

# Possibilidades de atuação do Poder Legislativo frente à questão das obras inacabadas

Renato Jorge Brown Ribeiro

## INTRODUÇÃO

O tema obras inacabadas é recorrente ao debate legislativo desde o início da década de 90. A CPI do caso PC Farias e dos “Anões do Orçamento” tinham fortes componentes fincados no tema obras públicas e, no primeiro caso, com fortes indícios que obras eram iniciadas com intuito de não serem concluídas.

A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) faz uma série de considerações sobre a previsão orçamentária, projeto básico, custo da obra/serviço, etc., visando minorar os problemas relacionados com irregularidades em obras.

Em 1995 foi instituída uma sub-comissão no âmbito da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal para tratar de obras inacabadas que, apesar de várias deficiências metodológicas e operacionais (vários municípios não responderam aos ofícios e o TCU operou com um valor de corte muito grande para realização de auditorias), conseguiu identificar 2.214 obras inacabadas montando a R\$ 15 bilhões à época. Esse trabalho, até hoje, é emblemático como uma fotografia (mesmo que parcial) do problema, pecou pela falta de continuidade e pelo não desenvolvimento de sistemas de informação adequados para acompanhamento das obras inacabadas e com potencial de se tornarem inacabadas. Nesse mesmo ano a Lei nº 8.987/95 (Lei das Concessões) foi aprovada tendo por justificativa priorizar a conclusão das obras inacabadas consideradas prioritárias.

Em 1997, o TCU montou um Comitê de Apoio Técnico ao Congresso Nacional para acompanhar e apoiar aquela instituição no que tange às obras inacabadas e obras com indícios de irregularidades.

Em 1999, a CPI do Judiciário concentrou-se em um caso emblemático de obra pública (e obra pública inacabada), o Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo.

Renato Jorge Brown Ribeiro é Mestre e doutorando em Administração Pública, especialista em Políticas Públicas, especialista em Administração Financeira, Bacharel em Administração de Sistemas Públicos e Consultor de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Em 2000, a Lei Complementar nº 101/00 instituiu dispositivo que obrigaria aos orçamentos a “dotarem adequadamente” de recursos as obras em andamento.

Em 2001, a Câmara dos Deputados instaurou Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o andamento de obras consideradas inacabadas, CPI esta cujo andamento foi extremamente tumultuado, o relatório final limitou-se a compilar e reproduzir os relatórios do TCU de 2000 e 2001 que versavam sobre o assunto.

Em 2002, o TCU instituiu Unidade Técnica específica para acompanhamento das grandes obras públicas.

Em 2003, foi instalada Subcomissão permanente da CFC do Senado para tratar do assunto de obras inacabadas. Extinta em 2005.

Em 2005, o ato conjunto do Presidente do Senado Federal e da Câmara dos Deputados instituiu grupo de trabalho para analisar a reforma do processo e do sistema orçamentário tendo como um dos focos a questão das obras inacabadas.

#### **O CONCEITO DE OBRA INACABADA E IMPLICAÇÕES OPERACIONAIS**

A primeira questão séria é definir o que vem a ser obra inacabada. Na Comissão de 1995 o conceito praticamente abrangeu obras abandonadas e obras que poderiam estar em situação de rescisão unilateral, nos termos da Lei nº 8.666/93 (três meses sem pagamento ou seis meses de suspensão da obra). A CPI das Obras Inacabadas da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná definiu como obra inacabada: “aquela obra onde os trabalhos foram paralisados e não mais foram retomados, seja qual for a etapa em que se encontrava. Pode estar nas fundações, na cobertura ou faltando serviços complementares”.

Esse tipo de conceituação chega a se aproximar do conceito de obra abandonada. Cremos que antes dessa conceituação devemos entender que os problemas que levam obras públicas a se tornarem obras inacabadas são relativos à execução da obra, e nesse sentido podemos classificar a execução da obra em:

- a) obra com execução regular: a obra cuja execução está compatível com o cronograma apresentado na licitação e com o planejado no PPA;
- b) obra com execução irregular: obra cuja execução esteja incompatível com o cronograma de execução e com o PPA; e
- c) obra abandonada: obra cuja paralisação já perdura há um lapso temporal grande o suficiente para que se entenda que a obra perdeu a sua funcionalidade ou que está em estado de deterioração da etapa que foi executada.

O campo do que entendemos como obras inacabadas abrange todas as obras abandonadas e cobre uma boa parte das obras com andamento irregular. O problema é dimensionarmos o tempo de atraso de andamento e os valores a serem controlados para que possamos definir o escopo do que controlaremos mais de perto.

Uma vez definido o universo de trabalho surge um segundo problema operacional, levantar quantas obras são, se estão no escopo do Orçamento da União (quer por execução direta ou por transferência de recursos) e executar alguma forma de acompanhamento. Nesse sentido torna-se necessário instrumentalizar e/ou criar ferramentas informatizadas que possam auxiliar o acompanhamento da execução das obras públicas.

Assim, a implantação e interligação de alguns sistemas informatizados seriam essenciais para o acompanhamento efetivo e possível solução do problema:

- a) interligação entre SIAFI e SIASG e efetiva alimentação e implementação do segundo;
- b) implementação do Sistema ART do CONFEA (que possibilitaria a verificação de obras com grande atraso em todos os níveis federativos e a responsabilidade técnica pela execução da obra);
- c) utilização e interligação do SINAPE e SINCRO, para verificação do custo de obras públicas.

#### PROBLEMAS QUE LEVAM A OBRAS INACABADAS

Os trabalhos da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, do TCU, indicam como principais fatores que levam a obras inacabadas ou obras com irregularidades:

- a) Deficiências no projeto: projetos mal elaborados ou a ausência de projetos dificultam a boa execução da obra e impossibilitam a responsabilização dos agentes;
- b) problemas no fluxo orçamentário e financeiro: insuficiência de recursos anualmente alocados nos orçamentos ou insuficiência na execução do orçamento (que é autorizativo), quer por motivos

técnicos ou operacionais, quer por motivos políticos;

c) licenciamento ambiental: má elaboração de projetos (que omitem a análise ambiental) ou atrasos na apreciação dos projetos pelos órgãos ambientais competentes;

d) decisões do TCU e paralisações da CMO: hoje 35% das obras constantes no anexo de obras com indício de irregularidades passam mais de 3 exercícios em andamento?, o que produz verdadeiras “obras inacabadas” pela inação dos gestores;

e) decisões da justiça: seja por problemas em licitações e contratos, ou por problemas ambientais, correm anos para serem atendidas e ter os problemas solucionados;

f) controle e fiscalização deficientes: controles e sistemas de fiscalização deficientes e ausência de responsabilização efetiva dos agentes levam a sobrepreços e a erros de execução que acarretam, por vezes, a paralisação da obra por falta de recursos ou por problemas técnicos.

Em interessante trabalho apresentado por CABRAL (2002) é procedida pesquisa no âmbito das obras acompanhadas pelo TCE-PE, onde são analisados 150 contratos de obras públicas em 32 municípios do Estado. Esse trabalho corrobora com uma pesquisa de campo e as análises feitas pelo TCU:

- 38% das obras não possuem projetos básicos compatíveis com Lei nº 8666/93;
- 33,33% das obras não possuem orçamentos estimativos compatíveis com Lei nº 8666/93;
- 28,67% das obras não foram executadas por empresas de engenharia, conforme Lei nº 6.839/80 e Lei nº 5.194/66;
- 46,67% das obras não possuem fiscalização conforme Lei nº 8666/93;
- 45,33% das obras não possuem boletins de medição compatíveis com as obras executadas para liquidação das despesas das mesmas, conforme Lei nº 4320/64.

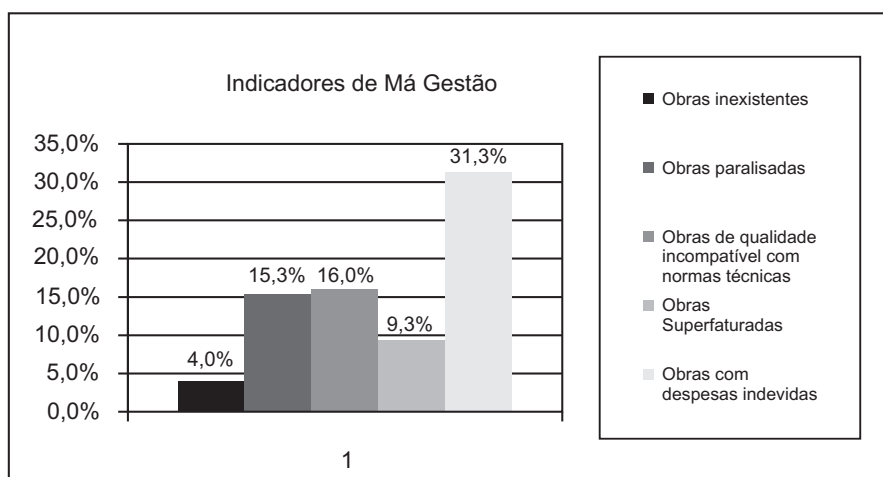


Gráfico 1 – Ineficácia de gestão de obras públicas municipais em 2000

Fonte: TCE-PE

Essa pesquisa deixou claro que quanto maior é o número de falhas no controle (projeto básico, orçamento estimativo, fiscalização, boletins de medição, contratação de empresa habilitada) de uma obra, menor é o percentual de obras compatíveis com as boas normas de gestão e execução de obras públicas.

Gestão	Falhas nos Controles Internos					Total
	0	1	2	3	4	
Obra Compatível	21,33%	14,67%	10,67%	4,00%	2,67%	53,33%
Obras com 0 a 4 falhas na Gestão	4,67%	18,67%	6,67%	11,33%	4,67%	46,67%
Total	26,00%	33,33%	17,33%	15,33%	7,33%	

Quadro 2 – Representação da gestão de obras públicas municipais em face das falhas nos controles internos das obras

Fonte: CABRAL, Analúcia Mota Vianna, Estudo de Modelo de Eficácia da Gestão de Obras Públicas Municipais, Pernambuco: SINAOPÉ, 2002.

O Congresso Nacional, na ação de três CPIs (PC, Anões do Orçamento e Obras Inacabadas) e da Comissão temporária para as obras inacabadas identificou como principais problemas para a existência de obras inacabadas:

- 1- Processo de execução orçamentária desordenado e voltado para produção do superávit primário - que gera problemas no fluxo orçamentário;
- 2- processo de elaboração orçamentária caótica (que possibilita a construção de “janelas orçamentárias” e dificulta os controles);
- 3- dotação orçamentária inadequada para dar o andamento às obras;
- 4- pouco exercício, por parte do Legislativo, da função fiscalizadora e pouco proveito tirado das fiscalizações realizadas pelo Sistema de Controle;

5- deficiência do sistema de controle interno do Poder Executivo e falta de fiscalização de recursos transferidos;

6- inexistência de um sistema de custos adequado e disseminado nos três níveis federados, de forma a evitar o superfaturamento;

7- atraso nos pagamentos por parte dos entes federados;

8- ausência de sistema de contabilidade que possibilite o adequado planejamento, controle e avaliação;

9- existência de dotações globais que possibilitem a existência de esquemas.

Parece-nos que o diagnóstico que está sendo feito há uma década e meia é extremamente preciso e recorrente. O que é espantosa é a falta de concertação política e vontade administrativa de atacar realmente os problemas de caráter estrutural que levam à paralisação de obras.

#### **POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA OS PROBLEMAS APONTADOS**

Conforme verificamos no item anterior existe uma diversidade de causas possíveis para o problema das obras inacabadas, logo devem existir medidas diversas para seu equacionamento e solução, assim há um conjunto de medidas que podem levar ao aperfeiçoamento do processo, como:

a) **Deficiências no projeto:** melhoria no processo de responsabilização e acompanhamento da responsabilização. Vemos como uma das soluções plausíveis o melhor acompanhamento das Anotações de Responsabilidade Técnica, que imputam responsabilidade (que pode ter conseqüências cíveis e penais aos engenheiros/arquitetos responsáveis) nas obras públicas, para tanto propomos:

1) obrigatoriedade de registro do projeto básico e respectiva ART para realização da licitação da obra pública (inserir dispositivo no § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93);

2) registro do projeto executivo, com a respectiva ART e licença de obra para início da execução do

contrato (inserir dispositivo no art. 67 da Lei nº 8.666/93)

3) baixa na ART para o recebimento definitivo e pagamento da última parcela da obra (inserir dispositivo no art. 73 da Lei nº 8.666/93).

**b) Problemas no fluxo orçamentário e financeiro:** os problemas de insuficiência de fluxo orçamentário e/ou financeiro podem ser de natureza política ou técnico/financeira. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), no seu art. 45, prevê a inclusão na Lei Orçamentária e nas Leis de Créditos adicionais de projetos novos somente após “adequadamente atendidos” os projetos em andamento, na forma que prever a LDO. **O que nos parece adequado é regular o que pode ser considerado minimamente adequado para a LDO (talvez 50% do previsto no PPA).**

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.

**c) Licenciamento Ambiental:** para prevenir a realização de licitações sem licença ambiental e para impulsionar a tramitação desses processos nos órgãos ambientais acreditamos pertinentes:

1) alterar a Lei de Licitações, obrigando o licenciamento do projeto básico antes da licitação (inserir dispositivo no § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93);

2) estabelecer um prazo máximo de 60 (sessenta) dias para que os órgãos ambientais se manifestem sobre o impacto ambiental das obras públicas.

**d) Decisões do TCU e Paralisações da CMO:** estipular prazos para que o Congresso anule contrato, caso não tenha sido dada uma solução administrativa, e seja determinado a realização de nova licitação ou realização da obra diretamente pelo Poder Público (Batalhões de Engenharia e Construção do Exército, DERs, etc.).

e) **Controle e Fiscalização Deficientes:** criar mecanismos legais que fortaleçam a troca de informação, os sistemas de controle, o registro no SIASG e sua interligação com o SIAFI e o fortalecimento dos sistemas de custos da Caixa Econômica Federal e do DNIT e utilização de sistemática de repasses similares ao que a Caixa Econômica utiliza, onde o pagamento só é efetuado após a fiscalização do conveniado e da Caixa e os recursos não transitam nas contas do conveniado.

#### MEDIDAS LEGISLATIVAS ADOTADAS

Os dois grandes avanços, nessa década e meia, que aperfeiçoaram a fiscalização de obras foram a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), criada no espectro da CPI do PC e dos Anões do Orçamento, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00 LRF), que criou mecanismos que, uma vez operacionalizados, podem dificultar a paralisação de obras (em específico o art. 45 da Lei...).

Na falta da tão esperada reforma do processo orçamentário, ainda regido pela Lei nº 4.320/64, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem tentado suprir lacunas como a criação do Anexo de Obras com Índícios de Irregularidades Graves, a tentativa de estabelecer um sistema de custos para a administração pública e a obrigatoriedade de registro dos contratos no SIASG. Esse tipo de instrumento é precário, tendo em vista o período limitado de vigência das Leis de Diretrizes e, por vezes, a descontinuidade dos procedimentos, sujeitos à grandes oscilações das conjunturas políticas dos momentos de tramitação e sanção das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito. CPI Obras Inacabadas: relatório final. Relator: Anivaldo Vale. Brasília : Câmara dos Deputados, 2001. 213 p.
- CABRAL, Analúcia Mota Vianna. Estudo de modelo de eficácia da gestão de obras públicas municipais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, VII, 2002, Brasília. Disponível em: < [http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO/OBRAS\\_PUBLICAS/ANAIS\\_DO\\_VII\\_SIMPOSIO\\_NACIONAL.PDF](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAO/OBRAS_PUBLICAS/ANAIS_DO_VII_SIMPOSIO_NACIONAL.PDF)>

Poucas ações isoladas de fiscalização são propostas e poucas proposições legislativas são feitas no sentido de perenizar normas estruturantes para o sistema orçamentário e financeiro que visem reduzir o problema de forma permanente. Os projetos estruturantes apresentados, como a reforma da Lei de Orçamentos e as alterações na Lei de Licitações tramitam de forma muito lenta por representarem fortes instrumentos de alocação, distribuição e exercício de Poder.

#### CONCLUSÕES

O problema do controle de obras públicas, em específico das obras inacabadas é um tema que tem mobilizado a sociedade periodicamente e motivado alterações de procedimentos na execução financeira e no processo licitatório, porém as medidas estruturantes que podem realmente modificar o cenário atual ainda estão em maturação, questões centrais como a reforma no processo orçamentário, maior responsabilização dos agentes públicos por resultados, relação entre os entes federados e entre poderes são essenciais para solução da questão de obras inacabadas e obras com indícios de irregularidade grave.

O que resta de importante é o espaço que existe para o Poder Legislativo crescer suas ações nesse campo, quer por meio de medidas voltadas para fiscalização, quer por meio de medidas de aperfeiçoamento da legislação e das instituições existentes.



- Paraná. Tribunal de Contas do Estado. *Manual Nacional de Auditoria Governamental*. Curitiba: TCEPR, 1999. vol. II.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2002.
- TEIXEIRA, João Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.