

O Projeto Básico como elemento de responsabilidade na gestão pública

Ary Braga Pacheco Filho

“Obra cara é obra parada. Uma obra paralisada penaliza a população duplamente: pela ausência da obra e pelos recursos já aplicados, sem falar na riqueza que se deixa de produzir, em prejuízo do desenvolvimento econômico e social do país.”

(Senador Carlos Wilson, Presidente da Comissão Temporária de Obras Inacabadas do Senado Federal)

Desde o início de sua ação fiscalizadora no setor de obras públicas o Tribunal de Contas da União tem aprimorado suas metodologias de auditoria nesse campo do conhecimento humano. A intenção é fornecer à sociedade brasileira, por meio do Congresso Nacional, a quem compete aprovar o Orçamento da União, informações céleres e seguras acerca da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais em obras financiadas pelo Erário Federal. A área tem merecido grande atenção, em função da constante ocorrência de irregularidades, ilegalidades e desvios de toda ordem, que causam sérios e, freqüentemente, insanáveis danos à Nação.

Cabe dar destaque, inicialmente, às ações da Corte de Contas Federal do Brasil nos últimos cinco anos, para que se possa acompanhar a evolução desse tipo de fiscalização e entender sua importância no contexto do Orçamento Público da União. Mais do que isso, é importante que se atente para as causas das irregularidades que têm ensejado incontáveis paralisações nas obras públicas de nosso País, seja por determinação do Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, quando constatada alguma irregularidade praticada no empreendimento, ou mesmo em razão da falta de recursos públicos para a conclusão dos serviços, fato extremamente comum no setor público e, geralmente, decorrente de maus projetos para os empreendimentos.

Ary Braga Pacheco Filho é Analista de Controle Externo do TCU

A propósito, nunca é demais lembrar da Comissão Temporária instaurada pelo Congresso Nacional na década passada, que versou sobre obras públicas paralisadas no Brasil, cujos trabalhos, concluídos em 1995, constataram a situação caótica de nossas obras públicas. Naquela oportunidade, apenas a título de registro, constatou-se o absurdo de mais de 2.500 obras paralisadas pelas mais variadas causas, e que, fundamentalmente, em face da irresponsabilidade de muitos gestores públicos, privou muitas comunidades brasileiras de serviços essenciais para os quais “teriam sido projetadas”.

Releva justificar, então, as aspas aplicadas à expressão acima, vez que uma das maiores causas, senão a maior, das paralisações de obras públicas no Brasil está diretamente relacionada aos seus projetos, sejam eles os Projetos Básicos como definido na Lei das Licitações, ou mesmo os Projetos Executivos.

A fiscalização do Tribunal de Contas da União, por intermédio dos Levantamentos de Auditoria realizados por suas Secretarias de Controle Externo, tem comprovado a inexistência de projetos adequados para a maioria das obras públicas no Brasil, não por incapacidade técnica de nossa engenharia, mas tão-somente, por iniciativa de gestores despreparados, às vezes mal-intencionados com o fito de driblar a Lei, em função de pressões políticas, ou ainda para desviar recursos do Erário, fatos que não interessam à sociedade e tampouco ao setor público, pois resultam em fraudes, desvios e tantas outras irregularidades que maculam a administração da coisa pública no Brasil.

Este texto tem por escopo principal alertar a todos os que, de fato, têm interesse em aplicar o princípio da moralidade, como previsto no art. 37 de nossa Constituição Federal, no sentido de se implantar uma necessária, urgente e radical mudança na atuação dos órgãos públicos quanto ao exato cumprimento de um mecanismo já definido em Lei e proporcionar a criação de novos meios, que servirão para interromper a sangria de recursos dos cofres do Erário, cuja causa tenha início no projeto de má qualidade.

Para tal, cumpre lembrar o que dispõe, de forma bastante clara, o art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei de Licitações, isto é, as licitações só devem se iniciar se houver projeto básico aprovado pela autoridade competente. Ou seja, incorre em flagrante ilegalidade

aquele que inicia qualquer procedimento licitatório sem que tenha concluído a contento o respectivo projeto básico.

É fundamental que se atente para o fato de ser o Projeto Básico o principal indutor do investimento do ponto de vista de obras públicas. Ele é o motor, a força propulsora de uma obra de engenharia. Sem projeto não há obra, embora existam administradores públicos – e não são poucos – que insistem em tentar provar o contrário.

Decorrencia do Projeto Básico, também previstos no art. 7º da Lei de Licitações, surgem o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários da obra ou serviço e a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes das obras.

Com efeito, como é possível orçar uma obra ou mesmo prever recursos do orçamento público para financiá-la se não existir um projeto adequado que a defina completamente, que a descreva com elementos suficientes para caracterizá-la?

Somente por intermédio de projetos básicos de boa qualidade, e portanto, adequados às necessidades de cada obra, estudados à exaustão, com cautela, dentro de padrões técnicos e em conformidade com as normas da ABNT, poderemos almejar um dia um posto junto à elite das nações que realizam grandes obras públicas com início, meio e fim.

"Com efeito, como é possível orçar uma obra ou mesmo prever recursos do orçamento público para financiá-la se não existir um projeto adequado que a defina completamente, que a descreva com elementos suficientes para caracterizá-la?"

A Lei da Licitação define, com bastante riqueza de detalhes o que vem a ser um Projeto Básico que, resumidamente, deve:

- a) conter elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço;
- b) ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares;
- c) estar assegurada a viabilidade técnica do empreendimento;
- d) contemplar estudos adequados de impacto ambiental;
- e) possibilitar a avaliação do custo da obra (orçamento) e a definição de métodos e prazos de execução;
- f) conter o desenvolvimento da solução escolhida que forneça uma visão global da obra e identifique todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- g) prever as soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar necessidade de reformulações ou variantes durante a execução do projeto executivo;
- h) identificar os tipos de materiais, equipamentos a utilizar e serviços a executar, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento;
- i) conter informações que possibilitem estudos e deduções dos métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, bem como para a montagem de plano de licitação e gestão da obra; e
- j) conter orçamento detalhado do custo global da obra.

O Projeto Executivo é, por sua vez, definido como o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas

- ABNT.

É claro, então, que apenas com a adoção do que determina a Lei nº 8.666/93 e, com o conseqüente e rigoroso cumprimento do art. 7º, § 2º, inciso I, do Estatuto das Licitações, resolver-se-ia a maior parte das irregularidades constatadas pelo TCU a cada ano nas fiscalizações de obras públicas, que servem de subsídio à elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Os números comprovam a importância do Projeto Básico na execução das obras públicas, uma vez que das 381 obras fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União em 2.003, 275 apresentaram indícios de irregularidades graves, com indicativo para paralisação – conhecidos pela sigla IGP, das quais, pasmem, mais de 70% delas, de alguma forma, apresentavam problemas de Projeto, que incorreram em irregularidades nos procedimentos licitatórios; na ocorrência de sobrepreço; em alterações indevidas de projetos; na existência de falhas graves no aspecto ambiental; ou mesmo na superveniência de superfaturamento das obras, fatos graves que denotam a urgência de modificação nos procedimentos de avaliação de projetos *vis a vis* à liberação de recursos.

Para tanto, a exemplo do que se realizou no ano de 2.000 com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, há que se desenvolver um esforço por parte dos legisladores, com apoio da sociedade, visto que fortemente moralizador para o gasto público, no sentido de se criar um mecanismo que vincule a liberação de recursos do Orçamento da União somente a obras cujos projetos estejam de fato concluídos e aprovados pelos respectivos órgãos reguladores, ministérios, entes controladores ou entidades do gênero.

"O Projeto Executivo é, por sua vez, definido como o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT."

Esse mecanismo ora proposto poderia ser criados no âmbito das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual, por meio das quais o Congresso Nacional passaria a liberar recursos do Orçamento Federal, se e somente se a obra a ser contemplada seguir efetivamente o que dispõe os já mencionados tópicos da Lei nº 8.666/93. Vale dizer, não haveria recursos para obras cujos projetos estivessem incompletos, inacabados ou mal-executados.

Seriam o resgate e o reconhecimento dos verdadeiros papéis do Político e do Gestor Público à frente da administração do patrimônio público, vez que estariam a resguardar, de fato, os reais interesses da sociedade. Além disso, o Orçamento Público passaria a ser um instrumento mais eficaz, mais realista e efetivo no controle da coisa pública, pois os recursos seriam direcionados apenas a empreendimentos sadios.

Pode-se constatar, de forma cartesiana, a relação direta existente entre superfaturamento e projetos básicos de má qualidade, bem como entre paralisação de obras públicas e projetos básicos mal elaborados ou inexistentes.

Torna-se mister, de conseguinte, a proposição de algum tipo de responsabilização penal e civil para o gestor público, tanto da entidade interessada na obra, quanto do órgão aprovador dos projetos, que compactuar com a aprovação de projetos inadequados, inacabados, incompletos ou viciados, sem os regulares estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambientais.

Em outras palavras, sem projeto não deverá haver início de obra e os recursos públicos poderão ser direcionados para projetos ou atividades mais interessantes à sociedade, uma vez que o pior tipo de obra pública é aquela que se inicia a qualquer custo e em algum momento fica paralisada.

Desnecessário trazer exemplos pontuais de tais obras públicas, já que qualquer cidadão medianamente informado vai se lembrar de uma ponte ou viaduto inacabados, de um metrô não concluído, de um hospital abandonado ou de uma estrada que há anos padece por falta de recursos públicos para sua conclusão. Com certeza, as causas dessas paralisações alicerçam-se em projetos que sofreram mudanças radicais, pela simples falta de qualquer tipo de planejamento, o

que proporcionou a exaustão de todos os recursos direcionados a tais obras.

É importante que se repita, de forma direta, que os projetos são mal elaborados não por incompetência da engenharia nacional, mas por conveniência de gestores mal-intencionados, cujo objetivo não é atender às comunidades para as quais servem, mas outros menos nobres, que desmerecem a consideração daqueles que buscam seriedade na aplicação dos recursos públicos.

Não se pode aceitar o início de empreendimentos viciados, sejam eles quais forem e onde quer que estejam, a título apenas de recebimento de verbas públicas para sua má utilização, sob pena de se convalidar implicitamente a inépcia, a irregularidade, o desvio, a fraude e a corrupção.

É preciso, portanto, que não se permita a liberação de recursos sem um fim claro e com destino conhecido e seguro para que nossas obras públicas possam, efetivamente, ser úteis à sociedade, vislumbrando-se o cumprimento, não somente do princípio da moralidade, mas também, da legalidade, da eficiência, eficácia e economicidade.

Se temos conseguido avanços reconhecidos em todo o mundo em diversas áreas de atuação governamental como combate à AIDS, proteção do meio ambiente, educação fundamental, dentre outras, poderemos avançar, também, na condução de nossas obras públicas, tema de fundamental importância para a infra-estrutura do País, geração de empregos, distribuição de renda e bem-estar social.

Referências:

- 1) BRASIL. Congresso. Senado Federal. Comissão Temporária de Obras Inacabadas. Relatório Final. Brasília : Senado Federal, 1995.
- 2) BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.
- 3) MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Curso prático de Direito Administrativo, Belo Horizonte : Del Rey, 1999;