apontar as ressalvas em relação às quais entendo indevidas.

46. Inicialmente destaco a proposta de criação de um Cadastro Geral de Obras, sustentado por uma solução de tecnologia de informática que forneça informações detalhadas para a Administração Pública Federal, para os órgãos de controle e mesmo à qualquer cidadão, no sentido de permitir o real acompanhamento dos gastos públicos realizados em obras custeadas com recursos federais.

47. Considero que a instituição do cogitado Cadastro consiste em uma providência urgente e imprescindível. O próprio Governo já anuncia a criação de um sistema específico para controlar as obras executadas mediante convênios com estados e municípios, conforme reportagem publicada na Folha de São Paulo de 28 de maio deste ano, sob o título “União decide criar sistema de controle de obras conveniadas”. Contudo, a proposição que ora trago à consideração dos meus ilustres pares vai além, e pretende ser um sistema de acompanhamento **de todas as obras públicas custeadas com verbas da União**, seja mediante execução direta, seja mediante execução por estados e municípios, via convênios.

48. A realidade atual permite verificar que o Portal ObrasNet não respondeu às expectativas criadas quando de sua concepção original, nem vem cumprindo a contento o seu objetivo, que era permitir maior transparência sobre a utilização dos recursos destinados às obras públicas, pois as informações

que ele comporta limita-se hoje, conforme aponta o relatório da Secob, a dados de contratos de repasse geridos pela Caixa Econômica Federal.

49. Para que um sistema seja confiável e eficiente e permita a adequada gestão das obras, além de atender às necessidades de acompanhamento e controle dos gastos nessa área, é imprescindível que possibilite visualizar todos os empreendimentos custeados com os recursos orçamentários, desde o planejamento, passando pela aprovação dos projetos, acompanhamento e liberação dos recursos de acordo com o cronograma físico e financeiro, além de registrar as fiscalizações efetuadas, tanto pelos órgãos diretamente executores como pelos repassadores, nos casos de recursos transferidos a estados e municípios. Além disso, deve permitir que todos os contratos de determinado empreendimento estejam vinculados a um mesmo código-chave, de modo a viabilizar a recuperação de todos os dados relativos a essa obra, inclusive com dados sobre as medições, de forma a cotejar a execução prevista e a realizada.

50. Embora atualmente os vários sistemas da Administração Pública gerenciem informações sobre a execução orçamentária e financeira, como é o caso do SIAFI e do SIASG, eles não são capazes de possibilitar o acompanhamento integral de uma obra específica, visto não haver em nenhum deles uma chave própria que vincule os programas de trabalho, as ações orçamentárias e os contratos pertinentes a determinada obra que se queira controlar.

51. Ademais, o sistema que vier a ser criado, nos moldes ora preconizados, permitirá a fiscalização mais completa dos órgãos repassadores em relação aos convênios firmados com estados e municípios, na medida em que induzirá uma padronização da metodologia de gerenciamento da execução das obras realizadas com a transferência de recursos federais.

52. Aliada à criação do sistema em discussão, a proposta de aperfeiçoamento da sistemática de orçamentação dos gastos com obras avança no sentido de se recomendar ao Parlamento a instituição de uma relação de obras para cada unidade orçamentária, listadas por prioridade de execução, de tal forma que a distribuição dos recursos disponíveis obedeça a essa ordem de preferência. Essa listagem consistiria no que se denomina, no âmbito do presente trabalho, “Carteira de Projetos da Administração Federal”, que permitirá que cada obra seja devidamente contemplada no orçamento anual e na sua execução financeira, recebendo recursos compatíveis com a dotação definida que, por sua vez, deverá ser compatibilizado com o cronograma da obra. Porém, não há garantias de que os recursos destinados às obras da Carteira estarão livres das limitações orçamentárias e financeiras dos decretos de contingenciamento. Diante disso, é necessário estabelecer também regras que minimizem os efeitos do contingenciamento das obras pertencentes à “Carteira”, buscando evitar que parte dos projetos elencados sofram restrições ou não possam ser desenvolvidos, a exemplo do que já ocorre com os empreendimentos incluídos no Projeto Piloto de Investimentos – PPI, que, por terem seus valores excluídos da base de cálculo da margem do superávit primário, não ficam sujeitos a qualquer tipo de contingenciamento, restando assegurado o fluxo financeiro indispensável a continuidade dos projetos, minimizando, assim, os riscos de paralisação.

53. Importa assinalar que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, informado da versão preliminar do relatório de auditoria, não fez objeções às linhas gerais do sistema a ser criado, nos termos a serem aprovados por este Plenário, caso seja acolhida a proposta que ora estou submetendo à apreciação do Colegiado.

54. Outra salutar medida em nível de sugestão para o aperfeiçoamento da legislação vigente refere-se a introdução de exigência, na Instrução Normativa STN nº 01/97, de que os objetos de convênios relativos a obras refiram-se à integralidade do empreendimento ou às suas fases, garantindo o alcance de funcionalidade que permita o atendimento do interesse público, evitando-se, assim, que a mera execução de simples **etapa** de uma determinada obra seja tomada como a integralidade do objeto dos convênios celebrados entre a União e estados/municípios. Para tanto, há que se incorporar no corpo de definições da IN os conceitos de empreendimento, etapa e fase, tal como se encontram delineados no

Manual de Apresentação de Estudos de Pré-Viabilidade de Projetos de Grande Vulto do Ministério do Planejamento, a saber:

- **Empreendimento:** projeto implantado, entregue e em operação.
- **Etapa:** cada um dos níveis técnicos interdependentes que compõem um projeto. Uma etapa é necessária para a existência do projeto final, mas sua existência só se justifica no conjunto de todas as etapas. Por exemplo, um projeto de melhoramento de cais pode ter as seguintes etapas: remodelagem do cais; prolongamento do cais acostável; implantação de sistemas de combate a incêndio; aquisição de sinais náuticos.
- **Fase:** cada um dos estágios intermediários que compõem um projeto. Uma fase, composta por diversas etapas, é tecnicamente independente. Pode-se justificar de forma isolada, mas contribui para a ampliação do escopo de um projeto. Por exemplo, num projeto de restauração rodoviária, cada segmento homogêneo (trecho) é uma fase. Da mesma forma, num projeto de instalações hospitalares, a construção do edifício principal e a construção de um ambulatório anexo são fases distintas.

55. A adoção da providência em comento busca evitar que se celebre convênio que tenha por objeto uma mera etapa de um projeto, que, isoladamente, não cumpre nenhuma finalidade específica nem gera melhorias para a sociedade. Garantir-se-á também, com essa medida, maior transparência nas informações disponibilizadas à sociedade, pois essa saberá que a adimplência do objeto de um convênio realmente corresponderá à implantação de uma solução capaz de trazer benefício concreto e útil para a população destinatária do projeto governamental.

56. Com relação às demais propostas que visam ao aperfeiçoamento da legislação, coloco-me inteiramente de acordo com a unidade técnica. De fato, na esteira da cooperação histórica entre o TCU e o Congresso Nacional nos últimos 10 anos na área do controle dos gastos com obras públicas, sinto-me à vontade para submeter à consideração do Plenário as sugestões que se pretende encaminhar ao Poder Legislativo, na forma da minuta de acórdão que adiante apresento. Afinal, para cumprir sua missão de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade, incumbe ao TCU, orientado pelos macroprocessos de auxílio ao Congresso Nacional e aperfeiçoamento da administração pública, tal como definidos no Plano Estratégico para 2006/2010, sugerir a elaboração de normas e a implementação de sistemáticas que previnam o desperdício de recursos públicos acarretado pela indevida paralisação de obras públicas.

57. Entre as propostas cogitadas pela Secob, fiz excluir apenas três pontos em relação aos quais manifesto entendimento diverso.

58. O primeiro ponto não consiste basicamente em discordância. Refiro-me à utilização das Anotações de Responsabilidade Técnica – ARTs para o acompanhamento das obras públicas federais. A sugestão da Secob se mostra pertinente e relevante. Contudo, entendo dispensável dar encaminhamento ao tema nesta oportunidade, no sentido de ofertar contribuição ao Parlamento, visto que o Projeto de Lei da Câmara nº 32/2007, ora em tramitação no Senado Federal, já contempla a previsão preconizada pela unidade técnica. Nada impede, contudo, que sejam expedidas as recomendações destinadas ao Conselho Federal (CONFEA), no intuito de colaborar com o aperfeiçoamento do projeto em desenvolvimento naquela instituição de fiscalização de atividade profissional, objetivando a adequada utilização das ARTs nos sistemas de controle das obras públicas.

59. Dissinto da proposta técnica no que se refere à sugestão de retomada, por parte do Congresso Nacional, da discussão do PLP 135/96, visto que se trata de assunto *interna corporis* exclusivamente afeto à discricionariedade das Casas Legislativas.

60. Também entendo prematuro o Tribunal firmar entendimento com relação ao artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente porque estará sendo encaminhada sugestão ao Congresso Nacional para que o legislador, que detém a competência para tanto, aperfeiçoe a regulamentação do referido dispositivo, o que deve ser feito nas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, instrumento próprio para constar a interpretação que a Secob entende como mais acertada, conforme previsto expressamente na parte final do artigo em questão, *verbis*: Art. 45. *Observado o disposto no § 5º do*

art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. (Grifei).

61. Por fim, com relação às 400 obras identificadas como inconclusas, além da providência que está sendo preconizada, no sentido de que sejam prestadas as devidas informações ao TCU, também considero apropriado que por ocasião dos próximos Fiscobras, a Secob inclua procedimento de fiscalização destinado a avaliar com maior detalhamento as situações mais graves, inclusive para fins de averiguação de responsabilidade dos gestores, se for o caso, com observância de critérios de materialidade e relevância na seleção dos empreendimentos a serem auditados.

62. Não posso encerrar esse voto, contudo, sem antes louvar a qualidade do trabalho realizado pelos Analistas Gisele Campos Laboissiere Villela, Juliana Pontes de Moraes e Rita de Cássia Resende Pereira.

Ante o exposto, e acompanhando no essencial a proposta da Secob, com os ajustes considerados necessários, VOTO por que este Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de junho de 2007.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - Plenário**TC 012.667/2006-4** (com 1 volume e 1 anexo com 6 volumes)**Natureza:** Relatório de Levantamento de Auditoria**Unidades:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Cidades, Ministério das Comunicações, Ministério do Turismo, Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT**Interessado:** Tribunal de Contas da União**Advogados constituídos nos autos:** não há**Sumário:** LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. DIAGNÓSTICO SOBRE AS OBRAS INACABADAS REALIZADAS COM RECURSOS DA UNIÃO. VERIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES PARA APERFEIÇOAMENTO DE NORMATIVOS E DA SISTEMÁTICA DE CONTROLE DAS OBRAS PÚBLICAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. SUGESTÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.**DECLARAÇÃO DE VOTO**

Observo que, excluindo-se os casos de obras da União paralisadas com motivos não informados, a maioria das paralisações 79,8%, refere-se a problemas no fluxo orçamentário financeiro. Tal fato revela a necessidade de revisão deste processo, de forma a se evitar o enorme prejuízo que está sendo imputado à sociedade brasileira, em decorrência da incapacidade da União em planejar e executar, adequadamente, seus investimentos em obras.

Penso que este Tribunal tem o dever de colaborar com o Congresso Nacional, titular da competência de rever tal processo, alertando-o do grave problema detectado e da necessidade de aprimoramento institucional, como proposto pelo Relator.

Outrossim, já no âmbito de competência deste Tribunal, constata-se que a União não dispõe, ainda, de um instrumento gerencial adequado para o controle das obras. Nesse sentido, vejo como acertada a determinação ora formulada.

Sugiro apenas, em acréscimo às propostas, seja determinado à Segecex, por meio de suas unidades, que monitore o cumprimento das determinações contidas no item 9.1 da deliberação proposta, destinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de sorte que se possa avaliar a efetiva implantação daquelas determinações.

No mais, manifesto minha concordância com as propostas ora formuladas, cumprimentando o Ministro Valmir Campelo e a equipe da Secob pelo trabalho realizado.

Sala das Sessões, em 20 de junho de 2007.

AROLDO CEDRAZ

Ministro-Revisor

ACÓRDÃO Nº 1188/2007 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC-012.667/2006-4 (com 1 volume e 1 anexo com 6 volumes)
2. Grupo I, Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Ministério do Planejamento, do Orçamento e Gestão, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Cidades, Ministério das Comunicações, Ministério do Turismo, Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre relatório de auditoria realizada com o objetivo de elaborar um diagnóstico sobre as obras inacabadas financiadas com recursos da União.

ACORDAM os Ministros do Tribunal da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e no art. 250 do Regimento Interno, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que:

9.1.1. implemente um sistema de informações para registro de dados das obras públicas executadas com recursos federais que consubstancie um Cadastro Geral de Obras e permita o controle e acompanhamento dos empreendimentos, bem como a ampla consulta pela sociedade;

9.1.2. na concepção do sistema de que trata o subitem anterior, contemple os seguintes parâmetros:

9.1.2.1. vinculação de todos os contratos de uma determinada obra ao mesmo código (chave OBRA);

9.1.2.2. necessidade do nome da obra ser diferente da ação orçamentária, visto que uma mesma ação poder contemplar mais de uma obra e vice-versa;

9.1.2.3. condicionamento da liberação inicial de recursos para a obra à criação do referido código no sistema (chave OBRA);

9.1.2.4. cadastramento dos cronogramas físico-financeiros de todos os contratos de uma obra em módulo específico para este fim, para o posterior acompanhamento das medições, de forma a cotejar a execução prevista e a realizada, sendo o registro das informações dos cronogramas da obra e das medições condição obrigatória para emitir as notas de lançamento no SIAFI;

9.1.2.5. permanência dos registros até a efetiva conclusão da obra;

9.1.3. adote as providências cabíveis para o cumprimento do parágrafo único do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o encaminhamento, ao Congresso Nacional, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, do relatório com as informações previstas no *caput* do citado dispositivo;

9.1.4. até que seja implementado o sistema de que trata o subitem 9.1.1 deste Acórdão, encaminhe ao TCU, anualmente, até o final de cada exercício, informações sobre as 400 (quatrocentas) obras listadas nos Anexos I e II do relatório técnico (fls. 234/245), assim como sobre outras obras inacabadas identificadas posteriormente, com nível de detalhamento que abranja o cronograma físico-financeiro previsto, a porcentagem de execução física e financeira já executada, a dotação consignada, bem como outros dados relevantes sobre o andamento da obra;

9.2. recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.2.1. retome a implantação do Portal ObrasNet, com vistas a disponibilizar na *Internet* informações sobre o andamento das obras públicas realizadas com recursos federais, de forma a

facilitar o controle social, passando a incorporar no referido portal as informações a serem disponibilizadas pelo sistema de que trata o subitem 9.1.1 deste Acórdão;

9.2.2. institua normativos no intuito de que os órgãos setoriais elaborem estudos técnicos preliminares das obras que pretendem incluir no orçamento anual, de forma a permitir:

9.2.2.1. a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental do empreendimento;

9.2.2.2. a estimativa dos preços e prazos relativos à elaboração dos projetos e à execução da obra;

9.2.2.3. a tomada de decisão quanto à necessidade de alocar recursos específicos para estudos e projetos em exercício financeiro distinto do previsto para a execução da obra;

9.3. recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria do Tesouro Nacional que acrescente dispositivos na Instrução Normativa STN n.º 01, de 15 de janeiro de 1997, com o fito de:

9.3.1. estabelecer a sistemática a ser utilizada pelos órgãos repassadores para o acompanhamento das obras realizadas por transferências de recursos, mediante a implantação de metodologia padronizada e a utilização obrigatória do sistema de que trata o subitem 9.1.1 deste Acórdão;

9.3.2. exigir que os objetos de convênios ou instrumentos congêneres relativos a obras refiram-se ao empreendimento como um todo ou às suas fases, garantindo assim o alcance da funcionalidade e o atendimento ao interesse público, definindo, para tanto, o conceito dos termos relativos a obra, quais sejam: empreendimento, etapa e fase, tal como se encontram estabelecidos no Manual de Apresentação de Estudos de Pré-Viabilidade de Projetos de Grande Vulto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.4. recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA que os novos procedimentos a serem implantados pelo Projeto ART e Acervo Técnico contemplem os seguintes itens, de modo a possibilitar futura integração das informações geridas pelo sistema CONFEA/CREAs aos sistemas de controle e gestão da Administração Pública:

9.4.1. uniformização dos processos de registro e baixa de ARTs nos CREAs, padronizando formulários e incentivando o uso das versões eletrônicas e *on line* (via Internet), que favorecem a agilidade, precisão e o acesso a informações tempestivas;

9.4.2. vinculação de um código às obras/serviços públicos, permitindo identificar todas as ARTs relacionadas ao mesmo objeto;

9.4.3. centralização das informações dos CREAs em um banco de dados nacional;

9.4.4. possibilidade de geração de relatórios a partir de pesquisas ao banco de dados nacional por diversas combinações de chaves;

9.4.5. permissão de acesso aos dados de registro e baixa das ARTs das obras públicas aos órgãos de controle;

9.5. sugerir ao Congresso Nacional que:

9.5.1. quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias, regulamente a matéria disposta no *caput* do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal por intermédio da criação de uma Carteira de Projetos da Administração Pública Federal que contemple informações a serem enviadas ao Legislativo juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária Anual relativas às obras com valor superior a R\$ 10.500.000,00 cuja execução ultrapasse um exercício financeiro e daquelas com limite superior a R\$ 2.000.000,00 com previsão de realizar-se integralmente no exercício do orçamento, listadas por unidade orçamentária e por ordem de prioridade de execução, contendo as respectivas dotações consignadas, data provável de conclusão e montante necessário para os exercícios subseqüentes, compreendendo o seguinte funcionamento:

9.5.1.1. inclusão das obras na Carteira de Projetos condicionada à existência de estudos preliminares de avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental dos empreendimentos, inclusive os decorrentes de emendas parlamentares;

9.5.1.2. correspondência entre a dotação designada à obra e a meta financeira estabelecida no cronograma de execução;

9.5.1.3. obediência à ordem de prioridade atribuída às obras pelos órgãos setoriais quando da destinação de recursos orçamentários e financeiros;

9.5.1.4. impossibilidade de modificação da lista de prioridades pelo Executivo, de um ano para outro, sem a devida motivação;

9.5.1.5. inclusão de obras novas condicionada à existência de recursos suficientes, de modo a não prejudicar o adequado andamento aos projetos já inseridos na Carteira;

9.5.1.6. necessidade do Poder Executivo estabelecer critérios para regulamentar a contenção de recursos orçamentários e financeiros para os empreendimentos componentes da Carteira de Projetos, de forma a viabilizar o cumprimento dos cronogramas definidos, com vistas a priorizar a aplicação de recursos nos empreendimentos em andamento;

9.5.1.7. verificação do cumprimento das exigências relacionadas ao funcionamento da Carteira de Projetos a ser realizada pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de modo a subsidiar a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício subsequente;

9.5.2. quando da regulamentação da Carteira de Projetos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, insira regras definindo, ao longo do tempo, como se dará a transição dos valores de corte inicialmente estabelecidos para as obras constantes da Carteira, de forma a incluir gradualmente as obras de menor valor;

9.5.3. quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, estabeleça a necessidade de implementação e utilização, por parte da Administração Pública, do Cadastro Geral de Obras de que trata o subitem 9.1.1 deste Acórdão;

9.5.4. quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, dada a importância do pleno cumprimento do art. 45 da LRF para que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas:

9.5.4.1. inclua o conceito da expressão “adequadamente contemplados” no texto da LDO;

9.5.4.2. aperfeiçoe o atual conceito de “projetos em andamento” da LDO, permitindo que a relação de projetos a ser enviada ao Congresso Nacional inclua as obras que alcançarem o limite de 20% de execução até o período de dois meses anterior à data de envio do relatório;

9.5.4.3. avalie, a cada ano, a possibilidade de reduzir o limite de 20% de execução definido para caracterizar obras em andamento, na medida em que se verificar a redução do estoque de obras públicas federais;

9.6. determinar aos Ministérios das Cidades, Turismo, Saúde e Educação, com fulcro no art. 43 da Lei 8.443/92 e no art. 250 do Regimento Interno do TCU, que adotem as providências cabíveis para o cumprimento do artigo 21, § 2º, da LDO 2007, o qual determina o lançamento das informações físicas e financeiras dos contratos de obras realizadas por convênios e contratos de repasse no módulo SICONV do SIASG;

9.7. determinar à Segecex que:

9.7.1. inclua, por ocasião da elaboração da próxima proposta de fiscalização de obras públicas segundo a sistemática do Fiscobras, procedimento de fiscalização destinado a avaliar com maior detalhamento, observados os critérios de materialidade e relevância, as situações mais graves dentre as 400 obras paralisadas constantes dos Anexos I e II do relatório de auditoria (fls. 234/245), inclusive para fins de averiguação de responsabilidade dos gestores, se for o caso; e

9.7.2. monitore, por meio de suas unidades, o cumprimento das determinações contidas no item 9.1, a fim de que se possa avaliar sua efetiva implantação;

9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, Relatório e Voto, bem como do relatório de auditoria de fls. 166/246, à Presidência do Senado Federal, à Presidência da Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério da Educação, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Integração Nacional, ao Ministério da Ciência e Tecnologia, ao Ministério das Cidades, ao Ministério das Comunicações, ao Ministério do Turismo, ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN;

9.9. arquivar os autos.

10. Ata nº 26/2007 – Plenário

11. Data da Sessão: 20/6/2007 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1188-26/07-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditor convocado: Marcos Bemquerer Costa.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral