



# **SENADO FEDERAL**

## **PARECER**

### **Nº 688, DE 2007**

DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Aviso nº 18, de 2007 (nº 879/2007, na origem), do Tribunal de Contas da União, encaminhando cópia do Acórdão nº 1188/2007-Plenário, referente à auditoria realizada com o objetivo de elaborar diagnóstico sobre as obras inconclusas financiadas com recursos da União.

RELATOR: Senador **FLÁVIO ALVES**

RELATOR "AD HOC": Senador **GARIBALDI ALVES**

Em 26 de junho de 2007, o Senado Federal recebeu, por meio do Aviso nº 18, de 2007 (nº 879/Seses/TCU/Plenário, de 2007, na origem), cópia do Acórdão nº 1.188/TCU/Plenário, de 2007, e dos respectivos relatório e voto que o fundamentaram. No dia seguinte, o aviso e seus anexos foram encaminhados a esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). Em 7 de agosto, fui designado Relator.

O acórdão em questão refere-se ao levantamento de auditoria realizado nos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Ciência e Tecnologia, da Educação, da Integração Nacional, da Saúde, das Cidades, das Comunicações e do Turismo e no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) no intuito de elaborar diagnóstico sobre as obras inconclusas financiadas com recursos da União. A equipe de auditoria encarregada selecionou para análise entidades do Poder Executivo com maior concentração de obras. Os trabalhos procuraram responder as seguintes questões:

- a) Quais são e como identificar as obras inacabadas executadas com recursos da União?
- b) O processo orçamentário e financeiro evita a ocorrência de obras inacabadas?
- c) 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?

Constatou-se, primeiramente, a dificuldade das entidades auditadas em obter informações sobre suas próprias obras, pois nenhuma dispõe de um sistema de informações capaz de recuperar tempestivamente dados para a obtenção de um cadastro sobre suas obras paralisadas ou inacabadas.

Vencidos os primeiros obstáculos, obteve-se o rol aproximado de obras inacabadas executadas com recursos da União, seja de forma direta (ou seja, obras da União) ou por meio de transferências intergovernamentais (ou seja, obras de estados e municípios com participação de recursos da União). São 400 obras, no valor de R\$ 3,3 bilhões, com um volume de recursos já aplicados em torno de R\$ 2 bilhões.

As obras inacabadas foram assim classificadas: as que não tinham execução orçamentária há mais de um ano, mas ainda possuíam contrato/convênio vigente (obras paralisadas), e as que ainda não estavam concluídas apesar das vigências dos seus respectivos ajustes já terem expirado (obras abandonadas).

Relacionando-se os dois critérios há pouco citados, tem-se que 130 obras são da União e 270 de estados e municípios, enquanto 233 estão paralisadas e 167 abandonadas, conforme mostrado pela tabela a seguir:

TIPO DE OBRA INACABADA	DA UNIÃO	DE ESTADOS/MUNICÍPIOS	TOTAL
Paralisada	108	125	233
Abandonada	22	145	167
<b>TOTAL</b>	<b>130</b>	<b>270</b>	<b>400</b>

Em termos da distribuição por estado, a maior parte das obras inacabadas da União está em Minas Gerais e em Mato Grosso, que respondem, respectivamente, por 17,7% e 12,3% do total, seguidos pelo Pará (9,2%) e por Goiás (7,7%).

No caso de estados e municípios, as paralisações e abandonos concentram-se nos Estados de São Paulo (8,5%), do Rio de Janeiro (7,8%) e de Goiás (7,8%). O baixo percentual por estado indica que a distribuição das obras inacabadas é bastante uniforme, sem concentração relevante em determinados locais.

No que tange à distribuição por unidade orçamentária, as obras inacabadas da União são quase todas da responsabilidade do DNIT (94,62% do total). Isso deve ser uma decorrência do fato de que os outros ministérios executam poucas obras contratadas por eles mesmos ou mediante aplicação direta de recursos. Ademais, o orçamento do DNIT está voltado, primordialmente, para a realização de obras, o que não ocorre com as outras unidades orçamentárias.

Já em relação às obras de estados e municípios, a entidade que possui a maior quantidade de obras inacabadas é o Ministério das Cidades (46,7%), seguido pelo DNIT (21,1%).

Excluídas as obras cuja razão para estarem inacabadas não foi informada (24,5% do total), os motivos mais freqüentes das paralisações e dos abandonos foram os seguintes:

- a) fluxo orçamentário/financeiro: ..... 80%;
- b) rescisão contratual: ..... 6%;
- c) problemas no projeto/execução da obra: ..... 4%;
- d) quadro de bloqueio da lei orçamentária: ..... 4%.

As obras inacabadas da União com porcentagem de execução entre 70% e 90% são a maioria dentre os empreendimentos informados, o que indica que a interrupção não ocorre apenas no início do empreendimento.

Já a distribuição por percentual de execução física das obras de estados e municípios é mais uniforme, com as obras com execução maior que 90% correspondendo a 20,4% do total.

Os técnicos do TCU destacam que a maior parte das razões para a existência de obras inacabadas no âmbito da administração federal pode ser evitada ou minimizada. Admitem que é improvável que se acabe em definitivo com o problema, pois a execução de uma obra envolve diversas

peculiaridades. Mesmo um bom projeto, com uma alocação racional dos recursos financeiros, com ótimo acompanhamento e com gerenciamento adequado da execução da obra, pode enfrentar imprevistos que interrompam ou paralisem o empreendimento, inviabilizando a sua conclusão. Essa situação, entretanto, deve constituir uma 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.

No entanto, o próprio relatório de auditoria enfatiza que *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 (vide item 6.2.2.29).*

Em face da escassez de recursos, órgãos e entidades executores de obras têm pulverizado os recursos disponíveis. Como não se pode destinar a dotação apropriada para todos os projetos em andamento, o que tem sido feito é alocar a quantia mínima necessária para que haja alguma execução, gerando aditamentos de prazos e reajustes de preços. Dessa forma, além de não disponibilizar à sociedade os benefícios que o empreendimento geraria se tivesse sido entregue no tempo previsto, as obras federais chegam ao final com valores muitas vezes superiores aos estimados inicialmente.

Como se isso não bastasse, o poder discricionário detido pelo Poder Executivo na execução da lei orçamentária, de caráter autorizativo, permite que as prioridades fixadas pelo Poder Legislativo sejam subvertidas ou simplesmente abandonadas. Como lembra a equipe de auditoria, nesse contexto de baixo grau de transparência do processo decisório, a *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 (vide item 6.3.2.23).*

Constatou-se, ainda, que sistemas informatizados de controle do Governo Federal (Siafi, Siasg e SigPlan) gerenciam inúmeros dados sobre a

execução orçamentária e financeira, mas não são capazes, em várias situações, de evidenciar uma obra por não conterem 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 pode ter várias obras inseridas em sua execução, assim como uma obra geralmente tem mais de um contrato associado a ela.

A solução para esses problemas envolve a implementação de 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.

A sistematização dos dados permitiria que, por ocasião da elaboração do orçamento, o Poder Executivo entregasse ao Congresso Nacional uma carteira de projetos com a relação das obras cadastradas, separadas por unidade orçamentária, com a respectiva dotação a ser consignada. Cada dotação corresponderia ao valor previsto no cronograma da obra para aquele exercício. Essa sistemática tem como base legal o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que determina que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento.

Na hipótese de contingenciamento (ou seja, no caso de limitações de empenho e movimentação financeira), os recursos orçamentários e financeiros disponíveis seriam alocados na ordem de prioridade estabelecida na carteira.

Destaque-se que no Projeto-Piloto de Investimento (PPI) o próprio Governo Federal encontrou, para algumas das principais causas de obras inacabadas, soluções similares àquelas aventadas no relatório de auditoria, quais sejam:

- a) a criação da carteira de projetos da administração pública, com obras selecionadas e ordenadas por critério de prioridade de execução;

- b) a exigência de vinculação da meta física financeira do cronograma de execução do empreendimento à dotação da obra;
- c) a garantia de fluxo financeiro às obras prioritárias constantes na carteira de projetos, por imposição de limites ao contingenciamento;
- d) a criação de um cadastro geral de obras, implementado por meio de um sistema informatizado.

Outro problema que requer atenção das autoridades competentes são os convênios entre entes subnacionais e a União que têm por objeto uma parcela da obra, não abrangendo a totalidade do empreendimento, ou seja, a União somente aplica recursos em parte da construção, como, por exemplo, na fundação de uma barragem. A responsabilidade pela conclusão da obra é do convenente, visto não haver participação de recursos da União para a execução do restante. Neste caso, porém, não há garantia de finalização da obra.

Como solução, recomenda-se que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estipule, nas normas que disciplinam as celebrações de convênios e contratos que envolvam repasses de recursos do Governo Federal, que, no caso de obras, somente serão admitidos projetos como um todo ou suas fases (ou seja, estágios intermediários de um projeto, mas tecnicamente independentes), mas não suas etapas (ou seja, estágios tecnicamente interdependentes de um projeto).

Como conclusão do levantamento de auditoria realizado, o Plenário do TCU, no uso de suas competências constitucionais e legais, fez diversas determinações aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Cidades, da Educação, da Saúde e do Turismo e à Secretaria-Geral de Controle Externo do próprio TCU, bem como várias recomendações à STN e ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea).

Aquela Corte de Contas também sugeriu que o Congresso Nacional, por meio das leis de diretrizes orçamentárias (LDOs), adote as seguintes providências:

- a) regulamente o art. 45 da LRF, prevendo uma carteira de projetos da administração pública federal, que contemple informações a serem enviadas ao Poder Legislativo juntamente com o projeto de lei orçamentária anual relativas às obras com valor superior a R\$ 10,5 milhões cuja execução ultrapasse um exercício financeiro e daquelas com limite superior a R\$ 2 milhões com previsão de realizar-se integralmente no exercício do orçamento, listadas por unidade orçamentária e por ordem de prioridade de execução, contendo, entre outros requisitos, as respectivas dotações consignadas, data provável de conclusão e montante necessário para os exercícios subsequentes;
- b) defina, nos próximos exercícios, 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;
- c) estabeleça a necessidade de implementação e utilização, por parte da administração pública, do cadastro geral de obras;
- d) inclua o conceito da expressão “adequadamente contemplados” no corpo da LDO;
- e) 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 antes da data de envio do relatório correspondente;
- f) 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.

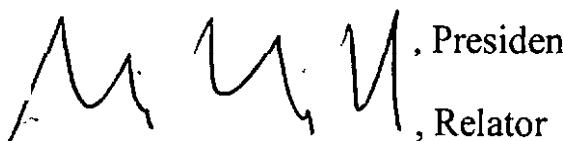
Decidiu-se, ainda, encaminhar cópia do acórdão em questão e dos respectivos relatório e voto às Presidência do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), à Casa Civil da Presidência da República, aos ministérios há pouco citados e aos Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Integração Nacional e das Comunicações, ao DNIT e à STN.

No mérito, o levantamento de auditoria realizado pelo TCU é uma importantíssima contribuição para o aprimoramento do processo orçamentário brasileiro. As obras inacabadas são uma chaga a incomodar toda a sociedade brasileira. Como explicar aos cidadãos brasileiros, que convivem com tantas carências, que parte significativa dos recursos públicos foram despendidos em empreendimentos que permanecem inconclusos, sem carrear qualquer benefício para a sociedade?

Trata-se de um quadro exasperador para as pessoas compromissadas com a construção de um Brasil melhor. Enfrentá-lo, entretanto, requer mais do que vontade. É preciso uma análise metódica do problema, um cuidado científico na identificação de causas e efeitos, e uma reflexão apurada sobre as soluções possíveis. E essa é a lacuna que esse relatório, em boa medida, preenche. Nele estão diagnosticadas diversas deficiências gerenciais e omissões legais cujo equacionamento em muito contribuiria para a redução do estoque de obras paralisadas e abandonadas. São subsídios importantes para o balizamento dos debates parlamentares sobre as próximas LDOs. Entendo, inclusive, como ainda mais importante que as sugestões do TCU sejam contempladas na lei geral de finanças públicas, reclamada pelo art. 165, § 9º, da Constituição Federal, uma vez que os efeitos das LDOs, editadas anualmente, são limitados no tempo. Nada mais natural, portanto, que o TCU também tenha enviado cópia do acordão em comento à Comissão Mista de Orçamento. Sem prejuízo de iniciativas individuais dos Senhores Parlamentares em qualquer das duas Casas do Poder Legislativo, é naquela comissão que os problemas observados e as soluções aventadas ganharão maior relevância, podendo contribuir sobremodo para o aprimoramento do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 135, de 1996, de autoria da Comissão Mista de Orçamento, que dispõe sobre normas *de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios*.

Em face do exposto, voto para que a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle tome conhecimento da presente matéria, com subsequente encaminhamento ao arquivo.

Sala da Comissão, 9 de outubro de 2007.

  
, Presidente  
, Relator

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E  
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE**

**PROPOSIÇÃO: AVS Nº 18 DE 2007**

**ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 09/10/2007, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):**

<b>PRESIDENTE:</b>	<i>L. Quintanilha</i> (Sen. Leomar Quintanilha)
<b>RELATOR: "Ad Hoc"</b>	<i>Ad Hoc</i> (Sen. Garibaldi Alves)
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PSB, PTB, PL e PPS)</b>	
RENATO CASAGRANDE-PSB	FLÁVIO ARNS-PT
SIBÁ MACHADO-PT	AUGUSTO BOTELHO-PT
FÁTIMA CLEIDE-PT	SERYS SLHESSARENKO-PT
JOÃO RIBEIRO-PR	INÁCIO ARRUDA-PC do B
EUCLYDES MELLO-PTB	EXPEDITO JÚNIOR-PR
<b>PMDB</b>	
LEOMAR QUINTANILHA	ROMERO JUCÁ
WELLINGTON SALGADO	GILVAM BORGES
VALDIR RAUPP	GARIBALDI ALVES
VALTER PEREIRA	GERALDO MESQUITA
<b>Bloco da Minoria (DEM e PSDB)</b>	
ELISEU RESENDE-DEM	ADELMIR SANTANA-DEM
HERÁCLITO FORTES-DEM	CÉSAR BORGES-PR
JONAS PINHEIRO-DEM	EDISON LOBÃO-DEM
JOSÉ AGRIPIINO-DEM	RAIMUNDO COLOMBO-DEM
CÍCERO LUCENA-PSDB	LÚCIA VÂNIA-PSDB
MARISA SERRANO-PSDB	FLEXA RIBEIRO-PSDB
MARCONI PERILLO-PSDB	SÉRGIO GUERRA-PSDB
<b>PDT</b>	
JEFFERSON PERES	VAGO