



Anexo – Ofício nº 100/2020
Conselho Nacional de Justiça

Sugestões para o Plano de Ação do
Destrava – Programa Integrado para a Retomada de Obras.

Por oportuno, merece registro que algumas das contribuições aqui apresentadas foram fruto de entendimentos com o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – sociedade de civil de direito privado, sem fins econômicos, constituído por auditores de controle externo de todo o Brasil. O IBRAOP é parceiro da Atricon, que conta com 24 Tribunais de Contas afiliados¹, com atividades voltadas ao aprimoramento da atividade de auditoria de obras públicas.

Consta, ainda, contribuição do Ministério da Infraestrutura, conhecida quando das audiências públicas realizadas pela Comissão Externa de Obras Inacabadas no país, da Câmara dos Deputados, que pode ser detalhada por aquele Ministério, visto que participante do Comitê.

É o que segue:

1) Priorização das obras a retomar

Essencial que a retomada seja tecnicamente viável, com vistas à otimização dos serviços e da aplicação do recurso financeiro.

Nesse sentido, menciona-se todo um movimento bem sucedido no âmbito do Ministério da Infraestrutura, onde se procurou em 2019, num universo de 276 obras, correspondentes a R\$ 60,3 bilhões, selecionar as obras mais importantes, mais urgentes e cujo retorno fosse maior para um menor investimento (melhor relação custo/benefício). Nessa experiência, foram selecionados os investimentos que trouxessem mais benefícios ao país sob o ponto de vista do retorno, priorizando-se aqueles que pudessem reduzir os custos de escoamento da produção e tornar os produtos brasileiros mais competitivos, aspectos de priorização da pasta².

Da mesma forma, sugere-se que as outras obras paralisadas no Brasil sejam reavaliadas sob esse ponto de vista estratégico.

É preciso avaliar, ouvindo o governo local e com as comunidades, quais obras atendem melhor as necessidades mais imediatas dos cidadãos.

¹ TCU, TCE-AC, TCE-AM, TCE-MT, TCE-RR, TCE-RO, TCE-TO, TCE-BA, TCE-SE, TCE-PE, TCE-PR, TCE-CE, TCE-PB, TCE-ES, TCE-RJ, TCE-MG, TCDF, TCE-GO, TCE-MS, TCE-SC, TCM-BA, TCM-GO, TCM-RJ e TCM-SP.

² Objeto de apresentação na Comissão Externa de Obras Inacabadas no Brasil, da Câmara dos Deputados, em 20/11/2019. Vide <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58602>, acesso em 06/08/2020.

Dentre esses empreendimentos, pode-se excluir aqueles que não foram efetivamente iniciados ou que representam maior dificuldade de retomada.

Em acréscimo, podem ser estabelecidos critérios de priorização, a partir da aplicação de questionário aos principais envolvidos, que levem em conta indicadores relevantes, como, por exemplo, aqueles referentes a questões físico-orçamentárias (avanço físico, existência de recursos orçamentários, valor remanescente), socioambientais (desimpedimentos ambientais, abrangência social da ação, interferências na implantação) e estratégicas (quando se trata de uma ação otimizando outra ação governamental e que esteja dentro do plano de governo), atribuindo-se aos indicadores os pesos adequados, de sorte que se obtenha, ao final, uma ponderação representativa. Aquele empreendimento que obtiver maior indicador, deve ser priorizado em relação aos demais, adotando-se como referência teórica o método *Analytic Hierarchy Process*³.

Dada uma perspectiva metodológica como essa, pode ser escolhida um tipo de obra paralisada que tenha uma forte representatividade dentre aquelas indicadas nos levantamentos iniciais realizados pelo TCU⁴ e pela Atricon⁵ (como forma de representar tanto as obras federais como as estaduais/municipais), como por exemplo as creches, refinando-se o levantamento ao submeter os governos estaduais e municipais ao questionamento e à priorização antes mencionados.

Um aspecto importante para o sucesso da aplicação da metodologia é que a solicitação para a resposta ao questionário seja feita por meio do Tribunal de Contas correspondente, iniciando-se na Corte dos Estados e Municípios um processo específico do Destrava para essa priorização.

Espera-se, com isso, que, da lista inicial de obras paralisadas de uma tipologia específica e de uma determinada esfera governamental, obtenha-se uma lista menor, com obras cuja viabilidade de retomada seja efetiva.

2) Processos de monitoramento nos Tribunais de Contas das obras prioritizadas

Dada a lista prioritizada de obras da tipologia escolhida, podem ser atuados, no âmbito dos Tribunais de Contas, com o apoio do TCU e da Atricon, processos de monitoramento de uma obra ou um conjunto de obras prioritizadas, com o fim de acompanhar as respectivas retomadas e identificar os pontos específicos

³ Como exemplo, indica-se o trabalho “*Decision making with the analytic hierarchy process*”, Thomas L. Saaty, Universidade de Pittsburgh, EUA, publicado em *Services Sciences*, Vol. 1, No. 1, 2008.

⁴ Onde foram analisadas mais de 38 mil obras públicas financiadas com recursos federais, levantadas em cinco bancos de dados do Governo Federal, das quais mais de 14 mil estão paralisadas e alcançam um investimento previsto de R\$ 144 bilhões, com R\$ 10 bilhões já aplicados. Desse levantamento resultou o Acórdão nº 1.079/2019-Plenário.

⁵ Onde foram identificadas 2.555 obras paralisadas em nível estadual e municipal, num total contratado de R\$ 89 milhões, a partir de pesquisa espontânea realizada pelos Tribunais de Contas do Brasil, estabelecendo-se como ponto de corte para a obtenção do diagnóstico as obras acima de R\$ 1,5 milhão e iniciadas a partir de 2009.

de atuação, bem como soluções mais adequadas e direcionadas para promover a retomada.

Algumas etapas da retomada das obras precisam ser monitoradas de perto pelos Tribunais de Contas. São elas: elaboração de laudo técnico da situação da obra, bem como de levantamento de serviços executados e a executar na obra (medição de situação atual); revisão dos projetos, elaboração de novo orçamento e cronograma, bem como um redesenho adequado do futuro contrato⁶, para uma eventual nova licitação; avaliação e alocação de riscos; busca dos recursos financeiros necessários para a retomada; e solução de outras interferências (territoriais, ambientais etc.) que possam estar impedindo o bom andamento da obra.

3) Plano de ação de retomada das obras prioritizadas

Com base nos processos de monitoramento dos Tribunais de Contas, sugere-se um plano de ação de retomada para uma obra ou um conjunto de obras, a ser estabelecido junto ao gestor. Nesse plano, são definidas as ações que viabilizarão a retomada e os prazos de adoção das medidas propostas.

A atuação das Cortes de Contas pode se dar pela avaliação, a bem do interesse público, de eventuais excepcionalidades que viabilizem a retomada, pela promoção de treinamentos, por meio das respectivas Escolas de Contas, dos técnicos envolvidos com o fim de suprir lacunas de competências técnicas e jurídicas no tocante aos elementos necessários à retomada e à gestão posterior do contrato, ou ainda pelo fomento, junto aos órgãos responsáveis, da efetiva destinação de recursos para as obras a serem retomadas, procurando garantir um fluxo financeiro suficiente para as respectivas finalizações.

Nos casos em que haja esse tipo de atuação dos Tribunais, devem também ser definidos no plano ação condicionantes a serem implementados pelos gestores durante a retomada e até em período posterior. Tais condicionantes podem ser referentes⁷: (i) à reestruturação das unidades de engenharia do setor público, a partir da melhoria na composição dos quadros técnicos⁸ e no aparelhamento

⁶ Para se evitarem jogos de planilha e/ou cronograma quando da retomada.

⁷ Considerando os principais elementos elencados pelo IBRAOP no documento intitulado “CARTA ABERTA SOBRE OBRAS PÚBLICAS INACABADAS NO BRASIL”, em <http://www.ibraop.org.br/carta-aberta/>, acesso em 06/08/2020.

⁸ Essa constatação da existência de recursos humanos e técnicos insuficientes nos órgãos executores, especialmente em governos subnacionais, também foi apontada pela Confederação Nacional das Indústrias – CNI, no documento elaborado para as eleições de 2018, “Grandes Obras Paradas: Como Enfrentar o Problema?”, visando dar um diagnóstico sobre as obras paralisadas no Brasil, a partir da indicação da relevância das obras e das razões de paralisação, bem como do desenho de uma agenda de propostas para lidar com as obras que já estão paradas e evitar que o problema continue se repetindo com tanta frequência e custo, publicado em <https://www.conjur.com.br/dl/estudo-cni-grandes-obras-paradas.pdf>, acesso em 06/08/2020. Nesse trabalho, foram apresentadas as seguintes recomendações: 1. melhorar o macroplanejamento, em especial com planos setoriais plurianuais, que explorem sinergias e tragam sinalizações concretas; 2. avaliar qual modalidade de execução (obra pública, concessão etc.) é a mais adequada; 3. realizar microplanejamento eficiente sobre projetos de engenharia, cronogramas, orçamentos, fontes de financiamento, avaliação e alocação de riscos, detalhamento e planejamento das desapropriações, encaminhamento das licenças ambientais e coordenação com os demais órgãos públicos intervenientes; 4. aparelhar melhor as equipes responsáveis pelos projetos; 5. desenhar contratos mais equilibrados; 6. fortalecer o controle interno.

técnico⁹ das pastas no médio e longo prazo, como forma de fomentar a melhoria de planejamento e projeto das obras públicas; (ii) ao compromisso de fiel preenchimento de dados em sistema de controle de obras que venha a ser implementado no âmbito dos Tribunais de Contas; (iii) à contínua capacitação técnica dos agentes públicos; (iv) ao fortalecimento do controle interno; (v) à adoção de providências concretas contra a corrupção¹⁰ etc.

4) Reavaliação da estratégia de retomada nas obras paralisadas e não priorizadas

Nos levantamentos realizados pelo TCU e pela Atricon, há aquelas grandes obras, ou um conjunto delas, que demandam um grande esforço técnico e financeiro de retomada, ou ainda aquelas obras cujo benefício social não seja mais reconhecido pela gestão pública. Tais obras podem não passar pelo crivo da priorização comentada no item 1, passando a merecer uma reavaliação da estratégia de retomada.

No tocante a grandes obras, uma análise econômica deve ser empreendida para se poder avaliar a relação custo-benefício de concluir o projeto e considerar se deve ser o governo ou a iniciativa privada a fazê-lo, por meio de contratações integradas ou Parceria Público-Privada - PPP¹¹.

Já obras de menor porte, que não apresentem mais a função social para a qual foram inicialmente projetadas, podem ter suas finalidades repensadas, com eventual alteração de objeto, identificando-se alternativas sob os aspectos técnicos, econômicos e jurídicos envolvidos.

Essas obras demandariam, então, um esforço estratégico do Comitê Interinstitucional de Diagnóstico de Grandes Obras Suspensas para, junto às pastas envolvidas, nas esferas federal, estadual e municipal, serem promovidas as respectivas reavaliações e adotadas as providências delas decorrentes.

5) Sistema de controle de obras

Para melhorar o controle de obras, tanto retomadas quanto vindouras, sugere-se a criação de um cadastro nacional e uniformizado das obras públicas brasileiras, capaz de armazenar em rede eletrônica os dados necessários à gestão, ao controle e à transparência de cada empreendimento construído, mantido ou reformado sobre algum terreno, identificado por numeração própria e coordenadas geográficas.

⁹ Com a aquisição de equipamentos (por exemplo, computadores e drones) e softwares (por exemplo, a plataforma BIM, para reduzir erros de compatibilização e quantificação dos projetos, bem como melhorar a integração das etapas e disciplinas dos projetos).

¹⁰ Utilizando-se como referência de propostas o estudo elaborado pelo TCU “*Referencial de Combate a Fraude e Corrupção - Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*”, disponível em https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/referencial_combate_fraude_corrupcao.pdf, acesso em 06/08/2020.

¹¹ Como também defendido pela Confederação Nacional das Indústrias – CNI no mencionado documento publicado em <https://www.conjur.com.br/dl/estudo-cni-grandes-obras-paradas.pdf>, acesso em 06/08/2020.

Nesse sentido, sugere-se a implementação do projeto idealizado pelo IBRAOP, que conta com o apoio da Atricon¹², intitulado Sistema Nacional de Controle Orientado de Obras Públicas¹³.

Esse sistema foi projetado entre os anos de 2014 e 2015, com a participação de auditores de controle externo designados de diversos Tribunais de Contas do Brasil¹⁴, procurando avaliar as funcionalidades mais importantes para o controle previstas nos sistemas existentes em partes desses Tribunais. O objetivo é a otimização do controle externo, a melhoria da gestão pública e o fomento ao controle social, a partir da obtenção de informações declaratórias de obras públicas dos órgãos jurisdicionados, registradas de maneira uniformizada junto aos Tribunais, possibilitando um acompanhamento efetivo desses investimentos e a disponibilização de dados à sociedade com a reunião dos dados de obras de todo Brasil em um *Data Center*.

As etapas concluídas pelo IBRAOP no referido sistema referem-se aos requisitos funcionais, regras de negócio, mensagens orientativas, protótipos de interfaces, modelo de dados e pontos de função, indicando um grande avanço no sentido do projeto do sistema. O Instituto, apoiado pela Atricon, vem promovendo tratativas com instituições interessadas para viabilizar a programação e implantação efetiva do sistema, o que pode ser potencializado por uma eventual atuação do Comitê Interinstitucional de Diagnóstico de Grandes Obras Suspensas.

As informações previstas no Sistema do IBRAOP seriam extremamente relevantes para o acompanhamento das retomadas das obras, cuja temática poderia ser considerada prioritária nos relatórios gerenciais que podem advir do sistema. Nesse sentido, vale mencionar que boa parte das informações sobre as obras, que hoje seriam obtidas pelos Tribunais a partir de questionários propostos no item 1, já estariam contempladas no Sistema, favorecendo fortemente o programa Destrava.

Podem ser agregadas a essa proposta aquelas em implementação no âmbito do Ministério da Economia, referentes ao Painel de Obras¹⁵, que pretendem ampliar a transparência das informações dos empreendimentos executados com recursos da União. Essa ação está em andamento em decorrência de determinações do TCU, que, como partícipe do Comitê Interinstitucional de Diagnóstico de Grandes Obras Suspensas, pode melhor avaliar a conjunção das duas iniciativas.

¹² Vide notícia em <https://www.ibraop.org.br/ibraop-apresenta-sistema-nacional-de-controle-de-obras-para-a-diretoria-da-Atricon/noticias/janacaju/?s=sistema%20obras>, acesso em 06/08/2020.

¹³ Vide detalhamento em http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2017/12/PROPOSTA-IBR-0/1_Sistema-de-Obras.pdf, acesso em 06/08/2020.

¹⁴ Entre eles os TCE-CE, TCE-ES, TCE-MT, TCE-RR, TCE-PE, TCE-SC e TCE-RS.

¹⁵ Menciona-se, nesse sentido, a recente publicação da Portaria nº 17.951, de 28 de julho de 2020, que dispõe sobre a definição do formato dos dados a serem disponibilizados no Painel de Obras, em atenção ao disposto no inciso VII do art. 2º do Decreto nº 10.012, de 05 de setembro de 2019.

Também incrementam as informações necessárias ao melhor controle da retomada e do andamento das obras aquelas que estão sendo tratadas no âmbito do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA, no tocante ao Cadastro Nacional de ARTs, referente ao registro de anotação de responsabilidade técnica dos serviços dos engenheiros, dados das obras, laudos de vistorias dos fiscais dos Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia – CREA, livro de ordem eletrônico e cópias de projetos em formato *PDF*¹⁶.

Esses três trabalhos, em conjunto, podem ampliar enormemente o controle das obras e a identificação precoce de problemas na retomada e no andamento das obras públicas, uma vez que se teria acesso imediato à situação de cada obra (controle gerencial), a levantamentos automáticos de obras paralisadas ou em ritmo menos acelerado, aos autores de projetos e serviços de engenharia associados a cada obra, à consolidação de dados para planejamento de obras e de programas de governo, facilitando o controle externo/interno, a transparência e o controle social.

6) Fomento ao controle fiscal previsto no artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁷

Sugere-se que sejam aprovados regulamentos, principalmente no âmbito dos Tribunais de Contas por meio de resolução da Atricon, que orientem a melhor observância do previsto nessa norma pelas Cortes de Contas, permitindo um tratamento unificado e uniformizado quanto aos investimentos em andamento ou paralisados frente a novos investimentos, e criando, assim, mais um incentivo à retomada das obras.

O IBRAOP também já fez essa proposição aos Tribunais de Contas em 2017, por ocasião do XXIX Congresso dos Tribunais de Contas, realizado nos dias 22 a 24 de novembro no TCE-GO, quando se apresentou inclusive uma minuta de ato normativo¹⁸.

Em complementação a essa ação, a Atricon pode fomentar a autuação anual de processos específicos de observância desse requisito fiscal nos Tribunais de Contas do Brasil, onde se verificariam a existência de dotações orçamentárias específicas e suficientes para a conservação do patrimônio público quando da análise dos orçamentos públicos, a existência dos programas de manutenção previstos na norma e a necessidade de proposições ou adequações legislativas

¹⁶ Vide notícia em <https://www.confea.org.br/cadastro-nacional-de-arts-de-proposta-uma-realidade>, acesso em 06/08/2020.

¹⁷ “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.”

¹⁸ Vide a íntegra das propostas apresentadas ao Congresso dos Tribunais de Contas em <https://www.ibraop.org.br/divulgacao-das-propostas-do-ibraop-no-xxix-congresso-dos-tcs/noticias/janacaju/?s=proposta%20ibraop>, acesso em 06/08/2020.

para coibir a prática de obras inacabadas, conforme proposto por aquele Instituto.

7) Promoção de alterações legislativas

O Comitê Interinstitucional de Diagnóstico de Grandes Obras Suspensas pode apresentar, junto ao Congresso, sugestões de modificações na legislação, inclusive a nível constitucional, de modo a instituir obrigatoriedade de embasamento técnico de engenharia para todas as etapas de planejamento de obras, inclusive para alterações de Leis Orçamentárias e para emendas parlamentares, bem como para instituir planejamento de longo prazo para as obras de infraestrutura, lastreado em programas plurianuais para, pelo menos, 30 anos¹⁹.

A inserção dos projetos de engenharia dentro de um planejamento setorial multianual permite explorar sinergias entre projetos, estabelecer metas claras de resultados e ajudar na articulação entre órgãos públicos e desses com a iniciativa privada, justificando o esforço dessa iniciativa.

Também se pode pensar em instituir uma previsão legal que estabeleça o prévio depósito dos recursos necessários para custear o valor integral de uma obra em uma conta vinculada remunerada, com a previsão de impenhorabilidade dos valores depositados, favorecendo a manutenção do fluxo financeiro das obras.

¹⁹ Considerando os principais elementos elencados pelo IBRAOP no documento intitulado “CARTA ABERTA SOBRE OBRAS PÚBLICAS INACABADAS NO BRASIL”, em <http://www.ibraop.org.br/carta-aberta/>, acesso em 06/08/2020.