



Senado Federal
Comissão Especial das Obras Inacabadas - CEOI

RELATÓRIO PRELIMINAR

Comissão Especial das Obras Inacabadas - CEOI



Senado Federal Comissão Especial das Obras Inacabadas - CEOI

1 RELATÓRIO

Trata-se de relatório preliminar por meio do qual esta relatoria vem apresentar aos demais membros da comissão as conclusões alcançadas até o momento, em decorrência dos exames efetuados no âmbito desta Comissão Especial das Obras Inacabadas.

Cabe oportunamente destacar que os resultados aqui apresentados não pretendem ser considerados conclusivos, até mesmo porque os trabalhos desta comissão ainda estão em seu princípio, e resta pendente expressiva parcela dos procedimentos aprovados por este colegiado no âmbito do Plano de Trabalho apreciado na reunião de 23 de novembro último. Por ora, apenas foram tratados dados preliminares reunidos e encaminhados pelo Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e que chamaram atenção desta relatoria por, de alguma maneira, recomendarem explorações amiúde nos trabalhos que serão realizados nos meses vindouros.

Ressalte-se que, ademais dos dados com que logramos contar, e cuja sistematização é objeto das obtemperações prévias



Senado Federal Comissão Especial das Obras Inacabadas - CEOI

que ora submetemos à Comissão Especial das Obras Inacabadas, cumpre-nos informar que outros expedientes foram endereçados para os Ministérios empreendedores, de sorte a levantar dados específicos para qualificar as conclusões, no espírito e conforme cronograma disposto no aludido Plano de Trabalho. As conclusões aqui apresentadas, pois, fundamentam-se essencialmente na análise da planilha de 1.600 (um mil e seiscentas) obras que estavam paralisadas e cuja retomada foi anunciada recentemente pelo Governo Federal, bem como em dados disponíveis nos sistemas de monitoramento de obras dos diversos órgãos executores, de coordenação ou de controle sobre as realizações públicas federais.

2 EXAME TÉCNICO

Fruto de medidas e decisões pretéritas, inclusive encampadas por instâncias de controle em sede cautelar, avolumaram-se iniciativas financiadas com os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social que não chegaram a termo, não geraram benefícios para a população ou o fizeram em medida menos do



Senado Federal Comissão Especial das Obras Inacabadas - CEOI

que bastante e proporcional aos esforços empreendidos. Como resultado deste quadro dantesco, o Governo que assumiu o País após dolorosa transição encampou trabalho de identificação de pequenas obras que reunissem condições de conclusão ainda durante o mandato corrente, e que representassem potencial de desenvolvimento local integrado, quer porque per si indicassem relevante impacto de médio prazo e reduzido prazo para o *payback*, quer porque se associassem a outras medidas estruturantes, ou ainda por liberarem espaço fiscal para novos projetos.

Um segmento do que resultou essa empreitada preliminar foi o relatório em forma de planilha de dados contendo 1600 (um mil e seiscentas) obras do PAC com orçamento entre R\$ 500 mil e R\$ 10 milhões, que receberam aportes da União, mas se encontravam paralisadas. Essa tipificação consiste, nos termos da Portaria/MPDG nº 348/2016, em empreendimentos iniciados, mas sem apresentação de boletim de medição em período igual ou superior a 90 (noventa) dias, salvo ateste de execução física pelo Ministério gestor ou pela mandatária da União. Nesse diapasão, a Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, do



Senado Federal Comissão Especial das Obras Inacabadas - CEOI

Ministério do Planejamento, do Desenvolvimento e Gestão, remeteu ofícios aos órgãos responsáveis, estabelecendo critérios para a retomada das obras e uma nova sistemática para monitoramento centralizado.

Como medida objetiva, o Planejamento autorizou o adiantamento de 5% do valor de repasse quando do reinício das edificações, nos termos do art. 2º, § 3º, do aludido instrumento infralegal. Aditando as providências, poderão os órgãos gestores propor o remanejamento de valores entre empreendimentos, para arcar com eventuais custos adicionais para conclusão do que se encontrava paralisado. Para tanto, é fundamental que os órgãos atestem, do universo destacado, quais os empreendimentos têm real possibilidade de conclusão, em um cronograma definido. A terceira linha propositiva constitui justamente nos marcos temporais: para serem contempladas com as medidas saneadoras, as obras precisam ter perspectiva de reinício até junho de 2017 e conclusão até o final do corrente mandato presidencial. As obras com execução física superior a 50% têm de ter perspectiva de conclusão até junho de 2018.



Senado Federal Comissão Especial das Obras Inacabadas - CEOI

Logo, trata-se de medida inicial, que ainda não possui o condão de apontar para compromissos objetivos com a conclusão, mas iniciativa fundamental para avaliar a factibilidade de execução em curto prazo e para provocar o reaquecimento dos investimentos de impacto local, tão relevantes para desconcentrar o desenvolvimento e reduzir assimetrias infranacionais.

1) Nesses termos, torna-se oportuno elencar os critérios utilizados pelo Ministério do Planejamento para classificar os motivos da paralisação. Consoante se depreende da leitura do relatório a que todos tiveram acesso, as obras foram paralisadas pelas seguintes razões representativas das muitas particularidades: **abandono da empresa; impedimento ambiental; interpelação judicial; restrição orçamentária e financeira; paralisação cautelar por órgãos de controle; motivo técnico; titularidade do imóvel ou pendência de desapropriação; e outros.**

Merecem destaque as paralisações por motivo **técnicos**, que alcançaram 38% do total das obras paralisadas. Essas paralisações decorrem de interferências técnicas observadas somente quando da fase de execução do objeto contratual. Tanto é verdade que a média de execução física das obras paralisadas por esse motivo superou os 44%.



Senado Federal Comissão Especial das Obras Inacabadas - CEOI

Não obstante, embora as interferências que ensejam paralisação das obras sejam observadas apenas na fase de execução, sua origem se dá ainda na etapa preparatória do projeto, durante a fase interna do procedimento licitatório, quando da elaboração do projeto básico. Não é raro encontrar fiscalizações de órgãos de controle que apontam como irregularidades a utilização de projetos básicos deficientes ou desatualizados, em desacordo com art. 6º da Lei de Licitações.

Nesse ponto, é possível constatar que os órgãos empreendedores, como regra geral, ao realizarem a contratação de empresas projetistas não definem adequadamente, no termo de referência, o objeto contratual, tampouco se mostram tecnicamente aptos a acompanhar, efetivamente, a elaboração dos projetos, valorá-los e recebê-los definitivamente. Ademais, cumpre destacar que, a despeito da grande quantidade de obras paralisadas, aditivadas (além do limite legal permitido) ou abandonadas por falta de um projeto adequado, há omissão na responsabilização das empresas projetistas.

No tocante às obras em análise, sua grande maioria é executado por municípios, como regra, responsáveis pela



Senado Federal Comissão Especial das Obras Inacabadas - CEOI

elaboração do projeto. Isso, entretanto, não exime a culpabilidade dos órgãos federais responsáveis pela transferência de recursos, pois, seja por falta de estrutura, seja por falta de norma específica, não analisam os projetos enviados preliminarmente à transferência dos recursos aos entes subnacionais. Essa constatação parece ser menos verdade quando a União recorre a entidade capilar com competência em engenharia e arquitetura, como tem se notabilizado a Caixa na celebração e na gestão dos contratos de repasse em nome de órgãos orçamentários federais.

Em unidades que possuem maior capilaridade e que transferem diretamente os recursos, concentrou-se a paralisação por abandono de empresas. Esse foi o caso do Ministério da Educação, que goza da estrutura do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que transfere recursos fundo a fundo. Em outros casos, a descentralização ocorre por meio da celebração direta de convênio com as Prefeituras. Em ambas as situações, a impropriedade ou imprecisão nos projetos poderiam ser minoradas com a criação de um certificado de empresas projetistas que reconhecidamente detenham excelência na



Senado Federal Comissão Especial das Obras Inacabadas - CEOI

elaboração de projetos, comprovada com a acuidade na fase de execução das obras. A medida poderia levar à valoração objetiva de capacidade técnica e constituir um referencial para contratação das empresas.

No que diz respeito às interrupções decorrentes de abandono da empresa, elas respondem por 36% das obras paralisadas no universo considerado. Esse aspecto merece que se lhe a análise, uma vez que o percentual de execução física pode indicar diferentes causas do abandono por parte da contratada.

Examinando a planilha, constata-se que 30% das obras abandonadas continham menos de 20% de execução física. Tal fato pode indicar que as empresas contratadas não detinham a capacidade técnica suficiente para execução do objeto. Para contornar essa situação, a administração deve estabelecer exigências suficientes para que aquele que for contratado esteja apto para cumprir com sua proposta. Nesse caso, não seria necessária nenhuma medida legislativa, mas tão somente a adequação de procedimentos de gestão dos órgãos contratantes.

Ainda quanto a esse aspecto, foi constatado que 40% das obras abandonadas pelas empresas possuíam entre 20% e 60%



Senado Federal Comissão Especial das Obras Inacabadas - CEOI

de execução. Tal fato pode denotar a perniciosa prática de jogo de planilha. Isso porque esse percentual de execução física evidencia capacidade técnica de execução, mas que pode concorrer com o interesse da empresa por ser remunerada apenas pelos serviços de maior lucratividade, quando se concentrem no início do cronograma de execução. Nesses casos, afora questões éticas e compromisso cívico, tornar-se-ia desinteressante para a contratada a continuidade do contrato. Em ocorrendo isso, caso a administração contratante não adote as sanções cominadas em lei, a empresa faltosa poderá persistir com essa prática em outras contratações públicas.

Outro motivo de paralisação que merece destaque nas análises a que proceder esta Comissão Especial está relacionado com questões **orçamentárias e financeiras**. De qualquer sorte, tiveram respaldo de antemão pelo Ministério do Planejamento, tanto na autorização para adiantamento de 5% dos recursos financeiros quanto na possibilidade de remanejamento de valores entre os empreendimentos, com fulcro em ofertar recursos bastantes para a retomada e a conclusão das obras. As medidas, de certa forma, assumem alguma deficiência anterior



Senado Federal Comissão Especial das Obras Inacabadas - CEOI

no planejamento da administração dos empreendimentos, na medida em que deflagrou o início de múltiplos empreendimentos sem a adequada previsão orçamentária ou programação de desembolsos.

As demais causas registradas não mereceram, em um primeiro vislumbre, detida atenção deste relator, conquanto possam aflorar como decisivas no decorrer do trabalho.

3 CONCLUSÃO

Em um trabalho preliminar, preparatório das profícuas explorações que seguramente serão realizadas pelo colegiado, este relator procedeu a expedita condensação do que logrou levantar até o momento a Secretaria de Desenvolvimento de Infraestrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Paralelamente, remeteu aos órgãos empreendedores responsáveis requerimentos aprovados por esta Comissão, nos termos do Plano Trabalho apreciado na última reunião.



Senado Federal

Comissão Especial das Obras Inacabadas - CEOI

As audiências inauguradas na reunião de hoje serão outra valorosa fonte de subsídios para estear a ultimação dos investimentos elencados, bem assim para avaliar a oportunidade de proposição legislativa de autoria coletiva, caso a Comissão Especial identifique lacunas legais e oportunidade de robustecimento de instrumentos normativos e administrativos.

Senador Wilder Moraes

Relator