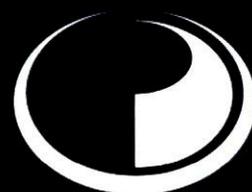


CONTROLE DO ARTIGO 45 DA LRF

PROPOSTA IBR 02/2017



IBRAOP

Aos
Tribunais de Contas
XXIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil

Goiânia-nov/2017



CONTROLE DO ARTIGO 45 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

1. JUSTIFICATIVAS:

- O dispositivo da LRF é um importante instrumento de controle e planejamento obrigatório e de incumbência de acompanhamento, sobretudo, pelos Tribunais de Contas.
- Não se tem conhecimento da atuação efetiva dos Tribunais de Contas em relação à exigência dos demonstrativos previstos na LRF.
- As constatações frequentes de obras inacabadas e/ou paralisadas, com significativos prejuízos ao erário.
- A nociva descontinuidade Administrativa, pela não complementação de obras em andamento de gestões anteriores.
- O descaso total com a conservação do patrimônio público, pela ausência de Programa de Manutenção e de dotação orçamentária específica e suficiente.
- Um exemplo da falta de controle e planejamento é a constatação da Controladoria Geral da União (CGU), quando aponta que o prejuízo com obras inacabadas de creches em todo país já ultrapassa R\$ 200 milhões, o desperdício é fruto de uma soma de problemas: falhas na fiscalização, falta de recursos e má utilização de verbas. Com os abandonos e problemas estruturantes, muitas obras viraram esqueletos que nem podem mais ser aproveitadas.
- O ex-Ministro do Tribunal de Contas da União, Valmir Campelo, registrou:

“Uma obra inacabada desperta a indignação de toda a sociedade. Na quantificação do potencial prejuízo que o estado de paralisação de um empreendimento acarreta aos cofres públicos, além de se considerar o montante nele empregado até a paralisação, devem ser levadas em conta outras circunstâncias: a não-realização dos benefícios que a utilização da obra inconclusa geraria para a população e o 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. Em resumo, uma obra paralisada gera muito mais prejuízo do que apenas aquele representado pelos recursos até então inutilmente nela empregados.”

- Revista TCU n. 109:

“O Tribunal de Contas da União (TCU) fez um amplo diagnóstico das obras inacabadas financiadas com recursos da União em todo o país. O levantamento detectou que das 400 obras inconclusas, no valor de R\$ 3,5 bilhões, 130 são empreendimentos executados pela União e as outras 270 são executadas por estados e municípios, mediante recursos



federais transferidos. A paralisação desses empreendimentos acarreta prejuízo de R\$ 1 bilhão aos cofres públicos.”

- **Jornal O Estado de S. Paulo - 04 Junho 2009 - Prejuízos com obras inacabadas:**

“Das 20 maiores obras estruturais planejadas para a cidade de São Paulo, 13 estão atrasadas (65% do total) e 5 nem sequer começaram. Apenas 2 seguem o cronograma. Os atrasos na entrega de novas escolas, complexos viários, corredores de ônibus e na reforma de patrimônios culturais e áreas públicas variam de 6 meses a 8 anos. Quando essas obras forem entregues - se forem - terão custado muito mais do que o inicialmente orçado. A drenagem do Córrego Aricanduva, por exemplo, custaria aos cofres municipais R\$ 97,6 milhões, tivesse sido concluída em três anos, conforme o contrato assinado em 2004. A última estimativa aponta para gastos de R\$ 132,5 milhões, um aumento de 35,7%. A má gestão das obras públicas, tradicional em todo o País, é resultado do planejamento malfeito, da falta de transparência na condução dos projetos, do uso de critérios equivocados de contratação e da incapacidade de equilibrar as contas públicas. Atendendo à Lei nº 8.666 (Lei das Licitações), as autoridades utilizam a modalidade do menor preço para contratar os fornecedores de obras e serviços de engenharia. Vence quem oferecer o menor preço. Mas o argumento do baixo custo da obra é depois utilizado pelos governantes para justificar a má qualidade da construção, os seguidos aditamentos de contrato e os atrasos na entrega. A reforma e revitalização do Largo da Batata, na zona oeste da cidade, por exemplo, foi anunciada pela Prefeitura de São Paulo em 2002, com previsão de início das obras no ano seguinte. Na época, a Emurb estimava o custo em R\$ 35 milhões. A reforma não saiu do papel no governo Marta Suplicy e o projeto sofreu mudanças na administração Serra/Kassab. Somente em 2007 as obras foram iniciadas, orçadas em R\$ 96,4 milhões e com previsão de entrega para outubro deste ano. Mas o novo projeto, que prevê a transferência de terminais de ônibus da Avenida Faria Lima para a Rua Capri, a instalação de uma estação intermodal (ônibus, trens e metrô), estacionamento, bicicletário e uma praça cultural, está atrasado. Como a Prefeitura anunciou em janeiro, essa obra será entregue em dezembro de 2010, a um custo de R\$ 99 milhões. Durante a cerimônia de posse do prefeito Gilberto Kassab, em janeiro, seus assessores distribuíram a revista São Paulo - Cidade Limpa e Melhor, uma espécie de relatório da gestão 2005-2008, com suas principais realizações. Na publicação, anunciou-se que dos 25 novos CEUs prometidos pelo prefeito, apenas 5 ainda estavam em construção. Na verdade, havia 11 em construção e, desses, 3 ainda não foram entregues. Quando concluídos, se não houver mais atrasos, esses prédios terão custado 18,5% a mais do que se tivesse sido obedecido à risca o cronograma inicial. A reforma da Biblioteca Mário de Andrade, também dada como pronta pela publicação, tem seu final previsto para os próximos meses. Motoristas que passam pela Ponte do Limão, na Marginal do Tietê, esperam há cinco anos a conclusão da reforma da ponte. Um novo contrato foi assinado no fim do ano passado, com previsão de conclusão da reforma em seis meses, prazo também não cumprido. Também os complexos viários do Jaraguá e Padre Adelino e os Viadutos do Café e da Beneficência Portuguesa já deveriam ter sido entregues há muito tempo. Projetos como a última etapa do prolongamento da Avenida Radial Leste e a extensão da Avenida Jornalista Roberto Marinho nem saíram do papel, apesar da relevância que têm para a melhoria das condições da saturada malha viária da cidade e de já terem seus projetos aprovados e os contratos assinados. São grandes os prejuízos causados por obras inacabadas, atrasadas ou prometidas, mas sempre adiadas. Além do aumento do custo da construção, grandes



canteiros de obras muitas vezes são instalados, aumentando significativamente os congestionamentos na cidade. Esses prejuízos seriam evitados se o poder público fizesse uma lista de obras prioritárias e não iniciasse novas obras enquanto as que estão em andamento não sejam concluídas.”

- Senado Federal – Requerimento n. 548, de 2016 – Comissão Temporária Interna sobre obras inacabadas:

“JUSTIFICAÇÃO

Todos os que temos a oportunidade de andar pelo país já constatamos quantos são os empreendimentos públicos iniciados e abandonados antes da conclusão. Embora se reconheça que, em alguns casos, a paralisação da obra se deve a restrições orçamentárias imprevisíveis, a causa maior desse grave problema certamente é a falta de profissionalismo dos gestores públicos, que se apegam a projetos mal feitos, se perdem na burocracia e nos entraves ambientais, e são incapazes de realizar um mínimo planejamento de suas iniciativas. Isso sem falar no maior sorvedouro de recursos públicos, que é a corrupção desenfreada. Além disso, é inegável que a administração pública brasileira está viciada por práticas contrárias a uma boa gestão da coisa pública, o que impede a continuidade das ações e projetos de governo. É nesse contexto que deve ser examinado o grave problema de obras inacabadas que se espalha pelo país, resultando em inaceitável desperdício de dinheiro público. Brasil afora, são pontes que não são concluídas, rodovias que não são terminadas em tempo adequado, centros de convenções e complexos esportivos abandonados, enfim, empreendimentos nos quais os vultosos investimentos realizados são perdidos por conta da corrosão provocada pela passagem do tempo. Esses recursos desperdiçados poderiam ir para a melhoria de hospitais, de escolas públicas ou para se atender às verdadeiras prioridades da população.”

- Os Tribunais de Contas não podem ficar omissos em relação à falta de planejamento e de efetividade da gestão pública.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

- LEI COMPLEMENTAR N. 101/2000:

“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.”

Portanto, para o adequado atendimento aos projetos em andamento, deve constar do orçamento para o exercício a que se refere a lei, dotação específica para cada projeto (obra



etc.) em valores suficientes para atendimento ao cronograma físico-financeiro do projeto, na forma definida em contrato, convênio ou instrumento congênere.

Quanto às despesas contempladas para conservação do patrimônio, deve haver previsão orçamentária para conservação de obras em valores suficientes conforme prévio diagnóstico das necessidades de conservação de bens públicos imóveis e móveis (maquinário, equipamentos etc.).

Assim, o Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo até a data do envio do projeto da LDO, relatório com as informações necessárias ao cumprimento da norma, ao qual será dada ampla divulgação.

O referido artigo da lei estabelece uma ordem de precedência, devendo ser considerados prioritários os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público, e se ainda houver capacidade (disponibilidade) de investimento do ente público, aí sim caberá a inclusão de novos projetos, lembrando sempre que o Poder Executivo informará o Legislativo sobre o estágio dos projetos em execução, visando obter na LDO autorização para iniciar novos projetos.

Deverá também ser apresentada estimativa de seu impacto financeiro e comprovação da existência de dotação orçamentária, sendo a despesa compatível com o PPA, não ferindo as disposições da LDO.

- RESOLUÇÃO ATRICON N. 04/2015 - Diretrizes de Controle Externo Atricon 3209/2015, relacionadas à temática “Planejamento e execução de obras e serviços de engenharia”

“21. Instituir e implantar procedimentos específicos para avaliação do planejamento da administração pública no que respeita às obras e serviços de engenharia, sobretudo quanto à existência de projetos completos, antes de iniciar a contratação da obra.” (grifou-se)

- LEI N. 8.429/1992:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...] X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;” (grifou-se)

3. PROCEDIMENTOS (SUGESTÕES):

- 3.1. Aprovar regulamentos orientando tanto os órgãos jurisdicionados quanto aos setores técnicos dos Tribunais de Contas para observância, anualmente, das exigências legais do art. 45 da LRF (minuta de ato normativo, em anexo);



- 3.2. Sugerir metodologia de apresentação dos requisitos legais, a exemplo dos Anexos I e II da minuta de ato normativo;
- 3.3. Orientar sobre a data de 15 de abril de cada ano, como o último dia para encaminhar ao Poder Legislativo o Relatório exigido pelo art. 45 da LRF;
- 3.4. Definir programas ou planos de auditoria para avaliação da existência de obras paralisadas ou inacabadas, a exemplo do que já fizeram outros Tribunais de Contas;
- 3.5. Verificar existência de dotações orçamentárias específicas e suficientes para conservação do patrimônio público, quando da análise dos orçamentos públicos;
- 3.6. Avaliar, nas auditorias e inspeções, a existência de Programa de Manutenção, de setores e de equipes destinadas a essa atividade; e
- 3.7. Avaliar a necessidade de proposições ou adequações legislativas para coibir a prática de obras inacabadas.

Goiânia, 22 de novembro de 2017.

Diretoria Executiva do Ibraop

MINUTA DE ATO NORMATIVO

Art. 1º *O Poder Executivo (do Estado) (do Município) e dos Municípios elaborará e dará publicidade, nos prazos estabelecidos na Lei Complementar n. 101/2000 (LRF) e nesta Instrução Normativa/Resolução, o Relatório sobre projetos orçamentários em execução e a executar, e o demonstrativo das despesas de conservação do patrimônio público realizadas e a realizar no exercício.*

Art. 2º *O Relatório, que será encaminhado ao Poder Legislativo até o envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, conforme disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), deve conter, no mínimo, as informações seguintes:*

I – projetos em execução e a executar, com dados suficientes à sua identificação, discriminando:

a) data de início da execução do projeto;

b) valor atualizado do projeto;

c) em se tratando de obras, o volume executado até o trigésimo dia anterior ao envio do projeto da lei de diretrizes orçamentárias e, sendo o caso, até o término do exercício anterior para aquelas sem execução no exercício, conforme medições atestadas pela autoridade responsável pelo setor financeiro da unidade gestora em face da execução dos cronogramas



físico-financeiros, e pelo representante da Administração designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, nos termos do art. 67 da Lei n. 8.666/93;

- d) saldo de projetos a executar; e*
- e) o valor total das dotações consignadas no Orçamento;*

II – justificativa quanto a eventual atraso na execução de projetos, de forma individualizada, e, em caso de obras, indicação inclusive da data em que a justificativa foi publicada na imprensa oficial, em cumprimento ao art. 8º c/c art. 26, ambos da Lei n. 8.666/93;

III – atividades inerentes às dotações para despesas de conservação do patrimônio público, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, discriminando:

- a) a abrangência e características das ações de conservação de bens móveis e imóveis;*
- b) o bem atendido ou a atender, em caso de bens imóveis;*
- c) a natureza da benfeitoria, em caso de bens imóveis;*

d) o valor correspondente à despesa realizada, até o trigésimo dia anterior ao envio do projeto da lei de diretrizes orçamentárias; e

- e) o valor correspondente à despesa a realizar.*

Art. 3º *Para efeitos das demonstrações aqui referidas, poderão ser utilizados os formulários dos Anexos I e II desta Instrução Normativa/Resolução.*

Art. 4º *O Poder Executivo encaminhará ao Tribunal de Contas o Relatório, por meio documental, até vinte de abril (20/04) de cada ano.*

Art. 5º *Dar ampla divulgação do Relatório, a partir do dia seguinte ao encaminhamento ao Poder Legislativo, inclusive pelo respectivo sítio eletrônico na Internet.*

Art. 6º *Esta Instrução Normativa/Resolução entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 20__.*

