CONTROLE DE INFRAESTRUTURA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL



TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL
Brasil

IBRAOP

Exceto onde indicado o contrário, este material é distribuído sob uma licença Creative Commons Atribuição-Não Comercial 4.0 Internacional.

Controle da Infraestrutura pelos Tribunais de Contas do Brasil
Setembro/2023
ISBN: 978-65-85356-04-6

Organização | Amanda Faria Lima, Klei Medeiros e Adriana Cuoco Portugal

Autores | Amanda Faria Lima, Caio Augusto Nazario de Souza, Camila Rita Fernandes Borges, David C. R. P Grubba, Giovanna Geiger Frizzo, Igor Pereira Oliveira, Kátia Demeda, Katrina Narguis, Lidiane Pedra Vieira Melo, Luiz Gustavo Gomes Andrioli, Nicola Espinheira da Costa Khoury, Pedro Henrique Braz De Vita, Rafael Carneiro Di Bello, Rafael Martins Gomes, Renan Marcondes Facchinatto, Renato Morgado, Rommel Dias Marques Ribas Brandão

Revisão | Amanda Faria Lima, Adriana Cuoco Portugal, Gustavo Terra Elias e Leonardo Cuña de Souza

Diagramação | Tangente Design

Revisão Gramatical | Vicente Melo

REALIZAÇÃO

Ibraop
Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas

Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas

R. Bulcao Viana, 90 – Florianopolis / SC – CEP: 88.020-160

ibraop@ibraop.org.br
ibraop.com.br

Transparência Internacional – Brasil
Associação Transparência e Integridade

Av. Brigadeiro Luis Antonio, 2.367 – Sala 541
São Paulo / SP – CEP: 01401-900

brasil@br.transparency.org
transparenciainternacional.org.br

Apoio:

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DO LIVRO ATRICON 4
CEZAR MIOLA

APRESENTAÇÃO DO LIVRO IRB 5
EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

APRESENTAÇÃO DO LIVRO IBRAOP 6
ADRIANA PORTUGAL

APRESENTAÇÃO DO LIVRO TI BRASIL 7
RENATO MORGADO

PARTE 1
PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE ALTERNATIVAS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA 8

1 **O ICEBERG DA INFRAESTRUTURA: COMO COMBATER A IMATURIDADE, A INVIABILIDADE E A PARALISAÇÃO DE OBRAS BRASILEIRAS** 9
DAVID C. R. P. GRUBBA
RAFAEL MARTINS GOMES
RAFAEL CARNEIRO DI BELLO
LIDIANE PEDRA VIEIRA MELO

2 **VIABILIDADE EM FOCO: FERRAMENTAS PARA MELHORAR A QUALIDADE DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DE GRANDE PORTE** 23
KATRINA NARGUIS
DAVID GRUBBA
RAFAEL MARTINS GOMES
RAFAEL CARNEIRO DI BELLO

3 **A CONTRATAÇÃO (DIRETA) DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** 33
PEDRO HENRIQUE BRAZ DE VITA
CAIO AUGUSTO NAZARIO DE SOUZA
GIOVANNA GEIGER FRIZZO

PARTE 2
DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO NOS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA 45

4 **O CONTROLE EXTERNO DA RODOVIA BR-319 PELO TCU** 46
AMANDA FARIA LIMA
KÁTIA DEMEDA
RENAN MARCONDES FACCHINATTO
RENATO MORGADO

5 **MINHA CASA, MINHA VIDA E O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO: A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ENTRE OS ANOS 2009 E 2019** 60
CAMILA RITA FERNANDES BORGES

6 **TRANSPARÊNCIA COMO CAMINHO PARA COMPARTILHAR O PODER DO ESTADO COM O CIDADÃO** 73
LUIZ GUSTAVO GOMES ANDRIOLI
NICOLA ESPINHEIRA DA COSTA KHOURY

7 **A PERSISTÊNCIA DO CONTROLE EXTERNO FEDERAL PARA AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO ACOMPANHAMENTO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA** 86
IGOR PEREIRA OLIVEIRA
ROMMEL DIAS MARQUES RIBAS BRANDÃO

MENSAGEM DE ENCERRAMENTO 100

APRESENTAÇÃO DO LIVRO ATRICON

Cezar Miola[1]

As obras públicas impactam diretamente a vida em sociedade. São elas que viabilizam a construção de hospitais, escolas, e infraestrutura de transportes para a circulação de passageiros (ruas, estradas, ferrovias, aeroportos, etc.), que conferem acessibilidade a pessoas com deficiência, que permitem levar água potável e esgotamento sanitário, e que proporcionam iluminação pública, bem-estar e segurança.

Em levantamento do Tribunal de Contas da União (painel informativo sobre o acompanhamento de obras paralisadas), com dados de 2023, das 21.007 obras financiadas com recursos federais, 41% estão paralisadas (8.603). Ao todo, são mais de 8 bilhões de reais já investidos em obras paralisadas, com previsão de investimento total que ultrapassa 32 bilhões, afetando setores como os de educação básica, infraestrutura e mobilidade urbana, saneamento, e saúde, entre outros. São recursos públicos aplicados sem qualquer retorno à sociedade, afetando diretamente a prestação de serviços públicos, o meio ambiente, o crescimento econômico e a geração de empregos.

Dentre os principais problemas que levam à interrupção das obras públicas estão: projetos básicos deficientes ou mesmo inexistentes, diferenças entre os preços contratados e os praticados no mercado, ausência de fiscalização ou mesmo de pessoal capacitado para realizar esse acompanhamento, inconsistências nos editais de licitação, e desvios de recursos, entre outros.

A fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas em obras de infraestrutura ressai, portanto, como essencial para a redução desses riscos. Seja pela avaliação do projeto básico e da viabilidade econômica do empreendimento, pela indicação de irregularidades nos procedimentos licitatórios, ou pelo monitoramento constante das etapas de execução, as Cortes de Contas atuam de forma fundamental não só para coibir desperdícios e desvios de recursos públicos, mas também para identificar riscos e impactos socioambientais e promover a transparência e a integridade nos procedimentos, tudo com a finalidade de ampliar a efetividade e a eficácia da Administração Pública.

É com esse norte que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), em parceria com a Transparência Internacional Brasil (TI Brasil) e com o apoio do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), editou a Resolução nº 05, de dezembro de 2022, para incluir as dimensões de transparência, integridade e meio ambiente nas Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática "Planejamento e execução de obras e serviços de engenharia e arquitetura".

E, agora, por meio desta publicação promovida pelo Ibraop e pela TI Brasil e apoiada pela Atricon, busca-se justamente difundir conhecimentos e reflexões a respeito das ações de controle já empreendidas em grandes projetos de infraestrutura no Brasil, demonstrando o histórico da atuação dos Tribunais de Contas e a experiência construída a partir das práticas de auditoria. Os objetivos dessas ações são claros e convergentes: o fortalecimento da democracia e dos valores republicanos, por meio do aperfeiçoamento da atuação dos Tribunais de Contas. Por exemplo, creches com obras paralisadas e unidades de saúde que não foram concluídas significam a negativa de direitos fundamentais assegurados na Constituição da República. Os Tribunais de Contas, ao exercerem sua missão de zelar pela correta aplicação dos recursos públicos, melhorando as condições de vida da população, podem contribuir para que esses direitos sejam, de fato, exercidos.

1 Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e conselheiro-ouvidor do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. É bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, pós-graduado em Direito Processual Civil e em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo. Presidiu o TCE-RS e a Ampcon, tendo servido como vice-presidente do IRB.

APRESENTAÇÃO DO LIVRO IRB

Edilberto Carlos Pontes Lima[2]

O Instituto Rui Barbosa – IRB, instituído para ser a casa do conhecimento dos Tribunais de contas, está presente nessa publicação tendo em vista a enorme relevância dos estudos acerca da infraestrutura brasileira, com persistentes problemas a serem avaliados pelos Tribunais de Contas de todo o Brasil. Não por acaso o Instituto trabalha os grandes projetos de infraestrutura por meio de pelo menos três comitês técnicos, de "Meio Ambiente e Sustentabilidade", "Obras e Engenharia" e "Concessões, Parcerias Público-Privadas e Privatizações dos Tribunais de Contas", cujos objetivos coincidem fortemente com os dessa publicação quanto ao controle e a integridade da implantação de grandes projetos de infraestrutura.

As fiscalizações realizadas pelos Tribunais de Contas vêm apontando falhas nas obras públicas que vão desde projetos insuficientes e/ou inadequados a execuções sem baixa qualidade. Urge trocar experiências no controle nessa seara para, além de aprimorar o controle, atingir uma desejável uniformização da atuação e um esperado impulsionamento da melhoria da gestão da Administração Pública, diminuindo as imperfeições e melhorando, por fim, o atendimento da sociedade com a entrega de infraestrutura de qualidade.

Além desses aspectos, é preciso também saber lidar com um grande fantasma, que são as paralisações de obras. Em um país onde a infraestrutura é ainda incipiente, torna-se um enorme contrassenso observar obras paralisadas, com aplicações de recursos escassos sem qualquer retorno para a sociedade. As causas deste enorme mal se traduzem justamente nos objetivos desse livro digital, referentes aos problemas observados em termos do mal planejamento das políticas públicas, da falta de integridade e transparência intrínseca à corrupção, da má condução dos processos de licitações e contratos e da ausência de gestão de impactos socioambientais.

Nesse sentido, nada mais adequado que um esforço de reunir em um documento conhecimentos e reflexões quanto àqueles objetivos, pautando preocupações constantes dos Tribunais de Contas. Em um mundo em transformação acelerada, com novas tecnologias e novos procedimentos se apresentando continuamente, o debate e a troca de experiências aqui refletidos trazem contribuições essenciais.

É a busca pela eficiência e efetividade que movem ações dessa natureza. O Brasil precisa buscar o aprimoramento da sua capacidade produtiva para criar um caminho de prosperidade e os Tribunais de Contas, a partir das suas análises e fiscalizações podem ajudar nesse caminho, apontado a melhor direção para levar o gasto público ao melhor patamar, ou seja, produzindo mais benefício à sociedade com menos aplicação dos escassos recursos públicos.

O Instituto Rui Barbosa, a Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas brasileiros, associa-se aos esforços do Ibraop, instituição que propaga boas práticas nesse campo há vários anos, e à Transparência Internacional Brasil, fomentadora da transparência e da integridade na gestão pública, para promover a expertise dos profissionais que atuam no controle externo brasileiro, na busca do atendimento aos anseios da sociedade brasileira por um serviço público honesto e eficiente.

2 Presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB) e vice-presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. É doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e em Economia pela Universidade de Brasília. É bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza e mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará.

APRESENTAÇÃO DO LIVRO IBRAOP

Adriana Portugal[3]

É com enorme satisfação que o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas se associa à Transparência Internacional – Brasil, à Atricon e ao IRB no projeto de construção deste livro digital para tratar de um assunto tão relevante como o controle externo da infraestrutura exercido pelos Tribunais de Contas.

Ao longo dos anos, os Tribunais de Contas têm se dedicado cada vez mais para a avaliação da infraestrutura, tendo em vista a materialidade desse assunto e o enorme impacto que essa atuação gera à sociedade. A intenção, ao final, é de permitir que as políticas públicas sejam efetivamente empregadas e que o benefício do gasto público se faça sentir pela população.

As experiências de auditorias de obras públicas têm identificado problemas crônicos na implantação da infraestrutura. As obras são estimadas de maneira insuficiente, a partir de projetos incompletos e que desconsideram os diversos fatores de impacto, como aspectos sociais, ambientais, econômicos e técnicos, levando à detecção de sobrepreços, superfaturamento e obras que não se sustentam e acabam sendo paralisadas.

A falta de transparência e de participação social nos projetos de infraestrutura tem sido também constantemente identificada pelos Tribunais de Contas, dificultando em muito a detecção dos problemas em obras de infraestrutura. A transparência permite o controle social, cujo fomento amplia a capacidade de atuação dos Tribunais de Contas. Já a participação social, acontecendo da forma mais ampla possível, permitiria que diversos fatores sociais fossem considerados nos projetos de infraestrutura e nas políticas públicas associadas, o que teria forte potencial de viabilizar as obras.

Adicionalmente, a melhoria da governança e da integridade vem se mostrando um elemento importante na mitigação da corrupção. O saber gerenciar de maneira íntegra, além do atuar contra a corrupção, é fundamental para reduzir uma questão relevante no mal andamento das obras, que se refere à incapacidade técnica e à falta de estruturação suficiente na Administração Pública no que toca à gestão de projetos de infraestrutura.

Dessa forma, as técnicas de auditoria têm que ser constantemente aprimoradas para evitar as mais variadas falhas técnicas e fraudes observadas pelos Tribunais de Contas, bem como para prevenir novos problemas. A fim de abordar as melhores práticas de auditoria é que este livro digital foi pensado, objetivando a apresentação de experiências a serem replicadas pelo Brasil, bem como a indicação de novos caminhos para o acompanhamento da infraestrutura pelo controle externo dos Tribunais de Contas.

As dimensões de aprimoramento desse livro referem-se, portanto, a todas essas vertentes – planejamento e análise de alternativas, dimensões socioambientais, governança e integridade, participação social e transparência, e licitações e contratos – de maneira a enriquecer o debate e a discutir como os Tribunais de Contas podem contribuir para a implantação de infraestrutura alinhada aos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas e promover uma infraestrutura efetivamente sustentável e que gere benefício real para a sociedade.

3 Engenheira Civil pela Universidade de Brasília – UnB, Mestre em Economia do Setor Público e Doutora em Economia também pela UnB. Auditora de controle externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Diretora do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas desde 2010 e atualmente Presidente do Instituto.

APRESENTAÇÃO DO LIVRO TI BRASIL

Renato Morgado[4]

A Transparência Internacional – Brasil é uma das principais organizações da sociedade civil dedicada à luta contra a corrupção, com atuação há mais de oito anos no Brasil em iniciativas que buscam fortalecer a defesa dos direitos da população brasileira. A atuação da TI Brasil em infraestrutura se justifica por entender a importância do setor para a economia e para a concretização de direitos da população brasileira, ao mesmo tempo em que práticas de de corrupção e de outros ilícitos limitam o potencial impacto positivo dessas obras, afetam negativamente o meio ambiente e implicam em violações de direitos humanos.

Em 2020, a Transparência Internacional – Brasil iniciou sua atuação na temática de grandes obras de infraestrutura, lançando luz sobre práticas de corrupção e sua relação com impactos socioambientais decorrentes de grandes obras na Amazônia, e depois desenvolvendo materiais de referência para membros de Tribunais de Contas, controladorias internas e a sociedade civil, bem como a realização de cursos sobre a temática.

A partir do reconhecimento da importância desse setor, entendemos ser necessário atuar em parceria com os órgãos responsáveis por promover o controle da gestão pública e, assim, promover a legalidade, a eficiência e a sustentabilidade na infraestrutura. Nesse sentido, entendemos como fundamental fortalecer a atuação dos Tribunais de Contas, instituições centrais no controle externo da infraestrutura. Nasce dessa perspectiva a parceria com o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop) e a ideia de realizar essa publicação, que conta com os fundamentais apoios da Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), do Instituto Rui Barbosa (IRB) e da Fundação Gordon e Betty Moore.

A organização e a publicação desta obra em parceria com o Ibraop têm como objetivos, assim, compreender, disseminar e refletir sobre a atuação dos Tribunais de Contas brasileiros no planejamento e na análise de alternativas de infraestrutura, na prevenção e na mitigação de seus impactos socioambientais das obras e na promoção da integridade, da transparência e da participação social no setor.

Esperamos que esta publicação inédita seja um incentivo e traga elementos para aprimorar, ainda mais, a atuação dos Tribunais de Contas no controle externo da infraestrutura. Desejo uma ótima leitura!

4 Gerente de Programas da Transparência Internacional – Brasil.

PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE ALTERNATIVAS NO SETOR DE INFRAESTRUTURA

parte 1

1 O ICEBERG DA INFRAESTRUTURA: COMO COMBATER A IMATURIDADE, A INVIABILIDADE E A PARALISAÇÃO DE OBRAS BRASILEIRAS

David C. R. P. Grubba[5] | Tribunal de Contas da União[6]

Rafael Martins Gomes[7] | Tribunal de Contas da União

Rafael Carneiro Di Bello[8] | Tribunal de Contas da União

Lidiane Pedra Vieira Melo[9] | Universidade Federal de Minas Gerais

RESUMO

Este capítulo examina os sintomas, causas e soluções de três grandes mazelas que marcam o baixo desempenho da infraestrutura brasileira: a imaturidade dos projetos, a inviabilidade socioeconômica e as obras paralisadas. Utilizando uma abordagem crítica, embasada em auditorias, pesquisas científicas e estudos de caso, busca-se compreender esses fatores de forma integrada e profunda, abaixo da parte visível desse iceberg. O primeiro elemento, a imaturidade dos projetos, é caracterizado por decisões precipitadas, sem amparo em estudos e estimativas realistas, cujo foco é o início da execução, sem maiores preocupações com os impactos futuros. Já a inviabilidade, representada por extrapolações de custo e prazos, torna diversos projetos insustentáveis. Esses dois males contribuem para a tragédia mais visível ao cidadão, a proliferação de construções inacabadas pelo país, correspondendo a mais de um terço do total de obras federais em 2023. Como propostas, destacamos cinco medidas em que o controle externo pode contribuir direta ou indiretamente: (i) acompanhamento sistemático dos megaprojetos com transparência total ao contribuinte; (ii) estruturação de projetos com critérios objetivos; (iii) ferramentas para filtrar projetos potencialmente inviáveis; (iv) indução à cultura de coleta, tratamento e análise de dados para auxílio na tomada de decisão; e (v) mecanismos de reconhecimento aos bons órgãos e gestores baseado em índices. Espera-se que essas recomendações contribuam para práticas mais eficientes e transparentes, que atuem nas causas dos problemas e que, dessa forma, mitiguem a perpetuação de fracassos no setor.

Palavras-chave: infraestrutura; transparência; imaturidade de projetos; inviabilidade; obras paralisadas.

5 Auditor Federal de Controle Externo, Engenheiro Civil (UFJF) e Mestre em Engenharia (USP).

6 Este artigo não reflete necessariamente o entendimento do TCU e da GIZ sobre o tema, sendo baseado na experiência prática e nas pesquisas dos autores sobre assunto.

7 Auditor Federal de Controle Externo, Engenheiro Civil (UnB), especialista em Combate à Fraude e à Corrupção (Estácio), Engenharia Diagnóstica (Unicid) e Análise Econômica do Direito (ISC-TCU), e Pós-Graduando em Data Science (USP-Esalq).

8 Auditor Federal de Controle Externo, Engenheiro Civil (UFRJ) e Mestre em Engenharia (UFJR).

9 Engenheira de produção (CEFET/MG) e mestre (CEFET/MG) e doutora em engenharia de produção (UFMG).

1.1 INTRODUÇÃO

Historicamente, o Brasil investe pouco em infraestrutura, em média apenas 2% do PIB, percentual muito inferior a nações semelhantes, o que é insuficiente para sequer cobrir os gastos de depreciação das construções existentes (BANCO MUNDIAL, 2018)[10]. Contudo, o pior é que o país também não investe bem[11]. Os escassos recursos não raramente são desperdiçados[12], contribuindo para o baixo desempenho da infraestrutura brasileira em índices de competição, sendo apenas o 78º colocado entre as 141 economias examinadas pelo Fórum Econômico Mundial em 2019[13].

Contribuindo para esse cenário, embora os megaprojetos de infraestrutura brasileiros sejam recorrentemente anunciados como indutores de desenvolvimento, com grande frequência naufragam, ao longo dos anos, por imaturidade e inviabilidade. Muitos desses são abandonados, transformando o país em um cemitério de obras paralisadas.

A expressão "cemitério de obras abandonadas"[14], embora soe um pouco forte, não é nem de longe exagerada, visto que, segundo o Painel de Acompanhamento do Tribunal de Contas da União (TCU, 2023), a maior base de dados sobre o tema, uma a cada três obras federais brasileiras estão paralisadas totalizando 8.603 obras paralisadas, com mais de R$ 8 bilhões imobilizados, sem que tenha sido gerado qualquer benefício à população.

Em um país que carece de infraestrutura em todas as áreas, desde estradas e creches até hospitais, é fundamental a implantação e o contínuo aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e controle no processo de estruturação de projetos para reduzir o desperdício de recursos públicos.

Alinhado ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas – ODS 9 –, que trata de desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, este capítulo tem como propósito oferecer um exame sobre as raízes e as consequências das falhas de planejamento de infraestrutura, explorando três aspectos sintomáticos que as acompanham: imaturidade, inviabilidade e obras paralisadas. Em seguida, ao analisar essas questões de forma integrada, busca-se obter uma visão abrangente dos problemas e suas causas raízes e, com isso, propor cinco medidas capazes de melhorar o cenário geral[15] a partir de ações que podem ser realizadas ou incentivadas por órgãos de controle.

Em linhas gerais, adota-se uma reflexão crítica, baseada em trabalhos de auditoria, pesquisas científicas e estudos de caso, esperando, com isso, contribuir para a promoção de práticas mais eficientes e transparentes no planejamento de projetos, evitando, assim, a perpetuação das mazelas que impactam o bolso e a vida dos cidadãos.

1.2 AS TRÊS MAZELAS DA INFRAESTRUTURA BRASILEIRA E SUAS CAUSAS

As três mazelas – imaturidade, inviabilidade e obras paralisadas – devem ser enxergadas não como problemas isolados, mas como uma cascata de causas e efeitos que se avolumam, semelhante a uma bola de neve. A imaturidade contribui para os estouros de custos e prazos e, consequentemente, para a redução da viabilidade, o que amplia as chances de descontinuidade das obras. Dessa forma, tais falhas e suas soluções precisam ser analisadas de forma integrada.

10 Outras fontes (INTER.B, 2023) apontam percentuais similares: 1,86% no ano de 2022.

11 O FMI aponta que a infraestrutura brasileira é seriamente prejudicada pela priorização equivocada de projetos, pelo custeio irrealista e pelas múltiplas emendas parlamentares (FMI, 2018).

12 O artigo "Viabilidade em Foco: obras caras, atrasadas e com baixo retorno" (GRUBBA et al., 2017) apresenta mais informações sobre as falhas de viabilidade.

13 Em 2019, o Brasil ocupava a 71ª posição entre as 141 economias examinadas no Índice de Competitividade Global, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, ficando atrás de vários países da América Latina, como Chile (33º), Colômbia (57º) e Peru (66º). No que tange ao setor de infraestrutura, a posição era ainda pior, ocupando a 78ª posição. Quando se comparavam especificamente a eficiência dos serviços marítimos e a qualidade de nossas rodovias, o país estava entre os piores, nas 104ª e 116ª posições, respectivamente.

14 O ministro Vital do Rêgo afirmou durante sessão plenária do TCU: "Hoje temos um cemitério de obras inacabadas, abandonadas e os gestores públicos mantêm o permanente negligenciamento da Lei de Responsabilidade Fiscal abrindo novas frentes de trabalho em obras congêneres" (AGÊNCIA SENADO, 2022).

15 Ressalta-se que a situação pautada não se verifica na integralidade das obras públicas. Existem casos em que os projetos de infraestrutura são planejados e executados com sucesso, independentemente do ciclo eleitoral.

1.2.1 Primeira chaga – A imaturidade dos projetos: decisões rápidas, sofrimento lento

A imaturidade dos projetos se revela como um dos principais obstáculos ao sucesso dos investimentos em infraestrutura, prejudicando a seleção e a priorização racionais dos projetos de infraestrutura brasileiros. A imaturidade nada mais é do que tomar uma decisão quando ainda não se tem os elementos mínimos para subsidiar uma tomada de decisão informada e consciente. Decisões imaturas, baseadas em aparência, preconcepções e pouco tempo para refletir, resultam em problemas em qualquer área, desde casamentos que terminam em poucos meses e negócios que fecham suas portas até projetos bilionários que culminam em estruturas inacabadas.

A imaturidade leva a uma priorização de projetos precária com consequente má alocação dos escassos recursos em infraestrutura. Não raramente, megaprojetos de dezenas de bilhões de reais são escolhidos e priorizados com base em *argumentos de autoridade* e não na *autoridade dos argumentos*. É comum ouvir, por exemplo, que a construção de uma dada ferrovia gerará desenvolvimento e empregos numa região[16]. Contudo, esses benefícios poucas vezes são, de fato, monetizados e comparados com os custos do projeto ou mesmo com alternativas de investimento que poderiam atender à necessidade da população.

1.2.1.1 Falhas de priorização, imaturidade e pressões de curto prazo

As falhas de priorização de investimentos que implicam má alocação de recursos têm sido apontadas como um dos principais problemas brasileiros, conforme indicam entidades multilaterais. O Fundo Monetário Internacional constatou que os problemas mais críticos nos investimentos em infraestrutura brasileiros estão ligados às falhas de priorização estratégica e avaliação e seleção de projetos (FMI, 2018). O Banco Mundial (2018) e a OCDE (2022) também fizeram críticas à falta de coerência do planejamento brasileiro.

Entre os vários motivos para a imaturidade e a consequente falha na priorização, pode se destacar as pressões de curto prazo associadas muitas vezes ao curto ciclo eleitoral, o que afeta as decisões de governo, que acabam por desconsiderar a infraestrutura como papel do Estado. Muitas vezes, o impulso para atender às demandas eleitorais incentiva os gestores a negligenciar a fase crucial de planejamento. Essa falta de diligência resulta em lacunas na compreensão do projeto, aumentando as chances de problemas sérios emergirem ao longo do caminho.

O senso comum de que governantes em exercício tendem a usar políticas econômicas expansionistas antes das eleições para aumentar suas chances de reeleição é também suportado por análises econométricas, sendo que isso é mais frequentemente constatado em países em desenvolvimento do que em nações desenvolvidas, conforme demonstrado no trabalho intitulado "Political budget cycles in new versus established democracies" (BRENDER e DRAZEN, 2005).

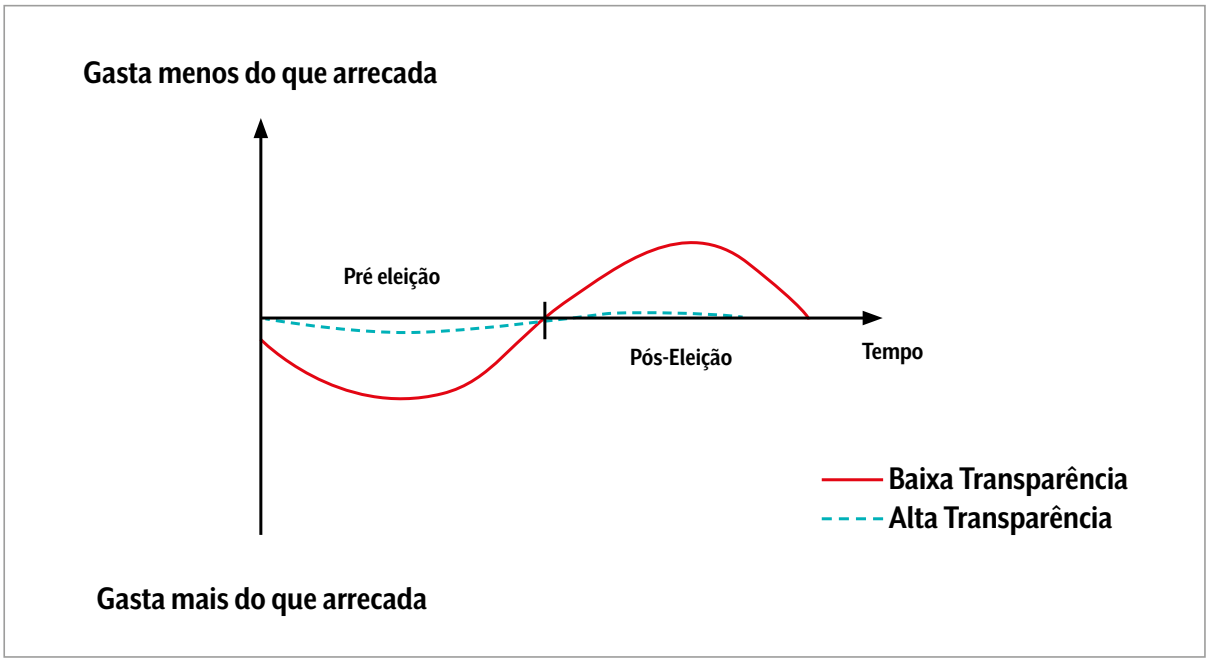
Esse fenômeno é definido pela expressão "ciclo orçamentário político". De acordo com Brender e Drazen (ibid.), tal "manipulação fiscal pode funcionar porque os eleitores são inexperientes com a política eleitoral ou porque **podem simplesmente não ter a informação necessária** para avaliar a manipulação fiscal que é produzida em democracias mais estabelecidas" (p. 3, grifos nossos). Rose-Ackerman e Palifka (2016) destacam que "o custo social em termos de maiores impostos e ônus da dívida pode não ser óbvio para os eleitores que veem apenas a nova infraestrutura". Já nas democracias desenvolvidas, os eleitores têm maior capacidade de identificar a manipulação fiscal e repudiar tal comportamento, desincentivando seu uso pelos políticos.

Os professores James E. Alt, da Universidade de Harvard, e David Dreyer Lassen, da Universidade de Copenhagen, publicaram um artigo interessante (2006) que explica como o déficit do gasto público varia antes e depois das eleições em países com alto e baixo grau de transparência. Com base em modelagens econométricas, eles demonstraram que a transparência é um fator crucial que distingue esses dois grupos de países. Nos países com alta transparência, não há variação do nível de déficit antes e depois das eleições. Ou seja, os governantes não

16 A promessa de geração maciça de empregos, principalmente em obras lineares de infraestrutura, só se materializa durante a construção. Uma ferrovia, por exemplo, emprega milhares de operários durante sua execução, mas assim que a obra acaba, os trabalhadores são demitidos.

são "incentivados" a gastar mais do que arrecadam por conta da eleição. Isso ocorre porque tal prática é percebida pelo eleitor. Já em países com baixo grau de transparência, o ciclo orçamentário eleitoral é bem marcante, com alta variação do gasto orçamentário antes e depois da eleição. Os déficits são acentuados antes da eleição (gastam mais do que arrecadam) e depois devem ser compensados. A Figura 1 ilustra esse comportamento.

Figura 1 – Influência da transparência em países de alta e baixa transparência orçamentária



Fonte: Adaptado[17] de Alt e Lassen (2006).

Sem instituições de Estado com uma governança robusta que promovam a transparência efetiva dos atos dos governantes (em uma linguagem inclusiva, de fácil entendimento), existem poucos incentivos para que políticos estruturem projetos que algumas vezes, somente poderão ser concluídos em outros mandatos, muitas vezes de concorrentes. Para mitigar tal problema, proporemos nas soluções um acompanhamento contínuo e sistemático dos maiores projetos de infraestrutura, com informações claras sobre seus fracassos ou sucessos.

1.2.1.2 Estudo de Caso: programa logístico de R$ 100 bilhões de reais sem fundamento em qualquer estudo técnico formal

Entre os vários exemplos de imaturidade no setor de infraestrutura, o Programa de Investimentos em Logística em Ferrovias se destaca como um caso emblemático. O PIL Ferrovias previa gastos da ordem de 100 bilhões de reais para modernizar e construir cerca de 11 mil quilômetros de vias férreas. Contudo, o TCU demonstrou, através do Acórdão 1205/2015-TCU-Plenário (BRASIL, 2015), que tal programa não era amparado em qualquer estudo técnico formal que justificasse a seleção dos trechos, os volumes envolvidos e a sua modelagem econômica.

A falta de maturidade fica clara quando o referido relatório cita um e-mail de um dos gestores da época defendendo que não era necessário ter um documento, ou estudo, para subsidiar as decisões, apenas era necessário estudar os assuntos e que não haveria qualquer problema que o alto escalão tomasse decisões com base em "apresentações sucintas" (como as "lâminas de PowerPoint"). Além disso, ponderou que: "Um relatório de estudo somente seria fundamental se as equipes dos tomadores de decisão não participassem das discussões e avaliações (pois tais

17 Para facilitar o entendimento, optou-se por modificar o gráfico retirando uma terceira curva que mostrava o valor médio entre países de alto e baixo grau de transparência. Além disso, deixou-se mais claro a expressão "Budget surplus", traduzindo por "gasta mais do que arrecada" e "gasta menos do que arrecada".

equipes precisariam de algum elemento para subsidiar quem vai decidir)"[18].

O relator do processo, Ministro Augusto Nardes, asseverou em seu voto que o referido programa tratava de mais um caso de fragilidade no planejamento, "marcado por completa inexistência de estudos capazes de conferir segurança e credibilidade a este novo modelo de Investimentos e de gestão regulatória da malha ferroviária brasileira." (ibid.). Todo esse cenário contribuiu para a descontinuidade do programa, sem que nenhum projeto fosse implementado dentro do referido modelo de negócio.

1.2.2 Segunda chaga – O intrincado problema da inviabilidade: estouros de custos, de prazos e antieconomicidade

Os constantes acréscimos nos custos e prazos das obras de infraestrutura têm se mostrado um problema mundial e recorrente que afeta a eficiência dos investimentos públicos, prejudicando muitas vezes a viabilidade socioeconômica dos empreendimentos.

De acordo com um dos maiores especialistas do mundo em gestão de projetos, o professor Bent Flyvbjerg, da Universidade de Oxford, o fracasso de planejamento em megaprojetos não é exceção e, sim, uma regra. O referido pesquisador concluiu com base em estudos estatísticos robustos que menos de 1% dos projetos terminam dentro do orçamento, no prazo e alcançando os benefícios estimados (FLYVBJERG e GARDNER, 2023).

Infelizmente, o Brasil não foge à regra. São inúmeros os casos de fracassos das estimativas de custos e prazos de megaprojetos de infraestrutura[19], públicos ou com parcerias privadas. Segundo o Fundo Monetário Internacional (2018), os principais projetos de investimentos brasileiros têm atrasos e excesso de custos bastante significativos.

Apenas para exemplificar, o Estádio Nacional Mané Garrincha, construído em Brasília para a Copa do Mundo de 2014, é um perfeito retrato da extrapolação de custos. Inicialmente orçado em R$ 600 milhões, o estádio consumiu cerca de R$ 1,5 bilhão, e o pior, não é muito utilizado na sua senda esportiva.

Acréscimos nos custos e prazos das obras públicas estão intimamente ligados a uma concepção imatura que culmina em projetos e contratos apressados, incompletos e falhos. A alocação de recursos em projetos inviáveis leva a um ciclo de ineficiência. Quando um projeto não gera retorno (benefícios maiores do que seus custos) e, mesmo assim, ainda recebe investimentos, esses recursos, ao invés de gerarem desenvolvimento, só prejudicam o país e impactam o meio ambiente de forma desnecessária. Além disso, existe a questão do custo de oportunidade[20]: a alocação de recursos em obras inviáveis significa que outras obras serão negligenciadas ou não receberão os recursos necessários em um dado momento.

18 O Relatório do Acórdão 1.205/2015-TCU-Plenário destaca trecho de resposta de e-mail de gestor sobre a falta de estudos: "O TCU aponta a inexistência de estudos, o que não é o caso. Houve diversos estudos e avaliações. O que não houve foi a materialização de tais estudos em relatórios ou documentos. Um estudo não é um relatório! O relatório é somente uma forma de materializar um estudo. No caso de decisões importantes é comum (em qualquer organização) que os escalões superiores tomem como base apresentações sucintas (como as 'lâminas de PowerPoint'). Não é razoável querer que um Ministro leia um 'estudo' de 200 páginas para então tomar uma decisão. Um relatório de estudo somente seria fundamental se as equipes dos tomadores de decisão não participassem das discussões e avaliações (pois tais equipes precisariam de algum elemento para subsidiar quem vai decidir). Não é o caso, pois tais equipes participaram." (BRASIL, 2015).

19 Para casos envolvendo Mobilidade Urbana e Obras Hídricas, vide, por exemplo, Acórdãos 408/2021, 2.272/2019, 605/2020, 1.345/2022 e 1.462/2022, todos do Plenário do TCU.

20 O custo de oportunidade é o valor do que se abre mão ao fazer uma escolha entre diferentes alternativas. Ao decidir fazer algo, estamos renunciando a outras possibilidades.

1.2.2.1 As desculpas usadas e as verdadeiras causas dos atrasos e extrapolações de custos

Quando os projetos custam mais que o previsto e atrasam, de quem é a culpa? Muitas vezes, quando as obras de construção se deparam com esses problemas, os responsáveis tentam usar "desculpas" com roupagem técnica. Porém, tais hipóteses foram refutadas com base em dados estatísticos[21]. Na realidade, o viés do otimismo, a deturpação intencional dos dados e a escalada de compromisso são as três principais causas das falhas nas estimativas de custos e de prazos em projetos (FLYVBJERG *et al.*, 2002; DENICOL *et al.*, 2020).

O viés do otimismo é um fenômeno natural em todos os seres humanos. É comum que as pessoas superestimem sua capacidade de realizar tarefas e subestimem as dificuldades e os riscos envolvidos. Porém, isso é acentuado em projetos de grande escala, nos quais há muitas incertezas e variáveis em jogo. Isso leva a estimativas irrealistas de custo e prazo, as quais não necessariamente advêm de desonestidade ou de má-fé.

Já a deturpação estratégica[22] dos dados, por sua vez, é um problema mais insidioso. Em alguns casos, principalmente quando há disputa por fontes de recursos escassas, os proponentes de um projeto podem estar cientes de que as estimativas de custo e prazo são irreais, mas as apresentam de qualquer forma, de modo a conseguir aprovação para o projeto. Isso pode ser feito por meio de técnicas como subestimar custos indiretos, ignorar possíveis obstáculos e superestimar benefícios. No projeto, a possibilidade de riscos de chuvas intensas ou condições geológicas desfavoráveis pode ser ignorada. Quando a realidade se impõe, essas estimativas irreais levam a atrasos, custos extrapolados e, em vários casos, paralisação de obras.

No caso de megaprojetos de infraestrutura, essa manipulação das informações gera graves consequências. Um projeto que é bonito apenas no papel pode passar por toda a cadeia decisória e culminar em uma obra entregue, porém inútil, destruindo parte da riqueza do país.

Nesse passo, a deturpação estratégica dos dados também gera uma concorrência desleal. Numa disputa por financiamento, agentes que apresentam estimativas realistas de custo e prazo e são transparentes em relação aos riscos envolvidos geralmente perdem para aqueles que deturpam estrategicamente os dados, mascarando seus resultados, para os deixarem mais vantajosos no papel. Sem mecanismos de controle e responsabilização eficazes, esse tipo de comportamento desleal tende a ser a regra e não a exceção, prejudicando a tomada de decisão e levando a investimentos precários com recursos públicos. Isso pode, ainda, incentivar gestores inicialmente honestos em suas previsões – perdedores de financiamentos anteriores – a serem cada vez menos verdadeiros nas próximas rodadas, acarretando um agravamento do problema[23].

Por fim, o último conceito comportamental que macula a tomada de decisão de megaprojetos é a escalada de compromissos onde executivos tendem a seguir o padrão de comportamento que conduz a resultados malsucedidos, em vez de alterar o seu curso. Isso é muitas vezes impulsionado pela noção de que, uma vez iniciado, o projeto é tão grande e caro que não pode falhar, nem ser interrompido. Mesmo quando avaliações subsequentes sugerem a necessidade de uma mudança, os gestores continuam a direcionar recursos para a finalização do empreendimento, ainda que os benefícios finais não justifiquem o investimento residual (DENICOL *et al.*, 2020).

21 Se as previsões erradas fossem realmente causadas por inadequações técnicas, seria esperada uma distribuição de erros nas estimativas de custo com média em torno de zero, com certa equivalência entre aumentos e reduções de custo. Além disso, seria esperada uma evolução ao longo das décadas. Porém, nenhuma dessas hipóteses é compatível com a realidade, visto que 9 a cada 10 projetos de infraestrutura de transporte, por exemplo, extrapolam os custos, e que não houve evolução da precisão ao longo das décadas (FLYVBJERG et al., 2002).

22 Em inglês, o termo é "strategic misrepresentation", utilizado em diversos trabalhos do professor Bent Flyvbjerg (2002; 2003; 2006; 2009; 2023). Nesses casos, as estimativas de custos, prazos e benefícios não são idealizadas para serem acuradas e, sim, para vender o projeto (FLYVBJERG & GARDNER, 2023).

23 Seleção adversa acontece quando um indivíduo numa negociação tem mais informação, podendo causar desvantagem ao outro. No caso da Administração Pública, poderia ser o caso em que se escolhe entre os piores (na licitação) em face do desinteresse dos melhores agentes.

1.2.2.2 Estudo de Caso: Refinaria do Nordeste (RNEST), uma história de como um projeto aumentou 10 vezes de custo e gerou prejuízos de R$ 15 bilhões[24]

A construção da Refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, também conhecida como Refinaria do Nordeste, é um triste exemplo de gestão. Ao longo do tempo, esse projeto sofreu várias alterações que não eram fundamentadas e que culminaram em prejuízos bilionários.

Iniciada em 2005, com a expectativa de custar cerca de US$ 2 bilhões, a refinaria aumentou seu orçamento de forma exponencial ao longo do tempo. Em 2014, o seu custo total já era estimado em cerca de US$ 20 bilhões, conforme publicação do TCU (Brasil, 2021ª). Convertendo esse valor, isso equivale atualmente a cerca de R$ 100 bilhões[25]. Planejada para ser concluída em 2011, até hoje a refinaria não foi finalizada e opera com menos da metade de sua capacidade projetada, resultando em perdas contabilizadas de R$ 15 bilhões.

As falas dos Ministros do TCU na sessão de julgamento, realizada em 14 de outubro de 2020, resumem esse estudo de caso: "[...] a Petrobras realizou o pior negócio da sua história [...] talvez seja o pior negócio da história do País", disse o Ministro Augusto Sherman. O Ministro Walton Alencar complementou: "Esse processo tem de ficar marcado e os dados têm de ficar expostos para que gerações futuras possam saber como foi a nossa geração" (TCU, 2021).

1.2.3 Terceira chaga – O "cemitério de obras abandonadas": o insistente desapreço pelo interesse público

O "cemitério de obras abandonadas", das três chagas, é o problema que mais incomoda a população, visto que é visível a qualquer pessoa, independente de conhecimento técnico. Via de regra, é necessário ter experiência e informações muitas vezes de difícil acesso para entender o nível de maturidade de determinados projetos e compreender sua inviabilidade. Porém, qualquer pessoa que se depara com uma creche abandonada[26], um hospital quase completo, mas sem equipamentos, e sente indignação de forma imediata. E esse cenário melancólico é da monta de pelo menos R$ 8 bilhões, sem qualquer benefício, segundo dados do TCU (2023).

Investigando-se a origem desse fenômeno, tem-se a hipótese, muitas vezes alardeada, de que a paralisação é decorrente da atuação de órgãos de controle. Contudo, o TCU já trouxe ao público evidências que desconstroem tal ideia. Os dados compilados em trabalhos do referido tribunal[27] (a exemplo do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário) sistematicamente indicaram percentuais abaixo de 3% para paralisações decorrentes de órgãos de controle (ibid.)[28].

A tragédia das obras paralisadas pode ser correlacionada como uma consequência das causas das outras chagas – imaturidade para a tomada de decisão, aumentos de custos/prazos e inviabilidade dos empreendimentos. Tanto é que as quase três décadas de auditorias em obras públicas conduzidas pelo TCU – conduzidas dentro do programa intitulado Fiscobras – apontam para a recorrência dos achados: projeto básico deficiente, estudos de viabilidade precários, sobrepreço e superfaturamento, entre outros (BRASIL, 2016; 2021b). Esses projetos que nascem prematuros, sem o devido amparo técnico, incorporam inúmeros aumentos de custo e prazo, ao longo do tempo, perdem apoio e recebem menos recursos ou sendo completamente abandonados.

24 Os dados da RNEST são baseados na publicação do TCU "Gestão RNEST: Uma história que precisa ser contada para não ser repetida" disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/gestao-rnest.htm>. (TCU, 2021).

25 Esse número é tão alto que a maioria das pessoas sequer consegue entender o quão vultoso ele, de fato, é. Para tentar entender a magnitude disso, se uma pessoa gastasse R$ 1 milhão por dia, levaria mais de 273 anos para consumir os R$ 100 bilhões.

26 Apenas para ilustrar o problema social, o voto condutor do Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário (BRASIL, 2019) mostra que 75 mil vagas de creche deixaram de ser criadas e oferecidas à população por conta da paralisação das obras.

27 Vide também os Acórdãos 1.188/2007, 617/2010, 2.451/2017, 1.228/2021 e 871/2022, do Plenário do TCU.

28 Além de ser um percentual baixo, são obras que, de fato, apresentam irregularidades graves, tais como superfaturamentos e falhas de projeto. Isto é, é uma paralisação temporária que visa evitar um mal maior.

Ademais, existe uma questão político-cultural relacionada à falta de interesse de gestões posteriores em continuarem projetos passados. Quando há uma mudança de governo devido às eleições, é comum que as prioridades políticas e as visões de longo prazo sejam alteradas. Isso pode resultar na interrupção de projetos de infraestrutura em andamento (FERREIRA, 2020), na revisão de planos existentes e na alocação de recursos para outras áreas consideradas mais relevantes pelos novos governantes. Essas mudanças repentinas de direção podem levar a atrasos e interrupções nos projetos de infraestrutura, especialmente nos empreendimentos de maior vulto, como sinalizado econometricamente por Gomes (2023). Tal postura é fomentada pela ausência de um *enforcement* que imponha alguma responsabilização aos descontinuadores de obras públicas. Isto é, falta um elemento essencial ao sucesso da empreitada: "skin in the game", ou, em português, "arriscar a própria pele" (THALEB, 2018)[29].

Observa-se que não se defende que todas as obras sejam retomadas sem análise técnica. Existem obras que foram iniciadas sem justificativa razoável, a exemplo do BRT de Palmas (BRASIL, 2017)[30]. Nesses casos, a continuidade da aplicação de recursos tenderá apenas a agravar o problema. Já em outros casos de obras viáveis, é melhor investir valores complementares para finalizá-las do que abandoná-las e começar novos projetos, muitas vezes com a mesma finalidade[31]. Assim, é necessário que seja feita uma análise caso a caso, considerando os custos e benefícios residuais, muitas vezes deixando de considerar os custos não recuperáveis[32].

1.3 COMO ENFRENTAR AS MAZELAS DA INFRAESTRUTURA

Para se mitigar as falhas aqui retratadas, inevitavelmente há de se melhorar os processos de tomada de decisão, planejamento e fiscalização de projetos. Da mesma forma que as falhas são em cascatas, as soluções não podem ser diferentes. O melhor exemplo é um iceberg, mas deixaremos essa analogia para a conclusão.

1.3.1 Primeira medida: Promover a transparência real do desempenho dos maiores projetos de infraestrutura – acompanhamento sistemático dos megaprojetos pelo controle externo na função de olhos da sociedade

Apenas disponibilizar dados não é suficiente para ser transparente sobre os desempenhos dos projetos. A transparência só é efetiva quando as informações podem ser compreendidas por quem as recebe. No caso da infraestrutura, não adianta que o governo apenas disponibilize um mar de informações[33] sobre as contratações públicas de forma desagregada, sem gerar compreensão exata de que o recurso do contribuinte foi ou não bem aplicado.

Quando falamos em transparência na infraestrutura brasileira, alguns dados são disponíveis, mas não transparentes. Em geral, os portais não passam de um amontoado de dados soltos, relativos a milhares de contratações, que não conseguem fomentar um controle social minimamente efetivo. Questiona-se: o cidadão consegue saber de forma simples e confiável em quanto estava estimado um empreendimento de grande porte (com dezenas de contratos distintos), quanto ele custou de verdade, qual era o prazo estimado, qual o atraso atual, há quanto tempo que a obra não recebe recursos, qual governante e partido propuseram? A resposta é não. Nem o controle sabe. Os dados até existem, mas não são compilados em informações úteis.

29 O autor também usa a expressão "colocar a pele em jogo" para se referir ao conceito de que aqueles que tomam decisões devem compartilhar das consequências e dos riscos dessas decisões. Em outras palavras, se você vai fazer uma escolha que afeta outros, você também deve ser afetado por essa escolha. Isso cria um alinhamento de interesses e responsabilidade.

30 O Acórdão 460/2017 indicou inexistir comprovação de viabilidade técnica ou econômica.

31 Circunstância aderente à logica contida no art. 45 da LRF: "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."

32 Custo afundado é o dinheiro já gasto em um projeto ou investimento, que não pode ser recuperado.

33 Assim, as leis de acesso à informação só são eficazes se o governo disponibilizar dados que os cidadãos considerem úteis. Destarte, essas leis são condições necessárias, mas não suficientes, para promover responsabilidade aos governantes (ROSE-ACKERMAN & PALIFKA, 2016).

Agora, imaginemos que uma pessoa pudesse, com um simples clique, ser levada para um painel amigável que apresentasse todas as informações a seguir: "Essa obra foi estimada para custar R$ 100 milhões e ser concluída em 3 anos, sendo de responsabilidade do Departamento Y, iniciada na Gestão de Z. Ela não é decorrente do plano estratégico do setor e não teve análise que comparasse os custos com os benefícios. Atualmente, a obra está estimada em R$ 150 milhões (50% de aumento em relação ao orçamento inicial) e está atrasada em 6 anos. Além disso, não recebe recursos há 2 anos (paralisada na gestão de W). Clique aqui para assistir um vídeo de 2 minutos que explica como os seus impostos foram aplicados nessa obra. Clique aqui para ver os 10 piores e 10 melhores investimentos em infraestrutura na sua região".

Nesse cenário hipotético, com a introdução de maiores consequências, os políticos não seriam tão motivados a investirem em empreendimentos imaturos, com baixa viabilidade e propensos a serem paralisados. Porém, fica a pergunta: qual é o incentivo para que um tomador de decisão venha a institucionalizar algo que o deixaria mais sujeito a críticas?

Dessa forma, é necessário que o controle externo atue para reduzir o grau de assimetria de informações e ajude a promover a transparência efetiva, acompanhando de perto os maiores empreendimentos de infraestrutura (e não apenas contratos isolados desses projetos). Esse acompanhamento traria duas vantagens principais: primeiro, fomentaria o controle social com informações claras disponibilizadas à sociedade sobre o andamento dos projetos ao longo do tempo, sem jargões técnicos; segundo, possibilitaria correções mais tempestivas, com o foco não necessariamente na punição do responsável, mas, sim, para evitar que danos sejam consumados. Nesse cenário, em vez de "fotos" (fiscalizações esporádicas) das falhas de contratos individuais. teríamos "vídeos" (acompanhamento sistemático) do desempenho do empreendimento como um todo. Uma vez que um projeto entrasse na lista de alto risco, seria acompanhado do início ao fim.

Com base nesse acompanhamento, o controle poderia gerar um painel digital[34] que permitisse a qualquer pessoa compreender se o seu dinheiro estava sendo bem gasto ou não, além de saber quem foram os responsáveis pela obra. Poderiam ser disponibilizados os dados agrupados do empreendimento, indicando, pelo menos: quem idealizou/executou/concluiu (gestão do governante X, partido Y); departamento responsável; custo e prazos (planejados, real, aumento percentual e andamento (se a obra está paralisada ou não); e um vídeo de 2 minutos explicando essas informações em linguagem acessível, que pudesse ser compartilhado em redes sociais. Com o tempo, também poderiam ser criados rankings dos melhores e piores empreendimentos em termos de variação de custo e prazo.

Nesse sentido, quanto maior a transparência, menos políticos ganhariam votos por fazer campanhas utilizando investimentos em projetos imaturos. Em um cenário de transparência completa, os eleitores poderiam decidir com base em informações e não em propagandas[35].

Em síntese, defende-se que os órgãos de controle passem a acompanhar mais de perto a tomada de decisão nos grandes projetos de infraestrutura e em sua implementação, divulgando informações claras sobre o grau de sucesso desses projetos (custos, prazos e benefícios), de modo a fomentar o verdadeiro controle social.

1.3.2 Segunda medida: Incentivar a mudança de mentalidade – refletir antes de gastar – estruturação da tomada de decisão com critérios objetivos e transparentes

A frase "pense devagar e aja rápido"[36] pode parecer contraditória à primeira vista, mas ela contém uma sabedoria importante. Em essência, significa que é importante dedicar tempo suficiente ao se planejar

34 Rose-Ackerman e Palifka (2016) mostram a importância de incentivar a transparência compreensível dos dados. Nesse sentido, citam como boa prática uma iniciativa de um grupo local na Nigéria que traduziu os dados orçamentários opacos em gráficos de fácil entendimento.

35 A "pedra fundamental" das obras deveria se dar com o início da operação dos empreendimentos.

36 Flyvbjerg e Dan Gardner (2023) consideram "Think slow, Act Fast" ("pense devagar, aja rápido") como um dos segredos para o sucesso de projetos.

e antever os problemas para poder executar a ação de forma rápida[37].

Pensar de forma "lenta" implica dedicar tempo e recursos para a compreensão do projeto de infraestrutura. Envolve a realização de estudos abrangentes e a avaliação dos riscos. Esse processo de maturação da decisão é fundamental para evitar erros, identificar possíveis obstáculos e desenvolver estratégias sólidas. A reflexão cuidadosa e a tomada de decisões bem informadas são necessárias para garantir que o projeto seja concebido de maneira adequada. Isso tudo é facilitado quando o país dispõe de critérios claros para a estruturação de projetos.

Para incentivar esse modelo mental de tomada de decisão, o controle externo pode incentivar boas práticas que levem a métodos de estruturação de projetos padronizados, a ponto de promover um aumento da maturidade dos projetos.

Nesse mesmo sentido, o FMI (2018) recomenda que o Brasil deveria "exigir avaliações de projetos e critérios de seleção padronizados, inclusive comparando-os especificamente com as prioridades estratégicas do governo". De acordo com o fundo, isso aprimoraria "a qualidade dos projetos preparados e, com a identificação dos projetos inviáveis ainda nas fases iniciais, reduziria o potencial desperdício de recursos" (ibid.).

O TCU vem destacando o Modelo de Cinco Dimensões, o *Five Case Model*, como uma boa prática para melhorar a maturidade de projetos[38]. Esse método é utilizado pelo governo do Reino Unido e de outros países e segue princípios do G20 para avaliar e estruturar projetos de infraestrutura. Esse método fornece uma organização clara para a tomada de decisões e mitiga projetos imaturos e inviáveis. Esse modelo foi adaptado para o país em 2022 (BRASIL, 2022).

A aplicação do Modelo de Cinco Dimensões oferece vários benefícios na estruturação de projetos de infraestrutura[39]. Em primeiro lugar, ajuda a garantir que os projetos sejam bem fundamentados em uma análise abrangente. Isso reduz o risco de decisões tomadas com base em informações incompletas ou imprecisas. Outro benefício desse modelo é a capacidade de identificar e mitigar potenciais problemas e riscos antes da implementação.

1.3.3 Terceira medida: Incentivar análises realistas com base em classes de referência – filtros para barrar projetos potencialmente inviáveis

A terceira medida se torna mais efetiva se for realizada com as duas anteriores. Resultados transparentes à sociedade podem motivar os gestores a procurarem ferramentas de estruturação dos projetos, visto que seus sucessos ou fracassos serão públicos. Porém, apenas tomar decisões com um processo organizado não é suficiente para garantir que os projetos sejam viáveis. É necessário que os custos e prazos não sofram de um excesso de otimismo, nem sejam deturpados.

Uma das melhores metodologias[40] para reduzir essas falhas foi desenvolvida pelo professor Bent Flyvbjerg, da Universidade de Oxford, chamada de "Reference Class Forecasting", ou, em português, "previsão com base em classe de referência". Ela foi desenvolvida a partir das teorias de tomada de decisão em ambientes de incerteza criadas pelo ganhador do Prêmio Nobel de Economia Daniel Kahneman. Esse método recebeu o respaldo da American Planning Association (APA) e do Tesouro do Reino Unido, e está sendo aplicado com sucesso em vários países.

Em seu trabalho "From Nobel Prize to Project Management: Getting Risks Right", Flyvbjerg (2006) explica em detalhes as características desse método, composto de etapas simples que pregam uma visão externa do problema com base em projetos semelhantes. Em síntese, o método pode funcionar como um filtro para barrar projetos potencialmente inviáveis. Com base no histórico

37 Um exemplo bíblico que reforça essa ideia é contado em Mateus 7:24-27. O sábio escolheu um local sólido para construir sua moradia e dedicou tempo para ter uma base forte antes de erguer a casa. Já o construtor insensato agiu precipitadamente, sem se importar com a qualidade da fundação, e sua obra não resistiu às adversidades.

38 Esse modelo foi citado nos relatórios do Acórdãos 2.579/2021 e 1.472/2022 do Plenário do TCU.

39 As propostas que utilizam essa metodologia fazem cinco perguntas chave: O projeto é estrategicamente necessário? O projeto entrega a melhor relação custo-benefício para a sociedade? O projeto possui o modelo de contratação mais adequado? O projeto pode ser custeado? O projeto pode ser entregue na prática?

40 O Departamento de Transporte do Reino Unido decidiu adotar a "Reference Class Forecasting" (FLYVBJERG, 2006) como parte do processo de avaliação de grandes projetos de transporte. Mais recentemente, em 2021, o Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura (BRASIL, 2021), desenvolvido pelo então Ministério da Economia, destacou que "no desenvolvimento da proposta de investimento é preciso evitar o viés de otimismo (optimism bias) que costuma afetar premissas, projeções e orçamentos".

de aumentos de custos e de prazos de projetos anteriores de uma mesma classe (por exemplo: rodovias, ferrovias, barragens, olimpíadas, etc.), as estimativas do projeto atual podem ser testadas.

Por exemplo, imagine que um determinado projeto de ferrovia foi estimado com um custo de R$ 10 bilhões e tenha um benefício socioeconômico de R$ 12 bilhões. Numa análise apenas com os dados do projeto, tenderíamos a considerar que é um bom projeto, visto que apresenta um retorno à sociedade de R$ 2 bilhões. Porém, se olhássemos para os resultados anteriores de ferrovias, veríamos que elas custam em média 50% a mais do que o planejado (valor hipotético, pois o valor correto deve ser fruto de estudo sobre a base de dados do país). Com essa informação, os resultados da análise mudariam. Ao invés de investir no projeto, ele seria considerado como potencialmente inviável. O custo provável seria de R$ 3 bilhões a mais do que o retorno à sociedade, e o projeto poderia ser descartado ainda no papel, abrindo espaço para que outras e melhores alternativas pudessem ser testadas.

Ressalta-se que esse método não substitui estudos de viabilidade, nem projetos. Além disso, não deve ser utilizado para orçamentação da obra, pois aumentos históricos podem ser injustificados, devido a superfaturamentos e corrupção, entre outros. Ele é simplesmente um método que adiciona uma análise experimental de risco no momento da tomada de decisão, com base em empreendimentos semelhantes anteriores. Ou seja, ele permite avaliar se um determinado projeto é realmente viável, mesmo quando os custos para o contratante e os benefícios são avaliados com base em experiências passadas (GRUBBA *et al.*, 2017).

Diante do exposto, entendemos que uma maneira de melhorar as estimativas de custo-benefício no Brasil é complementar as avaliações tradicionais com uma análise empírica de risco que leve em consideração os resultados de projetos similares anteriores. Em resumo, esse método atua como um filtro que rejeita projetos potencialmente inviáveis, permitindo o estudo de alternativas mais adequadas para atender às demandas da sociedade.

1.3.4 Quarta medida: Monitorar a evolução dos investimentos em obras públicas – incentivar uma cultura de coleta, tratamento e análise de dados

Como a tragédia de paralisação de obras decorre em grande parte das mazelas anteriores – imaturidade de projetos e inviabilidade de obras –, o tratamento dos males anteriores, por dedução lógica, contribuirá em larga escala para a redução da paralisação de obras.

Adicionalmente, é preciso que se implante uma cultura de coleta, tratamento, análise de dados, bem como de decisões baseadas nos mesmos, reunindo atributos relevantes de todas as obras públicas do país[41]. Nesse ponto, é preciso destacar que o passo fundamental é dispor de um cadastro único que permita a identificação da integralidade das obras, anseio esse que vem sendo postergado desde, pelo menos, o Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário (BRASIL, 2007).

Nessa mesma lógica, há de se desenvolver uma inteligência sobre os parâmetros de acompanhamento dos empreendimentos[42]. Até porque, como é notório, mesmo as obras conclusas não estão isentas de problemas. Além disso, não se sabe até que ponto as obras finalizadas estão operando e/ou foram, de fato, as mais necessárias. Ou seja, é indispensável que se avance para uma metodologia baseada em evidências a fim de apurar as variáveis que efetivamente contribuem, as que atrapalham e as que são indiferentes para a conclusão dos empreendimentos.

Dentro dessa proposta, sobressai a perspectiva positiva, advinda da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), que traz diversos instrumentos inovadores[43] e o recente desenvolvimento da inteligência artificial. Todo esse promissor cenário demanda que os órgãos de controle acompanhem de forma sistemática a situação e a evolução das obras no país, incluindo, obviamente, aquelas que enfrentarem dificuldades na sua execução.

41 A primeira proposta deste capítulo focou nas obras de maior porte. A presente recomendação é compatível para ser implementada em todos as obras que usam recursos públicos.

42 A pesquisa de GOMES (2023) já desenvolveu modelos abarcando: (i) o valor das obras; (ii) a instância da obra (estadual ou municipal); (iii) o tipo de contratada (EPP, consórcio, empresa normal ou MEI); (iv) a tipologia da obra; (v) o tipo de problema durante a execução; e (vi) ao fato de ter ou não sido auditada.

43 Os instrumentos da nova lei de licitações seriam: bônus de eficiência, programas de integridade, matriz de risco precificada, aumento do percentual de seguro-garantia, adoção de critérios de sustentabilidade relativos à vida útil da obra e indução ao uso do BIM, entre outros. Todos esses instrumentos são aptos a serem implementados e testados, no intuito de melhorar o desempenho das contratações públicas como um todo.

1.3.5 Quinta medida: Incentivar as boas práticas – reconhecimento dos bons órgãos e gestores por meio de indicadores objetivos

Uma forma através da qual o controle externo pode atuar para reconhecer[44] os bons órgãos e gestores consiste em adotar um índice que avalie o desempenho de programas e projetos de forma objetiva, como, por exemplo, um índice de maturidade ou viabilidade. A classificação de projetos com base nesses critérios forneceria um retorno útil aos responsáveis, ajudando-os a entender onde estão se saindo bem e onde precisam melhorar[45]. Além disso, a qualidade dos projetos/programas ficaria mais evidente aos principais interessados, os contribuintes.

A classificação aqui defendida é semelhante à dos selos do Inmetro para eletrodomésticos, que se baseiam em critérios padronizados. Um consumidor não precisa ser especialista para escolher um bom produto, basta comparar as notas dos equipamentos. Da mesma forma que aparelhos eficientes tendem a ser mais reconhecidos pelos clientes, melhores gestores/órgãos tenderão a ser reconhecidos pela sociedade. No contexto da gestão pública, um sistema semelhante pode ser estabelecido para projetos e programas. Por exemplo, um "Índice de Maturidade" poderia avaliar a robustez de um projeto, considerando critérios estabelecidos em metodologias validadas internacionalmente, tal como o Modelo de Cinco Dimensões.

1.4 CONCLUSÃO

A conclusão desse capítulo será feita na forma de analogia, pois seu uso facilita a compreensão de problemas[46] complexos[47] e multicamadas como os tratados aqui. No caso, usaremos a figura do iceberg, uma imensa massa de gelo que flutua nas águas frias do oceano.

No caso do iceberg, a pequena porção que vemos acima da superfície da água é apenas uma parte da história, assim como as obras paralisadas são apenas a parte mais visível de um problema muito maior. Um pouco abaixo da superfície, nas camadas de gelo parcialmente vistas, estão os aumentos constantes de custos e prazos, e ligeiramente abaixo está a redução da viabilidade. Esses problemas, embora não sejam facilmente visíveis, têm um impacto significativo na execução dos projetos, contribuindo para o alto abandono das obras brasileiras.

Agora, mergulhe um pouco mais e você começará a ver as raízes mais profundas do problema. Na parte submersa do iceberg estão a imaturidade dos projetos e a falta de estruturas para refletir sobre quais seriam as melhores alternativas para resolver os gargalos de infraestrutura. Prepondera nessa camada a tendência de se focar em empenhar, gastar e planejar de forma rápida, e tem como consequência um sofrimento lento com decisões erradas que se arrastam por anos, minando a viabilidade e a eficiência das obras de infraestrutura.

Desça ainda mais fundo nas águas geladas, onde a luz já é rarefeita. Nessa grande camada, você encontrará parte da causa da imaturidade nas pressões de se investir rápido durante o curto prazo eleitoral, visto que o gasto público gera a sensação de prosperidade e atrai votos, mesmo que no futuro esses projetos imaturos venham a naufragar.

Finalmente, na base do iceberg, onde a luz do dia não alcança, rodeado pela obscuridade do mar de dados desconexos de projetos e contratos, que não fazem qualquer sentido ao cidadão comum, estão a assimetria de informações e a baixa transparência real do desempenho das obras passadas de infraestrutura, que prometiam desenvolvimento, mas que ninguém sabe se, de fato, o geraram, e de quais cabeças vieram. Essa obscuridade suporta todas as camadas superiores, pois, sem uma

44 A teoria comportamental enfatiza a importância dos incentivos na motivação e no comportamento humano. De acordo com essa perspectiva, os incentivos positivos, que incluem reconhecimento e recompensas, podem ter um papel significativo em induzir comportamentos desejáveis e melhorar o desempenho, especialmente na administração pública. Portanto, reconhecer os gestores públicos e departamentos pelo bom desempenho não só os encorajaria a manter esse comportamento, mas serviria como um exemplo para os seus pares.

45 É importante deixar claro que não se esquece, aqui, a função necessária da punição às ações que geram danos, porém é necessário reconhecer que só tentar punir não tem produzido o efeito desejado. Assim, é indispensável punir aqueles que dão causa, mas também destacar aqueles que contribuem para o desenvolvimento do país.

46 Gentner e Maravilla (2018) explicam o poder da analogia como "a capacidade de reconhecer e raciocinar sobre uma estrutura relacional comum em diferentes contextos – é um mecanismo central na cognição humana e um contribuinte fundamental para a cognição de ordem superior".

47 Na Bíblia, são citadas analogias de Jesus para tratar de problemas mais complexos do que os presentes aqui.

visão clara do que acontece, é quase impossível encontrar e implementar soluções eficazes.

Portanto, ao lidar com problemas nas obras de infraestrutura, é importante lembrar que o que vemos na superfície é apenas a ponta do iceberg. A verdadeira solução exige uma compreensão e uma abordagem de todos os níveis do problema, desde a base até a sua ponta. E isso é o que veremos a seguir. Parte desse cadenciado processo, ou mergulho, está ao alcance direto dos Tribunais de Contas, e outra parcela pode ser induzida por meio de recomendações do controle. Essa volta à superfície não ocorre da noite para o dia, mas precisa ser iniciada.

Na base, onde é mais frio e escuro, precisamos fomentar a transparência efetiva dos gastos públicos, ajudando a jogar luz sobre o problema. Essa é a fundação sobre a qual todas as outras soluções serão construídas. Assim como a base do iceberg sustenta toda a estrutura, a transparência reduzirá o incentivo para investimentos com foco apenas no curto prazo, pois os fracassos serão revelados à sociedade. Isso pode ser feito com o acompanhamento sistemático dos maiores projetos e com a divulgação clara dos sucessos e dos insucessos.

Subindo um pouco, temos a camada do incentivo à melhoria dos processos. Essa massa espessa de gelo é a que sustenta todas as demais. Por isso, devemos começar a fortalecer a estruturação de projetos com base nas melhores metodologias. Mais perto da superfície, devemos implementar uma estratégia para filtrar projetos inviáveis por meio de análises que considerem erros do passado (corrigindo o viés do otimismo) e previnam a deturpação dos dados.

A seguir, temos a camada onde incentivamos a coleta e a análise contínua de dados. Assim como essa camada do iceberg está parcialmente exposta ao ar e ao mar, também precisamos de um fluxo constante de dados e análises para informar as decisões e o controle.

Finalmente, na ponta do iceberg, temos a camada onde reconhecemos os melhores gestores e órgãos, que entregam projetos a tempo e dentro do orçamento, e que trazem benefícios reais. Assim como a ponta do iceberg é a primeira coisa que vemos quando olhamos para o mar, esses gestores bem-sucedidos são os exemplos visíveis do que pode ser alcançado.

Cada camada representa uma etapa necessária no processo de melhoria contínua do desempenho da nossa infraestrutura. Assim como o iceberg é uma entidade sólida e unida, da mesma forma devem ser as nossas estratégias para enfrentar os desafios da infraestrutura. Se conseguirmos fazer isso, estaremos mais perto um dia de alcançar a superfície, vislumbrando horizontes melhores para as futuras gerações.

1.5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALT, J. E.; LASSEN, D. D. Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries. **American Journal of Political Science**, Bloomington, v. 50, n. 3, p. 530-550, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Por um ajuste justo com crescimento compartilhado: Uma agenda de reformas para o Brasil**. Washington, D.C., 2018. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes>. Acesso em: 07 de agosto de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário**. Relator: Valmir Campelo. Brasília, 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.079/2019-TCU-Plenário**. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 20 mai. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Fiscobras. **Relatório 20 anos Fiscobras**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/93/C4/3D/41/F6DEF610F5680BF6F18818A8/Fiscobras_20_anos.pdf>. Acesso em: 31 jul.2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 460/2017-TCU-Plenário**. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. Brasília, 15 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.205/2015-TCU-Plenário**. Relator: Vital do Rêgo. Brasília, 15 mai. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Gestão RNEST**: uma história que precisa ser contada para não ser repetida. Brasília, 2021 (a). Disponível em: <https//portal.tcu.gov.br/gestao-rnest.htm>. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.579/2021-TCU-Plenário**. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 17 out. 2021 (b).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Painel de Obras Paralisadas**. Brasília, 2023. Disponível em: <https//www.tcu.gov.br/Paineis/_Pub/?workspaceId=77067ac5-ed80-45da-a6aa-c3f3fa7388e5&reportId=23a3a08b-9617-4f7b-ba36-41eecbb17175>. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura. **Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões**. Brasília, 2022.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. Political budget cycles in new versus established democracies. **Journal of Monetary Economics**, Amsterdã, v. 52, n. 7, p. 1271-1295, 2005.

DENICOL, J.; DAVIES, A.; KRYSTALLIS, I. What are the causes and cures of poor megaproject performance? A systematic literature review and research agenda. **Project Management Journal**, Filadélfia, v. 51, n. 3, p. 328-345, 2020.

FERREIRA, G. A. S. G. **Political turnover, electoral incentives and public inefficiencies: evidence from unfinished infrastructure projects in Brazil**. 2020. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

FLYVBJERG, B.; HOLM, M. K. S.; BUHL, S. L. Cost underestimation in public works projects: error or lie? **Journal of the American Planning Association**, Chicago, v. 68, n. 3, p. 279-295, 2002.

FLYVBJERG, B.; BRUZELIUS, N.; ROTHENGATTER, W. **Megaprojects and risk**: an anatomy of ambition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

FLYVBJERG, B. From Nobel Prize to project management: getting risks right. **Project Management Journal**, Filadélfia, v. 37, n. 3, p. 5-15, 2006.

FLYVBJERG, B. Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it. **Oxford Review of Economic Policy**, Oxford, v. 25, n. 3, p. 344-367, 2009.

FLYVBJERG, B.; GARDNER, D. **How big things get done**: The surprising factors that determine the fate of every project, from home renovations to space exploration and everything in between. Toronto: McClelland & Stewart, 2023.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **The Global Competitiveness Report 2019**. Genebra, 2019. Disponível em: <https//www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2023.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Relatório da Assistência Técnica:** Avaliação da Gestão do Investimento Público. Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional, 2018.

GENTNER, D.; MARAVILLA, F. **Analogical reasoning**. *In*: BALL, L. J.; THOMPSON, V. A. (Eds.) International handbook of thinking & reasoning (pp. 186-203). Psychology Press, Nova York. 2018.

GOMES, R. M. **Contribuições da Análise Econômica do Direito sobre o Futuro de um Antigo problema: Obras Paralisadas**. 2023. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2023.

GRUBBA, D.; BERBERIAN, C.; SANTILLO, L. Viabilidade sob suspeita: obras caras, atrasadas e com baixo retorno. **Revista do TCU**, Brasília, n. 138, p. 30-41, 2017.

INTER.B CONSULTORIA INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS. **Novas estimativas de investimento em infraestrutura em 2022 e primeiras projeções para 2023**: A Agenda de Reformas. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https//interb.com.br/wp-content/uploads/2023/05/CI22-22a-Carta-de-Infraestrutura.pdf>. Acesso em: 15 de jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Revisão do Centro de Governo do Brasil**: Rumo a um Centro de Governo Integrado e Estruturado. Paris: OECD Publishing, 2022.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. **Corruption and government**: Causes, consequences, and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

TALEB, N. N. **Skin in the game**: hidden asymmetries in daily life. Nova York: Random House, 2018.

TCU REVELA QUE OBRAS FEDERAIS PARALISADAS CHEGARAM A 38,5% NOS ÚLTIMOS DOIS ANOS. **Agência Senado**, Brasília, 24 nov. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/24/tcu-revela-que-obras-federais-paralisadas-chegaram-a-38-5-nos-ultimos-dois-anos>. Acesso em: 5 jun. 2023.

2 VIABILIDADE EM FOCO: FERRAMENTAS PARA MELHORAR A QUALIDADE DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DE GRANDE PORTE

Katrina Narguis[48] | Cooperação Alemã GIZ[49]

David Grubba[50] | Tribunal de Contas da União

Rafael Martins Gomes[51] | Tribunal de Contas da União

Rafael Carneiro Di Bello[52] | Tribunal de Contas da União

RESUMO

Falhas significativas nos estudos de viabilidade resultam em má alocação e desperdícios de recursos escassos dos contribuintes. Para mitigar esse problema, o Tribunal de Contas da União, com apoio da agência de cooperação Alemã GIZ, desenvolveu a iniciativa "Viabilidade em Foco". Esse projeto atua para melhorar a qualidade da tomada de decisão sobre grandes investimentos relevantes para a infraestrutura. Nesse contexto, o presente capítulo apresenta os principais conceitos defendidos na referida iniciativa, suas etapas e como acessar os produtos gerados. Com apoio de pesquisadores da USP e da UFMG, a primeira etapa do projeto levantou as melhores práticas pertinentes e realizou um comparativo do Brasil com outras nações. Na segunda etapa, o projeto contratou os especialistas mais citados no mundo em gestão de mega-projetos, professores da Universidade de Oxford, para adaptarem à realidade do Brasil um guia que auxiliasse na redução das principais causas de fracassos em projetos de infraestrutura: excesso de otimismo e deturpação dos dados. Assim, foi produzido o guia prático da metodologia "Reference Class Forecasting" (RCF) para projetos de transportes brasileiros. Essa metodologia é aplicada com sucesso no Reino Unido desde 2004 e se expandiu para vários outros países recentemente. Por fim, espera-se que a iniciativa Viabilidade em Foco venha a contribuir para a entrega de benefícios reais à sociedade.

Palavras-chave: viabilidade; tomada de decisão; viés do otimismo; deturpação estratégica

2.1 INTRODUÇÃO

Estudos internacionais e exemplos concretos extraídos do cenário nacional têm lançado luz sobre um problema persistente na área de desenvolvimento de infraestrutura: a imprecisão nas estimativas de custos, prazos e benefícios desses empreendimentos. Tal ineficácia na projeção desses elementos revela um obstáculo crucial na gestão eficiente dos recursos, especialmente quando relacionada a obras públicas de grande vulto.

Em uma análise mais aprofundada, constata-se que os custos finais ao contratante de empreendimentos de infraestrutura frequentemente ultrapassam os valores originalmente estimados nos estudos de viabilidade. Por exemplo, 9 de cada 10 projetos de transporte apresentam aumento de custos em relação ao previsto (FLYVBJERG *et. al*, 2002). Essa sobrecarga orçamentária é arcada pelos contribuintes.

48 Assessora técnica no Fortalecimento do Controle Externo para Prevenção e Combate Eficaz da Corrupção – GIZ. Bacharel em Secretariado Executivo Bilíngue (Unip), com MBA em Gestão de Políticas Públicas (Uniceub).

49 Este artigo não reflete necessariamente o entendimento do TCU e da GIZ sobre o tema, sendo baseado na experiência prática e nas pesquisas dos autores sobre o assunto.

50 Auditor Federal de Controle Externo, Engenheiro Civil (UFJF) e Mestre em Engenharia (USP).

51 Auditor Federal de Controle Externo, Engenheiro Civil (UnB), especialista em Combate à Fraude e à Corrupção (Estácio), Engenharia Diagnóstica (Unicid), e Análise Econômica do Direito (ISC-TCU), e Pós-Graduando em Data Science (USP-Esalq).

52 Auditor Federal de Controle Externo, Engenheiro Civil (UFRJ) e Mestre em Engenharia (UFJR).

Por outro lado, a história tem demonstrado também que os benefícios geralmente não alcançam as metas inicialmente divulgadas, seja em termos de impacto econômico, benefícios sociais, ou mesmo sustentabilidade ambiental. Apenas 0,5% dos megaprojetos alcançam os benefícios pretendidos e são concluídos dentro do orçamento e do prazo (FLYVBJERG e GARDNER, 2023). Isso causa uma desconexão entre o que é prometido e o que é, de fato, entregue, comprometendo a percepção do público e a confiança nas instituições responsáveis.

Erros substanciais nas avaliações de viabilidade desses projetos podem levar a uma má alocação dos recursos públicos, implicando um custo social considerável. Isso ocorre porque, quando recursos significativos são desviados para projetos que acabam custando mais do que o planejado e entregando menos do que o prometido, outras áreas potencialmente mais necessitadas e eficientes acabam sendo negligenciadas.

O resultado desse cenário é a imposição de prejuízos significativos aos contribuintes. Estes não apenas suportam o ônus financeiro desses custos inflacionados, mas também lidam com a decepção de ver benefícios prometidos não se concretizarem.

Tendo em vista esse problema, surgiu o projeto Viabilidade em Foco, dos auditores David Grubba, Ivan Santillo e Cynthia Berberian, reconhecido pelo TCU em 2017[53]. A ideia era a de que o controle externo deveria dar mais atenção aos elementos que fundamentam a tomada de decisão de grandes projetos de infraestrutura, com foco no acompanhamento de perto dos custos e benefícios utilizados para decidir se um projeto deveria ou não ser realizado[54].

A primeira etapa foi conduzida por pesquisadores da Universidade de São Paulo e da Universidade Federal de Minas Gerais entre agosto de 2020 e outubro de 2021, auge da pandemia de COVID-19. O objetivo foi compreender as metodologias existentes para a avaliação de megaprojetos de infraestrutura, bem como capacitar auditores e gestores públicos. Nessa etapa exploratória, foram produzidos dois relatórios que levantaram as melhores práticas mundiais e depois compararam as práticas utilizadas no Brasil com as de outras nações.

A GIZ e o TCU vislumbraram, assim, a oportunidade de implementar uma segunda etapa, o Viabilidade em Foco 2, com o objetivo de realizar uma aplicação prática de uma das metodologias analisadas na etapa de pesquisa – a metodologia RCF – e aplicá-la a megaprojetos de infraestrutura do setor de transportes brasileiro.

Este artigo apresenta as ideias, bem como os principais resultados, das duas etapas do Viabilidade em Foco. Ao final, é disponibilizado o acesso a todos os relatórios, guias, eventos e informações dos cursos produzidos.

2.2 VIABILIDADE EM FOCO – PRINCIPAIS CONCEITOS

A ideia do projeto Viabilidade em Foco (GRUBBA, SANTILLO e BERBERIAN, 2017)[55] nasceu da percepção dos autores, que trabalhavam à época com o combate à corrupção na então Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura do TCU (SeinfraOperações), de que as grandes mazelas dos desvios de custo e prazos se repetiam de forma sistemática nos maiores projetos de infraestrutura.

Esses empreendimentos, marcados por altos percentuais de superfaturamento, vários alcançando cifras de bilhões de reais, apresentavam em comum uma falha mais grave do que esses danos ao erário, qual seja, a completa inviabilidade econômica e socioambiental dos projetos. Essa inviabilidade causava enormes impactos ambientais, promovia o descolamento a maior em relação aos preços ao contratante e materializava benefícios que sequer cobriam os seus investimentos.

Ainda em pesquisas preliminares, fora identificado que as causas dos aumentos nos custos e prazos, mencionadas no trabalho do professor Bent Flyvbjerg – o

53 Prêmio Reconhe-Ser do TCU – Categoria Ideia inovadora – Viabilidade em Foco. Disponível em: <https//portal.tcu.gov.br/data/files/9C/57/2B/91/B9DEF610F5680BF6F18818A8/Reconhe-Ser_2017.pdf>. (GRUBBA, SANTILLO e BERBERIAN, 2017).

54 Esse conceito ganhou corpo com o apoio do então titular da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura do TCU, Rafael Carneiro Di Bello, e recebeu suporte da Cooperação Alemã (GIZ) e da Organização Latino-americana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), com supervisão e revisão técnica de Katrina Narguis.

55 Prêmio Reconhe-Ser 2017 do Tribunal de Contas da União – Ideia inovadora. Viabilidade em Foco. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/9C/57/2B/91/B9DEF610F5680BF6F18818A8/Reconhe-Ser_2017.pdf>.

viés do otimismo e, principalmente, a deturpação estratégica dos dados, que é uma forma suave de se dizer fraude –, sinalizavam aderência aos problemas percebidos nas grandes obras brasileiras de infraestrutura.

Dessa forma, foi defendido o aprofundamento do estudo da metodologia "Reference Class Forecasting" e uma nova abordagem, denominada à época de Monitoramento Contínuo de Viabilidade, sintetizados a seguir.

2.2.1 *Reference Class Forecasting* (RCF)

A literatura comprova que existe uma tendência sistemática dos avaliadores de projetos de serem excessivamente otimistas (FLYVBJERG *et al.*, 2002, 2003, 2006, 2023; DENICOL *et al.*, 2020). Uma forma de mitigar o viés do otimismo é por meio da metodologia "Reference Class Forecasting" (RCF).

A RCF permite que as análises de custo-benefício sejam mais realistas ao obrigar os proponentes dos projetos a compararem suas estimativas com base em dados empíricos de casos similares do passado. Atualmente, as práticas do Reino Unido e da Associação Estadunidense de Planejamento (APA) recomendam a adoção da RCF para melhorar a precisão das análises de viabilidade de projetos de diferentes portes.

Para a aplicação da RCF, devem ser realizados os três passos a seguir (FLYVBJERG, 2006):

a. identificar a classe de referência anterior em projetos similares. Essa classe de referência deve ser ampla o suficiente para ser estatisticamente significativa, mas estreita o suficiente para ser verdadeiramente comparável ao projeto em pauta;

b. estabelecer uma distribuição de probabilidade para a classe de referência selecionada. Isso requer acesso a dados empíricos confiáveis relacionados ao aumento dos custos, aos atrasos no cronograma ou ao déficit de benefícios, pertinentes a um número suficiente de projetos dentro da classe de referência, a fim de se tirar conclusões estatisticamente significativas;

c. comparar o projeto específico com a distribuição da classe de referência, a fim de estabelecer o resultado mais provável para o projeto em questão.

Em termos simples, a RCF funciona como uma espécie de "coeficiente de segurança"[56], que leva em consideração os desvios de custos, benefícios e prazos de projetos similares para avaliar a viabilidade de uma nova proposta.

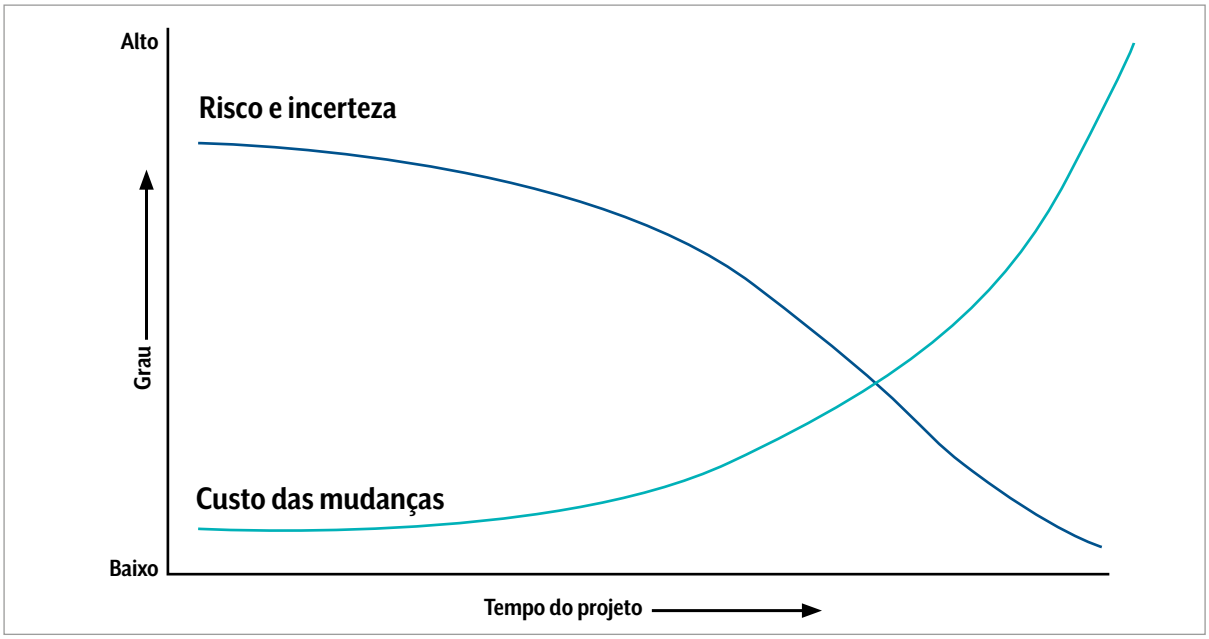
Com essa abordagem, examinamos os erros cometidos em projetos anteriores, como ferrovias, rodovias, barragens e outros empreendimentos de grande porte. Por exemplo, se chegarmos à conclusão de que os custos das ferrovias aumentam em média 45% em relação ao planejado, por que deveríamos presumir que os novos projetos serão significativamente mais eficientes do que os anteriores? Essa constatação nos leva a uma reflexão essencial: mesmo que os custos de construção de uma nova ferrovia aumentem em 45%, ainda seria vantajoso implementá-la? Os benefícios superariam os custos? Essa análise precisa ser feita caso a caso, levando em consideração as circunstâncias específicas.

56 O coeficiente de segurança é um fator majorador utilizado na engenharia para lidar com a incerteza dos dados de entrada, a exemplo dos projetos de estruturas (majorando/aumentando as cargas) e geotecnia (reduzindo a resistência do terreno), a favor da segurança da obra civil.

2.2.2 Monitoramento contínuo da viabilidade

É notório que as incertezas são mais elevadas na fase inicial de um projeto, reduzindo-se à medida que as decisões são estabelecidas e os resultados são aceitos. Entretanto, de forma inversa, os gastos decorrentes de alterações e reparos de falhas tendem a crescer significativamente à medida que o projeto se aproxima da conclusão. A Figura 1 ilustra esse comportamento.

Figura 1 – Impacto dos riscos e custos ao longo do tempo do projeto



Fonte: Project Management Institute (2014).

Como ilustrado na Figura 1, mudanças tardias no planejamento podem ser muito caras. Em um grande projeto, se a inviabilidade for identificada nos estágios iniciais, as perdas são mínimas, afetando apenas os recursos investidos na fase de estudos. Se a inviabilidade for percebida durante o projeto básico, os prejuízos aumentam devido aos custos adicionais de levantamentos e ensaios, mas ainda são relativamente baixos. Se a inviabilidade for identificada após o início das obras, os danos aumentam significativamente devido aos custos extras ou à demanda insuficiente.

No entanto, o pior cenário ocorre quando o projeto é concluído e só então se percebe que os benefícios não compensam os custos, ou que a receita gerada não é suficiente para cobrir os custos de manutenção, resultando em perdas contínuas. Isso resulta em danos consideráveis aos investidores ou aos patrocinadores e, no caso de projetos públicos, desperdício dos impostos pagos pelos contribuintes. Portanto, é crucial documentar decisões anteriores, aprender com os erros e monitorar constantemente o projeto para minimizar perdas.

Assim, é importante a implementação de um acompanhamento contínuo da viabilidade durante todo o ciclo de vida dos projetos de infraestrutura. Ou seja, a viabilidade deveria ser avaliada não apenas durante os estudos preliminares de EVTEA (Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental), mas também nas fases de elaboração do edital, do projeto básico e do projeto executivo, além do período entre o início da obra e o fim da sua construção. Em termos práticos, esse monitoramento poderia reduzir possíveis danos aos financiadores, já que permite avaliar se o projeto deve prosseguir como planejado, ser adiado para um momento mais oportuno, modificado ou, em última instância, cancelado, quando seus custos superarem os benefícios de forma irrecuperável ou se existirem alternativas de melhor retorno esperado. Além disso, o monitoramento auxiliaria na avaliação da precisão das estimativas iniciais e na melhoria do planejamento de futuros projetos.

A visão desse monitoramento contínuo evoluiu para uma necessidade de um acompanhamento sistemá-

tico dos maiores projetos de infraestrutura, conforme pode ser visto no capítulo "O iceberg da infraestrutura: como combater imaturidade, inviabilidade e a paralisação de obras brasileiras".

A seguir serão descritas as etapas do Viabilidade em Foco, cuja intenção foi capacitar e trazer à tona a importância de avaliar a tomada de decisão em megaprojetos de infraestrutura.

2.3 VIABILIDADE EM FOCO I – LEVANTAMENTO DAS MELHORES PRÁTICAS MUNDIAIS E COMPARATIVO DO BRASIL COM OUTROS PAÍSES

A primeira etapa do projeto Viabilidade em Foco foi apoiada no marco do projeto regional "Fortalecimento do Controle Externo na Área Ambiental", implementado pela Cooperação Alemã GIZ entre 2016 até 2022. Por encargo do Ministério Federal para Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ), o projeto teve como objetivo apoiar o TCU e outras Instituições Superiores de Controle (ISC) da OLACEFS, no fortalecimento de fiscalizações com enfoque na área ambiental.

A motivação para apoiar o projeto Viabilidade em Foco I surgiu principalmente na relevância do impacto das obras de infraestrutura sobre o meio ambiente, mais especificamente em termos de desmatamentos, utilização de recursos naturais, alteração de flora e fauna, e outros impactos relevantes. Situação essa que é agravada quando o empreendimento se mostra inviável e fica paralisado ao longo de sua execução, fazendo com que os impactos ambientais gerados não consigam ser compensados por qualquer benefício à sociedade.

2.3.1 Primeiro Produto – Grandes obras de infraestrutura e o risco de corrupção e inviabilidade econômica: uma análise exploratória

Por meio de uma pesquisa detalhada e de uma revisão minuciosa da literatura, os pesquisadores da USP e da UFMG levantaram os principais fatores relacionados às decisões sobre investimentos em infraestrutura que podem causar a inviabilidade econômica de projetos de grande porte. Para reduzir o risco de insucesso em grandes projetos, pesquisaram metodologias potencialmente eficazes que poderiam ser utilizadas: a análise de risco, instrumento que avalia potenciais incertezas; o método Front-End-Loading, que define critérios claros para a aprovação de projetos em diversas fases; o Five Case Model, que se concentra na estruturação de todo o ciclo de tomada de decisão; e, por fim, o *Reference Class Forecasting*, que torna as previsões críveis com base no histórico de projetos semelhantes.

O denominador comum entre essas metodologias é a busca por processos transparentes e sólidos, visando evitar um excesso de otimismo ou a manipulação estratégica das análises de viabilidade. Isso contribui para a produção de estimativas mais precisas e realistas. Mais detalhes desse trabalho podem ser vistos no guia: "Grandes obras de infraestrutura e o risco de corrupção e inviabilidade econômica: uma análise exploratória" (RAJÃO *et al.*, 2021a).

A metodologia mais destacada na primeira etapa foi a chamada "Reference Class Forecasting" (RCF), que trata da previsão com base em classes de referência dos custos e prazos estimados na tomada de decisão. Foi verificado que os trabalhos mais citados sobre o assunto vinham do grupo de pesquisa do professor Bent Flyvbjerg, da Universidade de Oxford. Essa metodologia atua para reduzir o viés do otimismo e a deturpação estratégica dos dados, principais causas dos aumentos de custos e prazos em projetos de infraestrutura. Por trás desse nome, talvez pouco familiar, encontra-se uma sabedoria milenar, mas extremamente simples e eficaz: "aprender com os erros do passado para tomarmos melhores decisões no futuro".

2.3.2 Segundo Produto – Benchmarking internacional: práticas e procedimentos governamentais para tomada de decisão sobre investimentos em programas e projetos de infraestrutura

O benchmarking internacional teve como objetivo apresentar um levantamento sobre as práticas e os procedimentos governamentais utilizados no Brasil, no Reino Unido, no Peru, no Chile e nos EUA no que toca à tomada de decisão sobre investimentos em programas e projetos de infraestrutura de grande porte e monitoramento dos resultados.

A partir desse comparativo, os consultores chegaram a uma série de críticas sobre como é a tomada de decisão de investimentos em projetos de infraestrutura no Brasil.

Observaram que a principal dificuldade na governança da infraestrutura do Brasil não decorre da falta de planos e manuais de melhores práticas. Na realidade, a questão é a ausência de integração entre esses componentes. Notavelmente, a análise revelou uma articulação insuficiente entre o Plano Estratégico de Longo Prazo, a Estratégia Federal de Desenvolvimento, publicada em 2020, e os Planos dos Setores Governamentais (abrangendo transporte, telecomunicações, energia, mineração, recursos hídricos e saneamento básico) posteriormente propostos no país, como o Plano Nacional de Logística (PNL), cujo prazo é para 2035, e o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), projetado para 2031. Esse desalinhamento é particularmente notável em relação às metas ambientais.

Defenderam que seria ideal que os Planos dos Setores fornecessem informações explícitas sobre programas de obras prioritárias, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Entretanto, essa prática não é obrigatória. Falta também um critério transparente para a priorização dos projetos sugeridos pelos planos setoriais para inclusão nos programas prioritários. Assim, esses programas podem incluir projetos selecionados com base em critérios predominantemente políticos. Contrariamente, os planos setoriais adotam automaticamente os portfólios atuais dos programas e obras prioritárias, o que pode gerar planos com portfólios subótimos, incluindo obras de viabilidade econômica questionável ou com benefícios marginais decididos por critérios muitas vezes políticos.

Por fim, mesmo os projetos que não são selecionados para os planos setoriais e os programas prioritários podem ser incorporados no Plano Plurianual (PPA), que define diretrizes, objetivos e metas de médio prazo, e na Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima as despesas do governo brasileiro para o próximo ano. Esse fato abre um caminho adicional para o descompasso entre planejamento e execução.

Mais detalhes desse trabalho podem ser vistos no guia "Benchmarking Internacional – Práticas e procedimentos governamentais para tomada de decisão sobre investimentos em programas e projetos de infraestrutura" (RAJÃO *et al.*, 2021b).

2.4 VIABILIDADE EM FOCO II – GUIA PRÁTICO DE REFERENCE CLASS FORECASTING PARA O BRASIL

Em maio de 2021, dada a relevância do tema de combate à corrupção no contexto da pandemia de COVID-19, a Cooperação Alemã (GIZ) iniciou a implementação do projeto regional "Fortalecimento do Controle Externo para Prevenção e Combate eficaz da Corrupção" (Anticorrupção OLACEFS), que se implementa até abril de 2024, em conjunto com o TCU e a OLACEFS e tem o objetivo de melhorar a participação das ISCs nos seus sistemas nacionais de luta contra a corrupção. A motivação do projeto Anticorrupção OLACEFS na aplicação da metodologia RCF residiu especialmente nas principais causas apresentadas pelo TCU para a inviabilidade de megaprojetos de infraestrutura, o viés do otimismo e a deturpação estratégica dos dados, esta última podendo ser potencializada, ainda, pelo pagamento de propinas a altos funcionários públicos responsáveis pelas tomadas de decisão.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, na Resolução A/69/228, de dezembro de 2014, reconheceu a importância de Instituições de Controle Superior (ISC) como o

TCU por "promoverem a eficiência, a responsabilização, a eficácia e a transparência na administração pública, o que favorece a realização dos objetivos e prioridades nacionais de desenvolvimento, bem como dos objetivos acordados a nível internacional" (ONU, 2014). Além disso, as Nações Unidas (2021) reconheceu a contribuição das ISCs no quadro da prevenção e do combate à corrupção.

Em termos de projetos de infraestrutura em geral, encontra-se uma aparente desconexão entre o que é prometido e o que é, de fato, entregue à sociedade, e essa diferença compromete a percepção e a confiança nas instituições responsáveis. Erros em avaliações de viabilidade de projetos podem levar a uma má alocação dos recursos públicos e, para além da questão da eficiência econômica, o TCU também tem o papel de lançar um olhar sistêmico sobre o impacto do custo social considerável. Quando recursos significativos são desviados para projetos que acabam custando mais do que o planejado e entregando menos do que o prometido, outras áreas possivelmente mais necessitadas e eficientes acabam sendo negligenciadas.

A deturpação estratégica de dados (explicada no capítulo anterior), constitui uma fraude que está normalmente associada a grandes esquemas de corrupção, lavagem de dinheiro e pagamentos de subornos a altos funcionários públicos responsáveis pela decisão de implementar os projetos. Dado isso, é ainda maior a relevância da adoção de mecanismos reconhecidos de redução dos riscos, bem como de prevenção e combate à corrupção, em estudos de viabilidade.

Nesse contexto, com o apoio do projeto Anticorrupção OLACEFS-GIZ, o TCU trabalhou em conjunto com consultores da Universidade de Oxford (Oxford Global Projects – OGP), para a realização de um estudo sobre a aplicação prática do método RCF no setor de transportes brasileiro – o Viabilidade em Foco 2. Nessa etapa focou-se especificamente no desenvolvimento de parâmetros para a aplicação do método RCF no setor de infraestrutura de transporte (rodovias e ferrovias) que, juntamente com outros parâmetros internacionais, pudessem ser utilizados como referência para o desenvolvimento do método também em outros países-membros da OLACEFS. A metodologia pode ser utilizada para outros setores de infraestrutura com suas respectivas adaptações.

O resultado desse trabalho, iniciado no segundo semestre de 2022, é um guia prático sobre a metodologia "Reference Class Forecasting" (RCF) aplicada a projetos de infraestrutura de transporte no Brasil.

O guia fornece referências de alto nível e investiga se existem diferenças relevantes e/ou estatisticamente significativas sobre os excessos de custos e prazos dos projetos de infraestrutura brasileiros em relação a projetos semelhantes em outros países. Esses resultados quantificados podem ser usados na avaliação de projetos e na previsão de custos, cronogramas e riscos associados ao desenvolvimento de infraestrutura no país.

Os especialistas analisaram e compararam o desempenho brasileiro com a distribuição geral de projetos internacionais no que diz respeito aos excessos de custos e prazos, bem como dos custos unitários dos projetos rodoviários, ferroviários, de pontes e túneis. Esses dados provêm de dois conjuntos diferentes, obtidos pelo TCU com base em informações disponibilizadas pelos organismos governamentais brasileiros dos setores de transportes responsáveis por obras públicas rodoviárias e ferroviárias (DNIT/VALEC). Em seguida, os dados foram comparados com outros projetos internacionais provenientes da base de dados da OGP.

Além da análise sobre a aplicabilidade ao contexto brasileiro, o guia prático contempla o passo a passo para implementar a metodologia e pode ser utilizado para motivar e orientar novas pesquisas e investigações sobre o desempenho dos projetos de infraestrutura no Brasil e seus fatores determinantes.

Ao comparar os dados do setor de infraestrutura de transportes brasileiro com um benchmarking internacional, o país teve um desempenho significativamente pior em termos de atrasos de cronograma. Em termos de custos excedidos, descobriu-se que o Brasil teve um desempenho pior do que os países europeus, norte-americanos e da Oceania, mas melhor do que outros países da América do Sul. No entanto, é importante esclarecer que não foi possível realizar uma comparação unitária por projeto, já que os dados brasileiros consistiam em conjuntos de contratos de construção, refletindo apenas o custo parcial de um determinado projeto. A fragilidade dos dados impediu que as conclusões da comparação fossem mais robustas.

A limitação dos conjuntos de dados recolhidos no Brasil ocorre devido a questões sistemáticas de falta de transparência, uma vez que estão agrupados por contrato e não por projeto. Assim, a OGP reforça que qualquer

análise de custos e prazos baseado nesses dados deve ser interpretada com cautela. O relatório também faz várias recomendações sobre como resolver essas questões e sugere o uso de dados internacionais para benchmarking e previsão de classes de referência até que as limitações atuais tenham sido resolvidas.

Enquanto isso, na América Latina e no Caribe, sabendo da importância da infraestrutura para a região, a OLACEFS se empenhou nos últimos anos, por meio dos seus Grupos de Trabalho, em disseminar conhecimentos e boas práticas de auditoria focadas em infraestrutura. A recente criação do Grupo de Trabalho de Fiscalização de Políticas e Regulação de Infraestrutura da OLACEFS (GT Infra) foi aprovada na LXXV Reunião Ordinária do Conselho de Administração da organização, realizada em Oaxaca, México, no dia 20 de setembro de 2022. O Tribunal de Contas da União (TCU) do Brasil foi eleito para presidir o grupo de trabalho.

O objetivo geral desse grupo, composto por diferentes países da região, será, pelos próximos anos, o de contribuir na realização de estudos, treinamentos e trabalhos cooperativos voltados para a avaliação de políticas públicas e atividades de regulação de infraestrutura na América Latina e no Caribe, considerando os contextos locais, regionais e globais mais relevantes no âmbito do trabalho de controle externo.

Surge, assim, mais uma oportunidade, e a proposta do projeto Viabilidade em Foco (etapa 2) é incorporada em 2023 ao plano operativo desse GT, visando promover o desenvolvimento e a aplicação de metodologias de auditoria e acompanhamento da viabilidade técnica, econômica e ambiental dos projetos de infraestrutura de forma regionalizada. Em 19 de junho de 2023, o TCU e a GIZ organizaram um webinar em formato de palestra aberta ao público[57] para lançamento do guia e de um treinamento sobre como usar a metodologia em outras ISCs e em órgãos do Poder Executivo.

O fato de o Brasil ainda não apresentar valores percentuais de referência de aumentos de custos e prazos, que deveriam ser aplicados para que se possa fazer a avaliação da viabilidade de projetos de infraestrutura, gera uma expectativa da oportunidade que existe em contribuir para o desenvolvimento de tal metodologia no país. Recentemente, em 2021, a atualização do Guia de Análise de Custo-Benefício do Ministério da Economia Brasileiro (BRASIL, 2021) recomendou, pela primeira vez (ibid., p. 27), a avaliação do viés do otimismo com base também em um trabalho recente do Prof. Flyvbjerg.

2.5 CONSIDERARAÇÕES SOBRE A COOPERAÇÃO ENTRE A GIZ, O TCU E A OLACEFS EM INFRAESTRUTURA

O controle externo tem um papel fundamental na contribuição para o desenvolvimento de projetos cada vez mais eficientes. As ISCs têm criado grupos temáticos específicos para acompanhar esse tema dentro do trabalho de auditoria. O TCU e a OLACEFS vêm liderando nos últimos anos diversas auditorias que estão relacionadas ao tema de infraestrutura em áreas temáticas como a gestão de barragens e de passivos ambientais mineiros, bem como no setor elétrico, nas energias renováveis e na viabilidade de megaprojetos de infraestrutura.

A cooperação alemã por meio da GIZ vem apoiando a região há mais de uma década no processo de identificação e compartilhamento de boas práticas como estratégia de aprendizagem conjunta e de reforço das capacidades institucionais dessas organizações. Vale mencionar as fiscalizações apoiadas no âmbito do Grupo de Trabalho de Auditoria de Obras Públicas (GTOP, 2013 – 2021), do Grupo de Trabalho sobre a Fiscalização da Gestão de Desastres (GTFD, criado em 2019) e, mais recentemente, do Grupo de Trabalho de Fiscalização de Políticas e Regulação de Infraestrutura (GT Infra), proposto pelo TCU e aprovado em 2022. Nesse momento, a infraestrutura é um dos fatores-chave para o cumprimento do Plano Estratégico da OLACEFS 2023-2028. A intenção é que nos próximos anos se potencie o desenvolvimento de capacidades e do conhecimento, apoiando a resiliência e reforçando o papel do controle externo para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. As infraestruturas têm um impacto transversal e podem

57 O webinar internacional "Viabilidade em Foco 2: Ferramentas para avaliar Megaprojetos de Infraestrutura" pode ser assistindo no Canal de YouTube do TCU: <https//www.youtube.com/watch?v=LWSH5Y2bOm4>.

atingir quase todos os 17 ODSs. O GT Infra foi, portanto, criado nesse contexto para contribuir para a realização de estudos de formação e trabalhos de auditoria coordenada destinados a avaliar as políticas públicas e a regulação de infraestrutura nos países da região, tendo em conta os contextos locais, regionais e mundiais mais relevantes.

Em abril de 2023, o GT Infra apresentou sua proposta de trabalho para 2023/2024. Entre as atividades incluídas no plano de trabalho do GT está a regionalização do projeto Viabilidade em Foco. O objetivo será apoiar outras ISCs na aplicação da metodologia RCF com base na experiência brasileira.

2.6 CONCLUSÃO

A política pública é o que os governos escolhem fazer ou não fazer (DINITTO e DYE, 1984). As políticas públicas de infraestrutura claramente estão relacionadas às agendas de prioridade de um país. Contudo, além de priorizar, é necessário que governantes tenham uma visão holística do processo, desde seu planejamento até sua entrega. A eficiência de uma política pública está alicerçada em certos fundamentos, alguns dos quais são a estimativa de custos fidedigna e os fatores de avaliação de custo-benefício social dessa política. Alinhada ao custo-benefício social, a análise do custo-benefício marginal de uma política em detrimento de outra é fundamental, especialmente no caso de políticas públicas de infraestrutura, que normalmente consideram investimentos mais altos.

Nesse passo, a viabilidade dos projetos de infraestrutura é um tema de grande relevância, tanto para o setor público quanto para o privado. A implementação de um monitoramento contínuo da viabilidade ao longo de todo o ciclo de vida dos projetos de infraestrutura[58] é crucial para minimizar perdas e otimizar o uso de recursos.

O projeto Viabilidade em Foco, apoiado pela Cooperação Alemã GIZ, tem como objetivo trazer à tona a importância de avaliar a tomada de decisão de megaprojetos de infraestrutura e capacitar os envolvidos nesse processo.

A primeira etapa do projeto focou no levantamento das melhores práticas mundiais e na comparação do Brasil com outros países. A segunda etapa, por sua vez, focou na aplicação prática do método *Reference Class Forecasting* (RCF) no setor de transportes brasileiro. Esse método busca reduzir o viés do otimismo e a deturpação estratégica dos dados, principais causas dos aumentos de custos e prazos em projetos de infraestrutura

A implementação do RCF no Brasil, apesar de seus desafios, representa uma oportunidade significativa para melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos projetos de infraestrutura. Além disso, a criação do Grupo de Trabalho de Fiscalização de Políticas e Regulação de Infraestrutura da OLACEFS (GT Infra) e a oportunidade de regionalização do projeto Viabilidade em Foco apontam boas perspectivas de melhora na gestão de projetos de infraestrutura de forma regional.

É importante ressaltar que a infraestrutura é um fator-chave para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Portanto, aprimorar a gestão de projetos de infraestrutura não é apenas uma questão de eficiência econômica, mas também uma questão de sustentabilidade e desenvolvimento social. A adoção de práticas eficazes de monitoramento e da avaliação da viabilidade de projetos de infraestrutura é, dessa maneira, um passo decisivo para um futuro mais sustentável e próspero.

Por fim, os produtos gerados e os eventos de capacitação da iniciativa Viabilidade em Foco podem ser acessados no portal do TCU[59].

58 O que, hoje em dia, está ainda mais facilitado e economicamente atrativo, em face do atual estágio de desenvolvimento de tecnologias de modelagem computacional, como o "Building Information Modelling" (BIM), potencializadas pelo uso da inteligência artificial.

59 Para mais informações sobre a primeira fase do Viabilidade em Foco no Portal do TCU, acessar: <https//portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/parceria-entre-tcu-e-giz-busca-melhorar-o-desempenho-de-megaprojetos.htm>.

2.7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura. **Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura**. Brasília, 2021.

DENICOL, J.; DAVIES, A.; KRYSTALLIS, I. What are the causes and cures of poor megaproject performance? A systematic literature review and research agenda. **Project Management Journal**, Filadélfia, v. 51, n. 3, p. 328-345, 2020.

DINITTO, D. M. DYE, T. R. Social Welfare: Politics and Public Policy. **Social Service Review**, Chicago, v. 58, n. 2, p. 323-324, 1984. Disponível em: <https//www.journals.uchicago.edu/action/doSearch?ContribAuthorRaw=Dye%2C+Thomas+R>. Acesso em: 15 de junho de 2023.

FLYVBJERG, B. From Nobel Prize to project management: getting risks right. **Project Management Journal**, Filadélfia, v. 37, n. 3, p. 5-15, 2006.

FLYVBJERG, B. Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it. **Oxford Review of Economic Policy**, Oxford, v. 25, n. 3, p. 344-367, 2009.

FLYVBJERG, B.; BRUZELIUS, N.; ROTHENGATTER, W. **Megaprojects and risk**: an anatomy of ambition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

FLYVBJERG, B.; GARDNER, D. **How big things get done**: The surprising factors that determine the fate of every project, from home renovations to space exploration and everything in between. Toronto: McClelland & Stewart, 2023.

FLYVBJERG, B.; HOLM, M. K. S.; BUHL, S. L. Cost underestimation in public works projects: error or lie? **Journal of the American Planning Association**, Chicago, v. 68, n. 3, p. 279-295, 2002.

FLYVBJERG, B.; HOLM, M. K. S.; BUHL, S. L. Cost underestimation in public works projects: error or lie? **Journal of the American Planning Association**, Chicago, v. 68, n. 3, p. 279-295, 2002.

GRUBBA, D.; BERBERIAN, C.; SANTILLO, L. Viabilidade sob suspeita: obras caras, atrasadas e com baixo retorno. **Revista do TCU**, Brasília, n. 138, p. 30-41, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions**. A/RES/69/228, de 19 de dezembro de 2014. Disponível em: <https//undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F69%2F228&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em: 31 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores**. A/RES/66/209, de 15 de março de 2021. Disponível em: <https//undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F66%2F209&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em: 15 de junho de 2023.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAJÃO, R. G. L.; FERNANDES JÚNIOR, J. L.; MELO, L. P. V.; BOTELHO, J.; CISALPINO, T. **Grandes obras de infraestrutura e o risco de corrupção e inviabilidade econômica**: uma análise exploratória, 2021 (a). Disponível em: <https//portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/parceria-entre-tcu-e-giz-busca-melhorar-o-desempenho-de-megaprojetos.htm>. Acesso em: 14 de junho de 2023.

RAJÃO, R. G. L.; FERNANDES JÚNIOR, J. L.; MELO, L. P. V.; BOTELHO, J.; CISALPINO, T. **Benchmarking Internacional**: Práticas e procedimentos governamentais para tomada de decisão sobre investimentos em programas e projetos de infraestrutura, 2021 (b). Disponível em: <https//csr.ufmg.br/otimizainfra/wp-content/uploads/2022/03/Bench_Internacional-PORT-17dez21.pdf. Acesso em: 14 de junho de 2023>.

3 A CONTRATAÇÃO (DIRETA) DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Pedro Henrique Braz De Vita[60]

Caio Augusto Nazario de Souza[61]

Giovanna Geiger Frizzo[62]

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a contribuição do Tribunal de Contas da União para o aprofundamento do debate jurídico acerca das parcerias estratégicas, figura prevista no art. 28, § 3º, II, e § 4º, da Lei nº 13.303/2016, e classificada como hipótese de afastamento do dever de licitar. Dado o fato de que o tratamento normativo conferido a tal figura é consideravelmente abstrato, defende-se que o Tribunal de Contas, ao analisar as nuances de casos concretos, acabou por complementar o trabalho do legislador, definindo diretrizes importantes acerca do preenchimento dos requisitos necessários à utilização legítima das parcerias estratégicas, atividades e providências a serem levadas a cabo por ocasião da estruturação e da execução desse tipo de arranjo comercial, bem como dos riscos, a serem considerados caso a caso pelos gestores das empresas estatais. Ao final, conclui-se que, a despeito de as posições adotadas pelo Tribunal de Contas da União nos precedentes consultados não serem imunes a críticas, elas são importantes para se criar um ambiente de segurança jurídica mais propenso ao desenvolvimento de parcerias estratégicas.

Palavras-chave: Empresas Estatais; Parcerias Estratégicas; TCU

3.1 INTRODUÇÃO

A participação minoritária do Estado em empresas privadas e a formalização de parcerias comerciais destinadas a permitir que ele explore indiretamente atividades comerciais não é um tema novo. O ordenamento jurídico brasileiro concebe essa hipótese, de alguma forma, pelo menos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988[63].

Entretanto, só recentemente esses arranjos comerciais, designados como "empresas público-privadas", "empresas semiestatais" e, conforme opção feita neste trabalho, "parcerias estratégicas", ganharam destaque e passaram a ser estudados de forma mais detida.

Nesse compasso, e por conceber tal hipótese como um importante instrumento de investimentos privados para projetos aptos a incrementar a infraestrutura nacional, o legislador optou por incluir essa figura na Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da

60 Graduado, mestre e doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Consultor em Parcerias Público-Privadas certificado pela APMG Internacional (CP3P – Foundation). Advoga na área consultiva e de resolução de litígios. E-mail: pedro.henrique@strobelguimaraes.com.

61 Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, possui LL.M. em Direito Empresarial pela FGV/RJ. É membro da Comissão de Infraestrutura e Sustentabilidade da OAB/PR. Advogado. E-mail: caio@strobelguimaraes.com.

62 Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pós-graduanda em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Pós-graduanda em Direito Público Constitucional, Administrativo e Tributário pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. E-mail: giovanna.frizzo@strobelguimaraes.com.

63 Rafael Wallbach Schwind (2014) lembra que a figura do Estado como acionista minoritário de empresas privadas já era concebida antes da edição do Decreto-Lei nº 200/67, tempo em que também eram designadas como "sociedades de economia mista": "[...] o termo 'sociedade de economia mista', antes da edição do Decreto-Lei nº 200, de 1967, era empregado comumente para designar não só as empresas de capital público-privado de que o Estado é sócio majoritário, mas também aquelas em que o Estado figurava como sócio minoritário [...]".

empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Mais do que isso, optou-se por classificar a formalização de parcerias estratégicas como hipótese de afastamento do regime de licitações e contratos imposto pela Lei nº 13.303/2016 às empresas estatais.

O legislador o fez, contudo, incluindo na Lei normas de caráter consideravelmente abstrato, contrastantes com a sensibilidade do tema – que, em última análise, perpassa a possibilidade de se afastar o direito de licitar, inscrito no art. 37, XXI, da Constituição Federal –, e que ensejam um ambiente jurídico relativamente inseguro para o desenvolvimento de parcerias estratégicas.

Nesse contexto, cresceu em importância a atuação do Tribunal de Contas da União, que, ao analisar casos concretos pertinentes à estruturação e à execução de parcerias estratégicas, acabou por definir diretrizes mais claras acerca da aplicação adequada da Lei nº 13.303/2016 e da utilização legítima desse tipo de arranjo comercial.

O objetivo deste trabalho consiste justamente em analisar a contribuição do Tribunal de Contas da União para o aprofundamento do debate jurídico acerca das parcerias estratégicas, delimitando os requisitos a serem preenchidos para sua utilização legítima, definindo um fluxo de atividades e providências a serem tomadas para sua estruturação e sua execução, e mapeando riscos que devem ser levados em consideração pelos gestores das empresas estatais.

Entende-se que tal atuação do TCU tem o condão de gerar um ambiente de maior segurança jurídica para o desenvolvimento de parcerias estratégicas, o que, teoricamente, pode aumentar a captação de recursos privados para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura por empresas estatais.

Visando atingir esse objetivo, o trabalho foi dividido em duas partes. A primeira visa contextualizar o ambiente de atuação do Tribunal de Contas da União, apresentando um conceito de parceria estratégica e abordando o tratamento normativo e doutrinário conferido a essa figura. A segunda parte é destinada a sistematizar as manifestações exaradas por aquela Corte de Contas acerca das parcerias estratégicas no que diz respeito ao preenchimento dos requisitos legais para que sua utilização seja considerada adequada, às atividades e providências a serem levadas a cabo quando de sua estruturação e sua execução, e aos riscos inerentes à adoção desse tipo de arranjo comercial.

O conteúdo exposto foi construído a partir de pesquisa documental, focada em textos que abordam o tema, bem como em precedentes do Tribunal de Contas da União.

3.1.1 Contextualizando o ambiente de atuação do Tribunal de Contas da União: conceito e contornos das parcerias estratégicas

A figura das parcerias estratégicas tem fundamento no art. 173, II e § 3º, e no art. 37, XX, da Constituição Federal. O primeiro dispositivo[64] destaca que as empresas públicas e sociedades de economia mista devem se sujeitar ao regime jurídico próprio das empresas privadas, nos termos da lei que estabelecer o estatuto jurídico dessas entidades. O segundo[65] prevê expressamente a possibilidade de empresas públicas e sociedades de economia mista deterem participação acionária em empresas privadas.

Atento a tais previsões constitucionais, bem como ao fato de que, por se submeterem ao regime jurídico próprio das empresas privadas, as estatais estão sujeitas à dinamicidade do ambiente de negócios típico do mercado, o legislador incluiu na Lei nº 13.303/2016 os dispositivos encontrados no art. 28, § 3º, II, e § 4º. Em resumo, tais disposições legais estabelecem que o regime jurídico de licitações e contratos instituído pela Lei nº 13.303/2016 não é aplicável às situações nas quais a empresa pública ou sociedade de economia mista estiver selecionando parceiro comercial com características particulares para explorar oportunidades de negócios, mediante a formação, a extinção, a alienação ou a participação de parcerias ou outras formas associativas, societárias ou contratuais.

64 "Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. [...] I – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; [...] § 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade." (BRASIL, [2016a])

65 "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XX – depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada." (ibid.)

A formalização dessas parcerias comerciais, decorrentes de oportunidades de negócios e firmadas entre empresas estatais e parceiros comerciais privados, consiste em prática comum ao universo negocial em que as estatais estão inseridas e possui muitas possíveis justificativas[66]. Dentre elas se destaca a utilização desse instrumento como meio de captação de recursos privados por empresas estatais, para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura de interesse da população.

Por isso mesmo, tais parcerias são analisadas já há algum tempo não apenas pelo Tribunal de Contas da União como também pela doutrina especializada. Seu conceito, contudo, sofreu uma série de modificações ao longo do tempo, de modo que se faz necessária uma análise mais detida acerca desse assunto.

3.1.1.1 Conceito de parceria estratégica e possíveis formatações jurídicas

Em que pese a Lei nº 13.303/2016 não conter uma definição legal do que são as parcerias estratégicas, sua leitura indica que tal figura jurídica está amparada na noção de que as empresas estatais podem deter participação minoritária em arranjos comerciais destinados a explorar oportunidades de negócio, sem sujeitar a seleção dessas oportunidades ao regime licitatório imposto pela própria Lei.

Essa noção, conforme visto, tem como um de seus fundamentos jurídicos o art. 37, XX, da Constituição Federal, o qual prevê expressamente a possibilidade de empresas estatais deterem participação societária em empresas privadas.

A par das similaridades com a disciplina da Lei nº 13.303/2016, é de se notar que a autorização contida no dispositivo constitucional acima parte da premissa de que a formalização de parceria comercial entre empresas estatais e privadas se dará no âmbito de uma relação societária.

Foi com base nessa premissa que a doutrina especializada cunhou o conceito de "empresa público-privada", o qual, tudo indica, inspirou o legislador responsável por idealizar a redação do art. 28, § 3º, II e § 4º, da Lei nº 13.303/2016. Para Alexandre Santos de Aragão (2017), as empresas público-privadas são pessoas jurídicas que integram a iniciativa privada "[...]mas das quais o Estado, principalmente através das suas empresas estatais, participa minoritariamente".

Tal definição está alinhada à literalidade do texto constitucional e abarca exclusivamente parcerias de cunho societário, nas quais o Estado possui participação minoritária em empresas privadas. Esse conceito, contudo, comporta problematizações, tal como a feita por Mário Saadi (2019).

Segundo o autor, mesmo em contextos nos quais a administração pública possui participação minoritária em sociedades empresárias, os desenhos institucionais de tais sociedades podem conduzir a realidades bastante distintas. A chave para identificar tais realidades, segundo o autor, está na diferenciação entre os conceitos de controle acionário e controle societário (ibid. p. 52).

Para o autor, as "empresas público-privadas" possuem desenhos institucionais que entregam o controle acionário e o controle societário ao parceiro privado, de modo que a empresa estatal figura como minoritária de fato e de direito[67].

O autor ressalta, contudo, que há situações nas quais o parceiro estatal, em que pese não deter a maioria das cotas ou ações com direito a voto, tem à sua disposição determinados instrumentos jurídicos, instituídos em documentos como o contrato social e o acordo de acionistas, que lhe garantem algum controle societário sobre a sociedade, permitindo-lhe dirigi-la em alguns aspectos. Explica o autor que, nessas situações, o modelo de gestão centralizado no parceiro privado, típico das "empresas público-privadas", dá lugar a um modelo de gestão horizontalizada, compartilhada com o parceiro público minoritário. Nesses casos, afirma o autor, não se

66 Nesse sentido, ensina Bernardo Strobel Guimarães (2019, pp. 178-179): "Com efeito, o preceito [art. 28, § 3º, inc. II, da Lei nº 13.303/2016] somente se entende a partir do reconhecimento das peculiaridades das estatais, que não raro são levadas a desenvolver empreendimentos conjuntos com a iniciativa privada (inclusive, o art. 1º, § 7º, regula o tema). Diversas justificativas podem existir para tanto, por exemplo, a divisão dos riscos do negócio, a obtenção de expertise indisponível no setor público, a busca de investimento privado etc. O mundo negocial é amplo, e não se coaduna com a visão de uma administração estruturada a partir de uma organização burocrática estável. O reconhecimento em lei das parcerias estratégicas, sejam elas personificadas ou não, representa aceitar o fato de que as estatais são a Administração agindo em vias de Direito Privado".

67 O autor diferencia os conceitos de controle acionário e controle societário da seguinte forma: "O controle acionário pode ser caracterizado como detenção de cotas ou ações com direito a voto representando mais de 50% do total do capital social; o societário, pela existência de instrumentos negociais que, para além do total de cotas ou ações com direito a voto, permitam a determinado sócio dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento de órgãos da empresa." (ibid. pp. 54-61)

estaria diante de uma "empresa público-privada", mas sim de uma "empresa semiestatal"[68].

De todo modo, deve-se notar que tanto o conceito de "empresa público-privada" quanto o conceito de "empresa semiestatal" retratam realidades e peculiaridades pertinentes a desenhos institucionais de parcerias instituídas a partir de contratos societários. Nesse aspecto, a disciplina da Lei nº 13.303/2016 aponta para um conceito de parceria comercial consideravelmente mais amplo ao prever que a instituição das parcerias disciplinadas em seu art. 28, § 3º, II, por empresas estatais pode se dar mediante a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais, e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais (conforme art. 28, § 4º). Vale dizer: segundo a Lei nº 13.303/2016, as parcerias comerciais (designadas nesse texto de parcerias estratégicas) não precisam, necessariamente, tomar o formato de negócios jurídicos de cunho societário. Elas podem se dar mediante qualquer forma associativa prevista em lei, tais como *joint ventures* firmadas por meio de arranjos contratuais, sociedades em conta de participação, consórcios, etc.[69]

Tem-se, então, que o conceito de parceria estratégica, delineado pela Lei nº 13.303/2016, abarca os conceitos de "empresa público-privada" e de "empresa semiestatal" trabalhados anteriormente, sendo impertinente, para fins de enquadramento de alguma situação fática a ele, a existência ou não de algum controle societário por parte do parceiro estatal. Por isso, pode-se afirmar que as parcerias estratégicas previstas na Lei nº 13.303/2016 estão atreladas à ideia de formação de parcerias comerciais entre empresas estatais e privadas, nas quais aquelas primeiras possuam participação minoritária, instituídas a partir de qualquer forma associativa admitida em lei, destinadas à exploração de oportunidades de negócios.

A instituição dessas parcerias, bem como a seleção dos parceiros comerciais pertinentes, não são providências sujeitas ao regime licitatório imposto pela Lei nº 13.303/2016, conforme informado anteriormente. Isso não significa, todavia, que elas possam ocorrer livremente, segundo mero juízo de conveniência por parte dos gestores das empresas estatais. A legislação vigente, bem como a doutrina especializada, aponta uma série de requisitos que precisam ser observados, conforme se verá a seguir.

3.1.1.2 Requisitos a serem preenchidos para a formação de parcerias estratégicas

Apesar de serem pessoas jurídicas de direito privado, as empresas estatais, como se sabe, não estão desobrigadas de observar os princípios jurídicos que orientam a atividade da administração pública, segundo prevê o art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Tal constatação é suficiente para se presumir que a formação de parcerias estratégicas, assim como qualquer providência a ser tomada pelas empresas estatais e seus dirigentes, pressupõe a aposição de justificativas adequadas e a demonstração do preenchimento de uma série de requisitos impostos pela legislação vigente.

Reforça essa presunção o fato de que a Lei nº 13.303/2016 classifica a formação de parcerias estratégicas destinadas à exploração de oportunidades de negócio como hipótese de afastamento do regime licitatório por ela instituído, sendo necessário, portanto, tomar as cautelas necessárias para demonstrar que o caso concreto efetivamente permite a utilização de tal figura jurídica e que os gestores da estatal não estão simplesmente buscando evitar a burocracia inerente aos processos de contratação ordinários[70].

68 "Embora as empresas público-privadas e as empresas semiestatais guardem pertinência entre si, não devem ser confundidas. Sua conexão se dá porque, em ambos os casos, o Estado figura como sócio minoritário de empresas privadas, com suporte às atividades que serão desenvolvidas. Porém, os fenômenos são distintos. Naquele não haveria compartilhamento de controle entre Estado e iniciativa privada; neste sim. E é exatamente quando o Estado passa a figurar como compartilhador do controle da empresa, por meio da adoção de mecanismos societários que lhe permitam exercer influência significante nos rumos da empresa, que a discussão jurídica pode se colocar" (ibid. p. 59).

69 É o que explica Bernardo Strobel Guimarães (2019, p. 178): "Como se evidencia na prática, uma das características das modernas estatais tem sido a celebração de vínculos com a iniciativa privada para a exploração conjunta de oportunidades de negócio. Seja por meio de constituição de novas empresas, seja celebrando joint ventures não personificadas, é reconhecida à Administração empresarial do Estado a possibilidade de se articular para o desenvolvimento conjunto de negócios."

70 Essa observação encontra amparo na doutrina de Guimarães (ibid. 179): "A par das regras de governança serem um primeiro obstáculo para que a faculdade prevista se convole em arbítrio é bom se destacar que a escolha do parceiro privado deve ser amplamente justificada nos termos da Lei das Estatais, assim como a própria situação do particular (no sentido de se afastar a competição) deve ser fundamentada. Como sempre, contratação direta não se confunde com decisionismo, uma vez que é ônus do administrador fundamentar, de modo coerente e racional, suas escolhas".

É preciso, portanto, realizar um cotejo das normas incidentes sobre o tema, para se identificar os requisitos legais a serem preenchidos como condição para se utilizar legitimamente a figura das parcerias estratégicas.

O primeiro desses requisitos está implícito no fato de que as estatais são constituídas na forma de sociedades empresariais, que têm objetos sociais definidos e devem exercer atividades que mantenham alguma compatibilidade com seus objetos sociais, tais quais definidos em lei e nos seus respectivos estatutos. Com efeito, a vontade da empresa e os limites de sua atuação estão sintetizadas em seu objeto social, o qual deve constar de seus atos constitutivos, conforme prescreve o art. 997, II, do Código Civil. O administrador que ignora esses dados atua, como regra, de maneira irregular, e seus atos, em alguns casos, sequer são imputáveis à empresa[71].

O segundo requisito consiste na existência de autorização legislativa para a formalização da parceria estratégica. Esse requisito, conforme visto, consta do art. 37, XX, da Constituição Federal e foi reforçado, com as adequações devidas, pelo art. 2º, § 2º, da Lei nº 13.303/2016, segundo o qual "depende de autorização legislativa a criação de subsidiárias de empresa pública e de sociedade de economia mista, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada, cujo objeto social deve estar relacionado ao da investidora [...]" (BRASIL, 2016b).

A Constituição Federal e a Lei nº 13.303/2016 não esclarecem se a autorização legislativa exigida deve ser específica, ou se basta previsão genérica, por exemplo, na lei que instituiu a estatal que pretende desenvolver a parceria estratégica. De todo modo, tudo indica que a segunda opção é a mais adequada.

Por ser menos burocrática, tal interpretação se alinha melhor à finalidade do art. 28, § 3º, II, e § 4º, da Lei nº 13.303/2016, qual seja, a de garantir agilidade às tratativas comerciais pertinentes às atividades exercidas pelas estatais. Além disso, deve-se lembrar que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em mais de uma oportunidade, que a criação de subsidiárias por empresas públicas e sociedades de economia mista dispensa autorização legislativa específica, bastando a mera autorização genérica na lei de instituição da estatal[72].

Ora, se a existência de autorização legislativa específica é dispensada para a criação de subsidiárias, que se submetem a regime jurídico idêntico ao das estatais, é razoável afirmar que ela também é prescindível nos casos de instituição de parcerias estratégicas, que se submeterão quase que integralmente ao regime jurídico de direito privado[73].

Por isso, entende-se que o preenchimento do requisito previsto no art. 37, XX, da Constituição Federal, bem como no art. 2º, § 2º, da Lei nº 13.303/2016, dá-se mediante a edição de autorização legislativa de caráter genérico, a qual autorize determinada estatal a firmar parcerias estratégicas.

Há, ainda, outros quatro requisitos, indicados na redação do art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016, cujo preenchimento precisa ser devidamente demonstrado para que se firme legitimamente uma parceria estratégica. São eles: (i) é preciso demonstrar a configuração de uma oportunidade de negócio; (ii) é preciso demonstrar a vantagem econômica projetada a ser obtida por meio da parceria; (iii) é preciso demonstrar que o parceiro escolhido apresenta condições positivamente peculiares quando comparado a outros possíveis parceiros; e (iv) é preciso justificar a inviabilidade de se escolher o parceiro por meio de procedimento competitivo.

É de se notar que tais exigências são marcadas por certo grau de abstração. Lamentavelmente, o legislador não cuidou, por exemplo, de indicar formas de se demonstrar a vantagem econômica projetada a ser obtida em virtude da parceria, ou de conferir definição legal à "inviabilidade de procedimento competitivo" a ser comprovada em cada caso concreto.

No espaço aberto pela imprecisão do legislador, ganha importância o trabalho do Tribunal de Contas da União, que, ao avaliar os casos a ele submetidos, acabou por conferir maior concretude às exigências legais, indicando como comprovar materialmente o preenchimento dos requisitos, definindo atividades e providências a serem tomadas, e mapeando os riscos a serem avaliados, construindo, assim, um conjunto de boas práticas a serem observadas por ocasião da estruturação dos projetos de parceria estratégica. É o que se passa a demonstrar.

71 Sobre a teoria dos atos ultra vires e dos possíveis efeitos deles decorrentes, cf. TOMAZETTE, M. Curso de direito empresarial: teoria geral e direito societário. v. 1. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. pp. 369-370.

72 Para mais informações: cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.649/DF. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 2004.

73 Bruno Leal Rodrigues parece esposar o mesmo entendimento. Sobre o tema, cf. RODRIGUES, B. L. Formas de associação de empresas estatais – Acordo de Acionistas, Formação de Consórcios e Participação em outras empresas. pp. 136-144. In: Direito administrativo empresarial. Marcos Juruena Villela Souto (Coord). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. pp. 99-153.

3.2 DIRETRIZES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ACERCA DO PLANEJAMENTO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS

O controle e a fiscalização realizados pelo Tribunal de Contas da União sobre as parcerias estratégicas firmadas pela Administração Pública Federal se mostraram extremamente importantes para conferir maior segurança jurídica a tais operações.

Em análise aos processos em que as parcerias estratégicas foram implementadas, a Corte de Contas acabou por conferir concretude ao art. 28, § 3º, II, e § 4º, da Lei nº 13.303/2016. Em seus julgados, o Tribunal de Contas da União definiu os preceitos básicos do procedimento, realizou uma análise minuciosa dos requisitos a serem preenchidos e mapeou os riscos a serem observados quando da implantação efetiva do instituto. Ou seja, destrinchou os preceitos normativos e, ainda, procurou delimitar uma metodologia apta a permitir o desenvolvimento seguro das parcerias estratégicas.

Tudo isso faz com que o conteúdo de tais precedentes, como se verá, auxilie na estruturação adequada das parcerias estratégicas e, por consequência, na captação e na alocação seguras e eficientes de recursos financeiros aptos a serem investidos em projetos de infraestrutura de interesse da população. Daí por que os contornos deste trabalho foram definidos de modo a contemplar o estudo dos referidos acórdãos.

3.2.1 A jurisprudência do Tribunal de Contas da União acerca dos requisitos a serem preenchidos para a formação de parcerias estratégicas

Como regra, a contratação de terceiros por parte das empresas estatais deve ser precedida de licitação. Viu-se, contudo, que a formação de parcerias estratégicas não se submete a esse preceito. De acordo com o art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016, a utilização legítima desse tipo de operação deve preencher requisitos próprios (apontados anteriormente), os quais foram reconhecidos e analisados pelo Tribunal de Contas da União, quando da prolação do Acórdão 2.488/2018 – Plenário[74]. Naquela ocasião, a Corte de Contas avaliou a legalidade da parceria firmada entre a Telecomunicações Brasileiras S.A (Telebras) e a Viasat Inc., representada pela Viasat Brasil Serviços de Comunicação Ltda., que assinaram contrato destinado a regular o compartilhamento da receita decorrente da utilização do Satélite Geoestacionário de Defesa de Comunicações Estratégicas (SGDC).

Ao analisar o caso concreto, o TCU entendeu que o supracitado requisito "i" (configuração de uma oportunidade de negócio) havia sido devidamente demonstrado pela Telebras, mediante juntada de documentos que comprovaram fatos como o atendimento, pelo objeto da parceria, aos objetivos do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), a adoção de modelo de compartilhamento da receita oriunda da exploração de toda a capacidade do SGDC e a assunção do compromisso, pela Viasat, de atendimento à demanda imediata da Telebras.

Denota-se, portanto, uma preocupação do Tribunal de Contas da União em analisar a configuração de uma oportunidade de negócio a partir do cotejo de documentos que demonstrem um planejamento pautado em premissas sólidas, que demonstrem não uma possibilidade genérica de a empresa estatal aferir alguma receita decorrente da exploração indireta de uma determinada atividade comercial, mas, sim, que denotem uma análise detida da atividade a ser explorada e o seu alinhamento aos anseios comerciais da estatal, e que contenham um modelo objetivo de compartilhamento de receitas.

Outro requisito considerado preenchido pelo Tribunal de Contas da União, no caso concreto, foi a demonstração de que o parceiro escolhido apresenta condições positivamente peculiares quando comparado a outros possíveis parceiros (requisito "iii", destacado acima).

Tal demonstração, segundo aquela Corte de Contas, deu-se em virtude da apresentação, no caso

74 Da leitura desse dispositivo legal, constato que a contratação direta da empresa parceira depende: a) da configuração de uma oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do estabelecido no § 4º do art. 28 da Lei das Estatais; b) da demonstração da vantagem comercial que se espera advirá para a empresa estatal; e c) da comprovação pelo administrador público de que o parceiro escolhido apresenta condições peculiares que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado; e d) da demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo." (BRASIL, 2018)

concreto, de documentos que comprovaram: que a Viasat recebeu o prêmio *Global Operator of the Year* na *World Satellite Business Week Conference* de 2017, tendo atingido o melhor desempenho em iniciativas estratégicas, crescimento de receitas e desenvolvimento comercial naquele ano; que a referida empresa atendia 843.000 assinantes de serviços satelitais nos EUA, na Europa e na Austrália, incluindo 400 *hotspots* de sinal de internet, tendo firmado contratos com governos dos Estados Unidos, da Austrália e de países da Europa, além de ter celebrado uma parceria internacional com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); e que a companhia deteria capacidade para prestar serviços e disponibilizar equipamentos de rede e terminais Vsat, o que garantiria o atendimento das demandas da Telebras a um preço justo e controlado, além do seu sistema Viasat Surfbeam 2, considerado "maduro e confiável" pelo órgão de controle.

Como se vê, o mote da questão, segundo o precedente do TCU, consiste em apresentar documentos que ressaltem o grau de notoriedade do parceiro escolhido no que diz respeito à sua atuação no espaço do mercado pertinente ao objeto da futura pareceria, bem como à sua efetiva capacidade de contribuir para a exploração da oportunidade de negócio.

Indo adiante, o Tribunal de Contas da União entendeu que, no caso concreto, não se logrou êxito em comprovar o preenchimento dos requisitos "ii" (demonstração da vantagem econômica projetada a ser obtida por meio da parceria) e "iv" (aposição de justificativa plausível acerca da inviabilidade de se escolher o parceiro por meio de procedimento competitivo). Ao comentar as premissas para a demonstração da vantagem econômica projetada para a parceria, o Tribunal de Contas da União teceu os seguintes comentários:

> 151. Compulsando os presentes autos, verifiquei que, previamente à assinatura do contrato, o negócio em tela somente foi analisado sob o ponto de vista da viabilidade econômico-financeira da parceria para a Telebras. Entendo que esse procedimento apresenta uma falha séria, uma vez que o percentual de compartilhamento de receitas deveria ter sido definido após minuciosa avaliação do negócio possibilitado à Viasat, de forma a conferir para essa empresa a possibilidade de auferir lucros usuais nesse tipo de operação.
> 152. Acrescento que, na atual fase do projeto SGDC, em que o satélite já se encontra em órbita estacionária, com os custos de construção e lançamento tendo sido previamente executados, assim como os riscos da fase de lançamento eliminados, a Telebras deveria concentrar seus esforços na obtenção de uma avaliação estritamente relacionada ao negócio que se pretende comercializar, construindo um EVTE que possibilitasse completo entendimento da parceria sob a óptica privada, de forma a obter receitas justas da referida parceria e, ao mesmo tempo, conferir lucros normais de mercado à parceira privada. (BRASIL, 2018)

Esse trecho do voto do relator do caso indica, portanto, que a demonstração da vantagem econômica projetada tem como pedra de toque a estruturação do adequado Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) da potencial parceria, o qual deve não apenas demonstrar genericamente sua vantajosidade econômica como também indicar as bases do compartilhamento de lucro após minuciosa análise da oportunidade de negócio, tendo como premissa garantir a obtenção de receitas justas pelo parceiro estatal e de lucros normais de mercado pelo parceiro privado.

Por fim, ao tratar da inexistência de justificativa apta a comprovar a inviabilidade de instalação de procedimento competitivo, o TCU não chegou a cogitar a possibilidade de se realizar procedimento licitatório. Em verdade, o órgão de controle denotou certa preferência pela instalação de uma espécie de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que permitisse a interação entre a Telebras e outros *players*, de modo a conferir à estatal uma visão mais ampla das possibilidades disponíveis no mercado. Entretanto, a própria Corte relativizou a adoção desse procedimento, e destacou que a expressão "inviabilidade de competição", mencionada na Lei nº 13.303/2016, não possui o mesmo significado daquela empregada no âmbito dos regimes jurídicos de licitações e contratos:

> 138. Por outro lado, é forçoso reconhecer que o procedimento mencionado acima [o PMI], além das vantagens citadas, também apresenta problemas, tais como uma maior demora nas negociações, que poderia ocasionar prejuízos tendo em vista a necessidade de tornar operacional, no menor prazo possível, a banda Ka do SGDC.

> 139. Também considero relevante a alegação da Telebras no sentido de que a Lei 13.303/2016 submeteu a contratação associativa a um regime distinto da inviabilidade de competição propriamente dita. Nesse sentido, é possível afastar a licitação com fulcro em fatores que variam nos casos concretos. Assim, por exemplo, a pertinência e compatibilidade de projetos de longo prazo, a comunhão de filosofias empresariais, a complementariedade das necessidades e a ausência de interesses conflitantes devem ser sopesadas. (BRASIL, 2018)

O mesmo entendimento foi ratificado no Acórdão 3.230/2020 – Plenário[75], de relatoria do Ministro Bruno Dantas. No caso concreto, o relator destaca o trabalho da unidade técnica, que, ao se manifestar sobre o tema, indicou a possibilidade de parcerias estratégicas serem formalizadas sem a realização de prévia licitação. A mesma unidade técnica, todavia, afirmou o seguinte:

> [...] para a formação de uma parceria, a estatal deve realizar procedimento competitivo ou demonstrar cabalmente sua inviabilidade, com estudos detalhados e prévios; solicitar propostas de negócios a potenciais parceiros; e selecionar o parceiro com base em critérios previamente definidos; além de observar os princípios previstos no art. 31 da Lei 13.303/2016. (BRASIL, 2020)

Tem-se, portanto, que, de acordo com a jurisprudência do TCU, a Lei nº 13.303/2016 não concede às empresas públicas permissão irrestrita para estabelecer parcerias estratégicas sempre sem a realização de prévio procedimento licitatório. Para que isso ocorra, deve-se construir justificativa adequada, que demonstre a inviabilidade de se levar a cabo um processo competitivo, indicando-se as especificidades do parceiro selecionado, bem como se demonstrando que tais características se distinguem significativamente das características apresentadas por outros possíveis parceiros comerciais.

Note-se que, ao analisar os referidos casos concretos, o Tribunal de Contas da União acabou por conferir conteúdo à consideravelmente abstrata redação do art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016, tornando mais claros os requisitos a serem preenchidos para que parcerias estratégicas sejam estruturadas e formalizadas de maneira legítima. Trata-se, indiscutivelmente, de grande contribuição para o tratamento do tema.

3.2.2 A jurisprudência do Tribunal de Contas da União acerca do fluxo de atividades e providências necessárias para a formação de parcerias estratégicas

Para além de analisar os requisitos a serem preenchidos visando a formalização legítima de parcerias estratégicas, o Tribunal de Contas da União também realizou uma tentativa de uniformizar o fluxo de atividades e providências que devem ser observadas por aqueles que objetivam levar a efeito esse tipo de operação. Melhor dizendo, a partir da leitura de decisões prolatadas pelo TCU – em especial o Acórdão 3.230/2020 – Plenário – é possível identificar um conjunto de etapas básicas a serem seguidas no processo de estruturação de parcerias estratégicas.

Em síntese, o procedimento sugerido pelo Tribunal de Contas da União tem por base aquele adotado no âmbito do conglomerado do Banco do Brasil, e é composto pelas seguintes etapas: (i) realização de estudos preliminares detalhados para identificar a necessidade e a viabilidade da parceria estratégica; (ii) definição de critérios claros e objetivos para a seleção do parceiro privado; (iii) justificativa adequada da inviabilidade de procedimento competitivo; (iv) solicitação de propostas de negócios a potenciais parceiros; (v) comparação e avaliação das propostas com base nos critérios preestabelecidos; (vi) seleção do parceiro com características particulares que o diferenciem dos demais; (vii) formalização da parceria mediante contrato ou instrumento similar; (viii) monitoramento e fiscalização da execução da parceria; e (ix) prestação de contas e garantia de transparência.

Tem-se, então, que, segundo o TCU, a estruturação de parcerias estratégicas deve ter início com a realização de estudos preliminares aprofundados que identifiquem a

75 Para mais informações, cf. BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 3.230/2020 – Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 02 dez. 2020.

necessidade e a viabilidade da parceria em questão (etapa "i"). Tais estudos devem considerar aspectos técnicos, econômicos e financeiros da proposta. Segundo diretriz constante do Acórdão 3.230/2020, esses estudos podem ser realizados pela própria empresa estatal ou por uma consultoria técnica, a ser contratada, via de regra, mediante realização de prévio procedimento licitatório[76].

Restando comprovada a viabilidade da parceria, faz-se necessário, de acordo com o TCU, estabelecer critérios transparentes e objetivos para a seleção do parceiro privado, os quais assegurem um processo justo e equitativo (etapa "ii").

Ressalte-se que essa etapa ganha importância em virtude da não utilização do procedimento licitatório como instrumento para seleção do futuro parceiro. Até porque, sem a definição apurada desses critérios de seleção, a estatal poderá enfrentar dificuldades em reunir os documentos e dados aptos a comprovar a notoriedade do parceiro na execução de atividades pertinentes ao objeto da parceria vindoura e que ele detém condições materiais de contribuir para a sua execução de maneira peculiar e mais eficiente do que outros eventuais *players*. Veja-se, portanto, que o cumprimento da etapa "ii" é de suma importância para o desenvolvimento adequado da justificativa de inviabilidade de procedimento competitivo (etapa "iii"), fundamental para assegurar a legalidade da parceria.

Também contribui para a construção dessa justificativa a solicitação de propostas de negócios a potenciais parceiros (etapa "iv") e, posteriormente, a comparação e a avaliação do material coletado (etapa "v"), em consonância com os critérios estabelecidos na etapa "ii".

Naturalmente, a etapa "vi", qual seja, a de seleção do parceiro, engendra uma síntese da condução das etapas "ii", "iii", "iv" e "v". Com efeito, a solicitação de propostas junto a *players* potencialmente interessados, bem como a comparação das condições ofertadas por eles, a partir de critérios objetivos previamente estabelecidos indicará se a seleção ocorrerá mediante algum procedimento competitivo, ou se ela se resumirá à escolha de um parceiro que detenha notoriedade e características positivamente peculiares.

Realizada a seleção, deve-se formalizar a parceria estratégica (etapa "vii"). Vale lembrar que, para tanto, pode-se adotar quaisquer formas "[...] associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais" (art. 28, § 3º, II, da Lei nº 13.303/2016).

Seguindo o rito proposto pelo TCU, a partir desse ponto, a parceria passa para sua etapa de execução (etapa "viii"). De acordo com a Corte de Contas, o fato de a participação da empresa estatal ser minoritária não a exime de manter fiscalização sobre a parceria. É preciso acompanhar o desenvolvimento das atividades, sobretudo para garantir que o plano de negócios utilizado como fundamento para a formalização da parceria seja seguido, e para que os resultados financeiros sejam repartidos conforme modelo originalmente estruturado.

Dada a submissão dessa parceria aos ditames do direito privado, e considerando o teor do art. 104, II, do Código Civil[77], tem-se que ela não pode ter caráter perpétuo. Seu objeto, determinado (ou determinável) também em seu aspecto temporal, se exaurirá e, com isso, a extinção da parceria se imporá. Nesse momento, ressalta o TCU, faz-se necessário exigir do parceiro privado uma prestação de contas, a qual garanta transparência sobre os resultados obtidos pela parceria (etapa "ix").

Vale ressaltar que o fluxo de atividades e providências deduzido do Acórdão 3.230/2020 – Plenário é meramente referencial. Não se pode perder de vista que as parcerias estratégicas costumam ser estruturadas a partir de arranjos contratuais complexos, antecedidas de tratativas longas e detalhadas, e cuja execução pode reclamar a alocação de diferentes recursos (financeiros, humanos, estruturais, etc.) das partes. Logo, é perfeitamente possível que algumas das etapas acima narradas precisem ser subdivididas ou, ainda, que etapas específicas precisem ser incluídas no referido fluxo. Isso não retira, todavia, o mérito do trabalho do Tribunal de Contas da União na sistematização das tarefas inerentes à estruturação de parcerias estratégicas, num fluxo de trabalho racional que permita o avanço seguro das providências pertinentes.

76 De acordo com o relator da decisão, "No entender da unidade instrutora, quando não for o caso estrito de inexigibilidade, a melhor forma de atender aos princípios norteadores inseridos no art. 31 da Lei nº 13.303/2016 seria pela adoção de procedimento licitatório, aventando-se, todavia, a possibilidade de normatizar rito próprio 'que se aproxime ao máximo das etapas descritas nos processos licitatórios, ajustando os procedimentos para os quais não seja possível cumprir sem prejuízo ao negócio'." (BRASIL, 2020)

77 "Art. 104. A validade do negócio jurídico requer: [...] II – objeto lícito, possível, determinado ou determinável".

3.2.3 A jurisprudência do Tribunal de Contas da União acerca dos riscos a serem ponderados por ocasião do planejamento de parcerias estratégicas

Para além de todo o exposto até aqui, o trabalho do Tribunal de Contas da União acerca da temática das parcerias estratégicas também é pertinente em virtude do mapeamento de riscos realizado nos julgados por ele exarados, tendo em vista que tais riscos são aptos a macular os processos de estruturação dessas parcerias. Nesse cenário, o Acórdão 3.230/2020 – Plenário[78] merece mais uma vez destaque, em razão do trabalho detalhado da unidade técnica realizado a partir das parcerias estratégicas do conglomerado do Banco do Brasil S.A.

Em termos gerais, o Tribunal de Contas da União destacou os seguintes pontos de atenção: (i) distinção entre desestatização, desinvestimento e formação de parceria por meio de alienação de controle; (ii) risco relativo à ausência de autorização legislativa para a formação de parcerias estratégicas; (iii) ausência de alinhamento com o plano de negócios da estatal; (iv) ausência de aprovação formal pelo Conselho de Administração da estatal; (v) risco relativo ao processo decisório de formação de parcerias (fragilidade dos mecanismos de governança estatal); (vi) risco relativo à motivação insuficiente para o enquadramento da inviabilidade de procedimento competitivo para a realização da parceria estratégica; (vii) risco de não configuração de associação da parceria estratégica; (viii) riscos de irregularidades na contratação direta (dispensa de licitação) da associação formada; (ix) risco de onerosidade excessiva no acordo de associação, no acordo de acionista e em outros documentos societários da parceria; (x) risco relativo à ausência de prévia manifestação do Ministério da Economia na realização da parceria estratégica; (xi) risco relativo à ausência de autorização do órgão regulador para bancos públicos; e (xii) risco relativo à configuração de desestatização parcial.

Dentro desses pontos de atenção, a unidade técnica do TCU reuniu 33 eventos passíveis de gerar riscos de médio e alto potencial para as empresas estatais. Alguns deles foram objeto de comentários específicos pelo relator e, por isso, merecem ser destacados neste trabalho.

O primeiro risco relevante, apontado pelo Ministro Bruno Dantas, consiste na possibilidade de direcionamento por ocasião da contratação direta, por virtude da inexigibilidade de licitação, de serviços técnicos especializados junto a consultorias aptas a auxiliar as empresas estatais na estruturação de suas parcerias estratégicas. Nesse caso, o Ministro destaca que não se detectou qualquer instrumento apto a mitigar os riscos de direcionamento, uma vez que, apesar de a legislação vigente dispor expressamente acerca dos pressupostos para se realizar contratações por inexigibilidade de licitação, "[...] não há qualquer mecanismo que ao menos dê a segurança de que o trabalho do fornecedor escolhido é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato [...]" (BRASIL, 2020).

Considerada pelo relator como a etapa mais sensível "[...] à ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos [...]" da futura parceria, a etapa de seleção do futuro parceiro também foi pontuada como terreno fértil para riscos, em especial o de não se selecionar "[...] o melhor parceiro disponível no mercado com interesses convergentes com os pretendidos [...]" pela estatal (ibid.).

Outro risco relevante refere-se à atuação de instâncias superiores da empresa estatal no processo de negociação dos termos da parceria estratégica. Apontou-se, naquele caso, para um distanciamento do Conselho de Administração da estatal em relação às tratativas, prevendo-se sua atuação apenas nos estágios finais da estruturação. A mitigação desse risco, de acordo com aquela Corte de Contas, passa pela adoção de mecanismos de governança estatal, apontada como ponto vital para garantir a eficiência da parceria e o atendimento dos resultados esperados.

Por fim, destacou-se como um grande risco eventual a pretensão de contratação direta, pela estatal, da associação nascida da formalização da parceria estratégica. Acerca desse risco, o relatou destacou ser pacífico no âmbito do Tribunal de Contas da União o entendimento de que "[...] o Estado não pode se valer de técnicas societárias com a

78 Para mais informações, cf. BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 3.230/2020 – Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 02 dez. 2020.

finalidade de burlar o regime constitucional aplicável às empresas estatais"[79].

Os riscos apontados em ambas as decisões da Corte de Contas possuem o condão de inviabilizar a formalização de parcerias estratégicas, ou de macular sua validade e sua eficácia, bem como de tornar impossível a obtenção dos resultados delas esperados. Daí a importância do mapeamento realizado pelo Tribunal de Contas da União e da sua observância por ocasião da estruturação desse tipo de parceria.

3.3 CONCLUSÃO

A atuação do Estado como empresário, dividindo suas atenções entre o exercício da função pública e o exercício de direitos e deveres tipicamente privados, é naturalmente complexa. Sua regulamentação, em âmbito legal, deveria reduzir essa complexidade, mediante a indicação de normas claras, a serem observadas pelos gestores públicos.

Viu-se, entretanto, que isso não aconteceu integralmente com a edição da Lei nº 13.303/2016. Isso se deu porque o texto do seu art. 28, § 3º, II, e § 4º, responsável por conferir tratamento legal às parcerias estratégicas, é marcado por considerável grau de imprecisão e abstração. Como consequência, é razoável afirmar que os administradores das empresas estatais se depararam (e, em alguma medida, ainda se deparam) com um incentivo para não fazer uso das parcerias estratégicas, dado o ambiente de insegurança jurídica em que elas ocasionalmente se desenvolveriam (e, em alguma medida, ainda se desenvolvem), gerado pela falta de clareza da legislação vigente. Em última análise, perde-se efetividade na utilização de um instrumento potencialmente poderoso para captar recursos privados destinados a subsidiar projetos de infraestrutura de interesse da população, a serem encabeçados por empresas estatais.

Nesse espaço, é notável a contribuição do Tribunal de Contas da União para a redução da referida insegurança jurídica. Conforme visto, ao fiscalizar casos concretos envolvendo o planejamento e a execução de parcerias estratégicas, o Tribunal de Contas da União agiu de forma pedagógica, explorando os limites e as possibilidades da legislação vigente. Em resumo, ele buscou indicar, na prática, como deve ser comprovado o preenchimento dos requisitos legais necessários para se fazer uso das parcerias estratégicas, bem como definir um fluxo razoavelmente claro de atividades e providências inerentes à estruturação e à execução desses arranjos comerciais, além de mapear riscos a serem considerados pelos administradores das empresas estatais.

É verdade que alguns posicionamentos adotados pelo Tribunal de Contas da União podem ser questionados[80]. Não se pode negar, entretanto, que o trabalho da Corte acerca do tema criou zonas de certezas positivas, importantes para o desenvolvimento de um ambiente de segurança jurídica mais propenso ao desenvolvimento de parcerias estratégicas.

79 Para reforçar esse posicionamento, o relator afirmou entender que, no âmbito de uma parceria estratégica, "[...] as relações contratuais devem estar exclusivamente relacionadas à atuação conjunta de ambas no negócio da estatal, sendo defesa a configuração de hipótese de mera prestação de serviços e contraprestação remuneratória" (BRASIL, 2020), do que se depreende a impossibilidade de a estatal contratar diretamente ou se valer dos serviços prestados em função da parceria, sem realizar o respectivo procedimento licitatório.

80 O Acórdão 3.230/2020 – Plenário, por exemplo, denota a existência de alguma correlação entre a ideia de "inviabilidade de procedimento competição" previsto no art. 28, § 3º, II, e o conceito de "inviabilidade de competição" inerente aos regimes das Leis nº 8.666/93 e 14.133/2021, e da própria Lei nº 13.303/2016, ao tratar das hipóteses de inexigibilidade de licitação (art. 30), a qual merece ser problematizada em outra oportunidade (BRASIL, 2020).

3.4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, A. S. Empresas público-privadas. *In:* **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/79/edicao-1/empresas-publico-privadas>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016 (a)]. Disponível em: <https//www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.303/2016, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016 (b).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.649/DF**. Relator Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 28 mai. 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.488/2016 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 31 out. 2018.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.230/2020 – Plenário**. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 02 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2597/2021 – Plenário.** Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, 27 out. 2021.

GUIMARÃES, B. S. **Comentários à Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

RODRIGUES, B. L. Formas de associação de empresas estatais – Acordo de Acionistas, Formação de Consórcios e Participação em outras empresas. *In.:* **Direito administrativo empresarial**. Marcos Juruena Villela Souto (coord.). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

SAADI, M. **Empresa semiestatal**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SCHWIND, R. W. **Participação estatal em empresas privadas**: as "empresas público-privadas". 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

TOMAZETTE, M. **Curso de direito empresarial:** teoria geral e direito societário. 10. ed., v. 1. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DIMENSÃO SOCIOAMBIENTAL, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO NOS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA

parte 2

4 O CONTROLE EXTERNO DA RODOVIA BR-319 PELO TCU

Amanda Faria Lima [81]

Kátia Demeda [82]

Renan Marcondes Facchinatto[83]

Renato Morgado [84]

RESUMO

O presente artigo analisa a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) em ações de controle externo da BR-319, rodovia com 885 km de extensão, que liga Manaus a Porto Velho. A estrada foi construída no início dos anos 1970, mas tornou-se intrafegável e foi abandonada a partir de 1988. Desde então, a rodovia passou a ser prioridade de governos, mas a sua repavimentação completa é objeto de controvérsias, em especial pela magnitude dos impactos socioambientais do empreendimento, que corta extensas áreas ainda conservadas na Amazônia. A manutenção da BR-319, a pavimentação de alguns de seus trechos, e os estudos e outras ações ambientais demandaram a celebração de mais de cem contratos nas últimas duas décadas. As análises realizadas ao longo deste trabalho apontam para uma atuação frequente do TCU no controle externo da BR-319. A inclusão da rodovia no FISCOBRAS em 12 anos, entre 2000 e 2020, demonstra sua prioridade nas ações de fiscalização de infraestrutura por parte do TCU, que identificou diversas deficiências e irregularidades em processos licitatórios e na execução de contratos. O órgão também realizou ações referentes ao controle socioambiental mais amplo da rodovia, em temas como estudos ambientais, execução de pré-condicionantes e processos de licenciamento ambiental. Se, na análise dos contratos, o órgão adotou medidas cautelares e aplicou sanções, no controle de aspectos socioambientais, ele produziu importantes informações e recomendações, mas adotou uma postura menos incisiva, negando medidas cautelares e evitando determinar obrigações aos órgãos e entidades públicas.

4.1 INTRODUÇÃO

Com 885 km de extensão, a rodovia BR-319 liga a capital do Amazonas, Manaus, à capital de Rondônia, Porto Velho. A estrada foi construída no início dos anos 70 e sua inauguração ocorreu em 1976, durante a Ditadura Militar, como parte dos esforços da chamada "integração nacional" (OBSERVATÓRIO BR-319, 2023).

Em decorrência da falta de manutenção, do baixo uso e das intensas chuvas na região, a rodovia se tornou intrafegável e foi abandonada a partir de 1988. Desde então, discute-se a sua repavimentação e, a partir de 1996, a obra passou a fazer parte do planejamento de sucessivos governos federais (ibid.).

Como veremos em mais detalhes a seguir, apesar de não ter sido completamente repavimentada, a manutenção e a conservação da BR-319, a pavimentação de alguns de seus trechos, e os estudos e outras ações ambientais

81 Analista de integridade e governança pública na Transparência Internacional – Brasil. Pós-graduada em Gestão Pública e graduada em Relações Internacionais. Possui experiência nas temáticas de governo aberto, transparência e promoção da integridade.

82 Amazônida, antropóloga e Doutora em Ciências Ambientais, pós-doutoranda e professora visitante no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Oeste do Pará (PPGSND/UFOPA). Atua há 20 anos em pesquisas na Amazônia com povos e comunidades tradicionais, em temáticas envolvendo conflitos em torno do uso dos recursos naturais.

83 Advogado, Mestre em Direito Administrativo pela PUC/SP. Pós-Graduado em Direito da Infraestrutura pela GVLaw – FGV/SP. Membro-Fundador do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo Sancionador – IDASAN. Membro do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI.

84 Gerente de programas na Transparência Internacional – Brasil. É bacharel em Gestão Ambiental (ESALQ/USP), mestre em Ciência Ambiental (USP) e especialista em Democracia Participativa (UFMG).

demandaram a celebração de mais de cem contratos nas últimas duas décadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), autarquia federal responsável pela gestão da rodovia. Isso tem suscitado a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no controle externo dos gastos públicos referentes à BR-319.

A proposta de repavimentação da rodovia tem gerado intensas controvérsias. Por um lado, agentes públicos e lideranças sociais, que defendem a obra, afirmam que a mesma é imprescindível para o desenvolvimento econômico da região, visto que é a única ligação por terra de Manaus com o restante do país. Por outro lado, organizações da sociedade civil, pesquisadores e membros de instituições públicas apontam para a sua inviabilidade, dada a magnitude dos impactos socioambientais e o baixo retorno econômico da rodovia.

A BR-319 engloba treze municípios e dezenas de Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas (TIs) em sua área de influência. A rodovia liga o chamado "arco de desmatamento", no sul do Amazonas, a Manaus. Para Philip Fearnside, pesquisador titular do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), a pavimentação da rodovia incentivará a chegada de atores e atividades associadas ao desmatamento, impactando "o último grande bloco de floresta intacta na Amazônia brasileira". (FEARNSIDE, 2022)

Com o asfaltamento da rodovia, o desmatamento no estado do Amazonas pode chegar a 9,4 mil km^2 por ano em 2050, frente ao cenário de 1.150 km^2 por ano sem essa intervenção. O desmatamento acumulado no período alcançará 170 mil km^2, área quatro vezes maior do que o projetado sem o asfaltamento (SOARES-FILHO, DAVIS e RAJÃO, 2020).

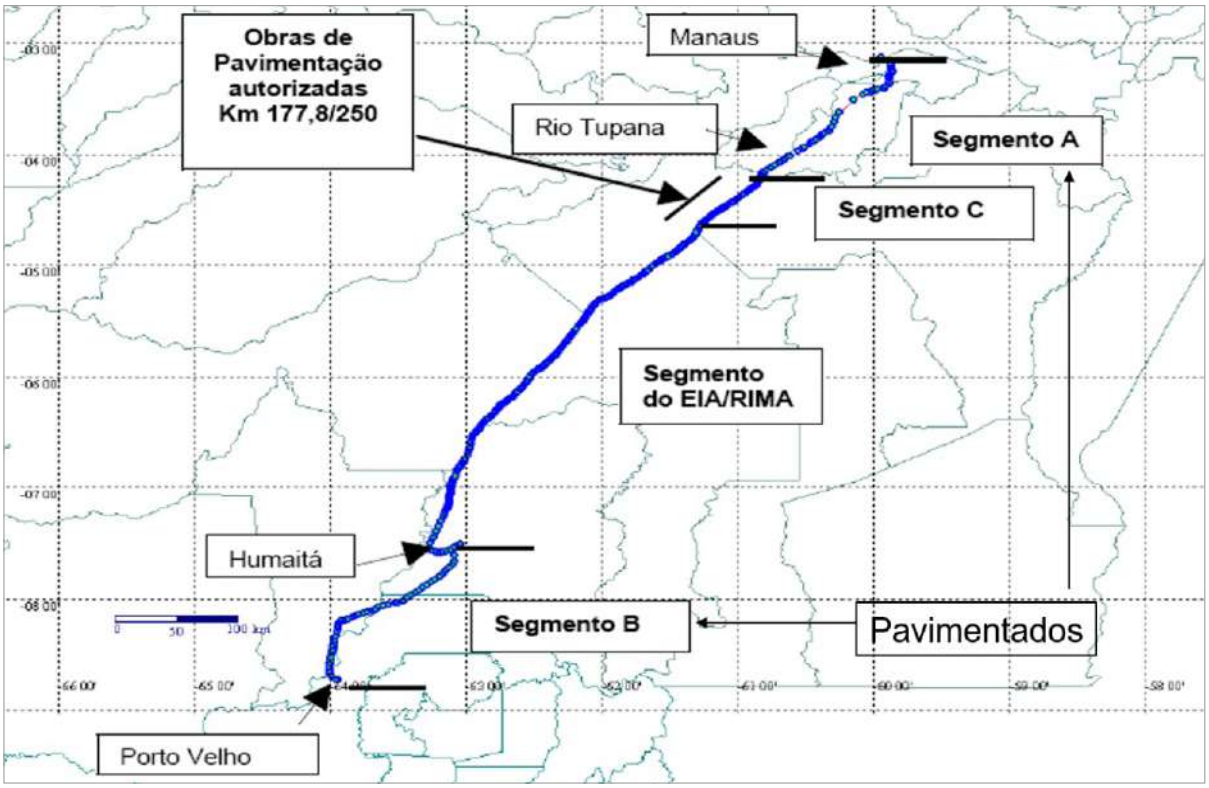
Com o aumento do desmatamento, também crescerão as emissões de gases do efeito estufa. As emissões acumuladas de CO_2 mais que quadruplicarão, chegando a 8 bilhões de toneladas. Isso equivale à emissão de 22 anos de desmatamento na Amazônia, tomando por base o ano de 2019, o que inviabilizaria o cumprimento das metas brasileiras no âmbito do Acordo de Paris. (ibid.)

O aumento do desmatamento afetaria também os serviços ambientais proporcionados pela vegetação nativa, em especial o regime de chuvas. A redução das chuvas acarretará um prejuízo de mais de 350 milhões de dólares em receitas no que toca à geração de energia hidrelétrica e à produção pecuária e de soja. (ibid.).

O entorno da BR-319, especialmente em sua porção Sul, já se encontra sob forte pressão, mesmo sem a repavimentação completa da rodovia. Cinco dos treze municípios na área de influência da rodovia estão entre os cinquenta mais desmatados do país: Lábrea (1º), Porto Velho (4º), Manicoré (16º), Canutama (21º), Humaitá (26º) (MAPBIOMAS, 2023). A região AMACRO, referente à divisa entre os estados do Amazonas, do Acre e de Rondônia, já é considerada a nova fronteira do desmatamento na Amazônia. A região concentrou, em 2022, 11,3% de toda a área desmatada no Brasil e 19,4% da área desmatada na Amazônia (ibid.).

O processo de licenciamento ambiental da rodovia tem sido conflituoso. Após o embargo das obras de repavimentação pela Justiça Federal, em 2005, por falta de apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), o DNIT e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) assinaram, em 2007, um Termo de Compromisso (TAC) que dividiu a rodovia em segmentos. Nos segmentos A (km 0 ao km 177,8) e B (km 655,7 ao km 877,4) foram autorizadas ações de "manutenção, conservação e restauração". No segmento C (km 177,8 ao km 250) foi autorizada a finalização das obras de pavimentação e reconstrução. Já o chamado "trecho do meio" (km 250 ao km 655,7) deveria passar pelo licenciamento ambiental ordinário, com a apresentação de EIA/RIMA.

Figura 1 – **Trechos da BR 319 definidos pelo TAC**



Fonte: IBAMA

Após essas definições, diversas versões do EIA/RIMA do "trecho do meio" foram apresentadas pelo DNIT entre 2008 e 2009, mas foram consideradas insuficientes pelo IBAMA. Medidas mais gerais e preventivas voltadas para o combate ao desmatamento no entorno da rodovia foram definidas por um Grupo de Trabalho instituído em 2008 pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e parcialmente implementadas nos anos seguintes. Em 2020, o processo de licenciamento ambiental foi retomado, com o DNIT apresentando uma nova versão do EIA/RIMA. Após solicitar complementações em 2021, o IBAMA emitiu a licença prévia de repavimentação da rodovia em julho de 2022.

O processo atual de licenciamento ambiental vem sendo criticado por organizações da sociedade civil e especialistas, que apontam a insuficiência dos estudos que embasaram a emissão da licença prévia e a insuficiência das condicionantes, bem como a ausência de realização da consulta livre prévia e informada aos povos indígenas e comunidades tradicionais que serão afetados pelo empreendimento (OBSERVATÓRIO BR-319, 2022).

Como veremos mais adiante, a execução de medidas de combate ao desmatamento na área de influência da rodovia e o processo de licenciamento ambiental do "trecho do meio" mobilizaram diversos atores a demandarem ações de controle externo pelo TCU.

4.2 TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA

Esta primeira seção tem o objetivo de apresentar e discutir de forma panorâmica a competência e o papel do TCU no controle de infraestrutura, estabelecendo as bases para a análise da atuação da Corte nos processos relacionados à rodovia BR-319, foco deste artigo. A atuação das cortes de contas em temas de integridade, transparência e questões socioambientais serão tratadas de forma transversal nesta discussão.

A Constituição Brasileira de 1988 define o TCU como órgão auxiliar ao Congresso Nacional no exercício do

controle externo da Administração Pública (BRASIL, 1988). Destacam-se as funções de: vigilância da Administração Pública, ao acompanhar e detectar desvios; orientação, ao propor o aperfeiçoamento da gestão e a prevenção de falhas; e correção, ao punir os responsáveis por atos irregulares (GOMES e ARAÚJO, 2012). O TCU deve realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, observando as dimensões da legalidade, da legitimidade e da economicidade (BRASIL, 1988). Os tribunais de contas estaduais, por sua vez, têm a atuação regulamentada pelas respectivas constituições ou leis orgânicas estaduais. No entanto, adotam o mesmo sistema de fiscalização e competências definido na Constituição para o TCU (DE SOUSA DELGADO, 2009).

Dentre as competências dos Tribunais de Contas estabelecidas no art. 71 da Constituição de 1988, para o controle das políticas, dos projetos e das obras de infraestrutura destacam-se as seguintes: (i) o julgamento das contas de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; (ii) a realização de inspeções e auditorias de natureza contável, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; e (iii) a aplicação de sanções aos responsáveis em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas.

A fiscalização da aplicação dos recursos públicos pelos Tribunais de Contas, por sua vez, produz dois resultados: i) a responsabilização de agentes diante de possíveis irregularidades, determinando as formas de reparação e sanção; e ii) a produção de recomendações e a determinação de medidas preventivas visando o aumento de eficácia na alocação dos recursos (SPECK, 2012).

De forma ampla, é destacada a importância da atuação dos Tribunais de Contas no combate à corrupção e na promoção do aprimoramento da gestão pública, uma vez que essas instituições atuam como entes externos à administração pública, sendo a fiscalização exercida elemento central para o alcance desses objetivos (SPECK, 2012). Dentre as diferentes estratégias de controle da corrupção empregadas pelo TCU, destacam-se a fiscalização de obras de grande vulto, a responsabilização daqueles que provocaram danos ao erário público e a criação de instrumentos de diálogo direto com os cidadãos e organizações, como a Ouvidoria, bem como a publicização do cadastro de responsáveis com contas julgadas irregulares, da lista de pessoas inabilitadas para a função pública e da lista de licitantes inidôneos (TEIXEIRA e ALVES, 2011).

Ainda que o TCU, dado suas competências constitucionais, possua uma limitação na sua capacidade de investigar diretamente práticas corruptas, visto que não tem a prerrogativa ou o acesso a atividades ou registros pessoais de cidadãos ou empresas privadas, suas auditorias e fiscalizações também são um importante instrumento de combate à corrupção, pois permitem a identificação de atos que causam danos ao patrimônio público, bem como de informações inconsistentes nos sistemas de controle interno dos órgãos da Administração Pública, além de contemplarem a emissão de recomendações de aprimoramento para a gestão pública (ALMEIDA, 2017; TCU, 2023).

No entanto, cumpre enfatizar que, para além do foco na legalidade, no combate à corrupção e na promoção da integridade, esses órgãos devem ser capazes de analisar os resultados dos programas e políticas governamentais, contribuindo para um debate público bem-informado da sociedade e para a melhoria das políticas públicas (OLIVIERI, 2016).

Assim, a partir da apresentação de suas competências constitucionais, refletidas no controle dos gastos públicos, da legalidade e da eficácia dos programas e políticas públicas, e das reflexões sobre a atuação dos Tribunais de Contas no combate à corrupção na Administração Pública, pode-se inferir que o controle externo sobre o investimento em infraestrutura se insere em um contexto de controle da legalidade, da conformidade e da eficiência de todo o processo, contemplando os seguintes temas: (i) o planejamento da política de infraestrutura e a análise de alternativas; (ii) a licitação e a contratação para a realização de obras de infraestrutura; (iii) a gestão e a aplicação dos recursos públicos investidos; e (iv) os procedimentos relativos à gestão dos impactos socioambientais, incluindo estudos prévios, o licenciamento ambiental e a execução das condicionantes ambientais.

A temática ambiental é um dos objetos de controle externo por parte dos Tribunais de Contas. Considerando as suas competências para avaliar a dimensão operacional das políticas públicas, bem como os aspectos de legalidade e controle dos gastos públicos, estas competências também se aplicam ao controle da gestão ambiental realizada pela Administração Pública. Outro elemento importante, é a determinação constitucional que impõe ao poder público, aqui incluindo os Tribunais de Contas, o dever de defender o meio ambiente ecologicamente

equilibrado e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, art. 225).

Em estudo sobre a realização de auditorias ambientais pelo TCU, De Lima (2000) destaca que a sua atuação não se restringe à verificação da legalidade, economicidade e eficácia da gestão dos órgãos e entidades diretamente vinculadas ao Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, havendo também a dimensão de verificação desses aspectos junto a outros órgãos e entidades da Administração Pública que exerçam atividades que produzam significativos impactos ambientais (DE LIMA, 2000). O autor também destaca que as auditorias ambientais no âmbito dos Tribunais de Contas podem ser de sete tipos: orçamento ambiental, impactos ambientais, resultados das políticas ambientais, fiscalização ambiental pública, cumprimento dos tratados ambientais internacionais, licenciamento ambiental e impactos ambientais das políticas de incentivos fiscais, subsídios e financiamentos por organismos oficiais de crédito (DE LIMA, 2000).

É importante destacar que as competências e os enfoques de atuação dos tribunais de contas no tema da infraestrutura (incluindo em sua conexão com a agenda ambiental) ainda são objeto de discussão e reflexão, seja pela perspectiva da necessidade de inclusão de novos temas de controle da infraestrutura, seja por questionamentos sobre a expansão de competências para além da determinação constitucional.

Para além das tradicionais visão e forma de atuação dos Tribunais de Contas em questões de infraestrutura, por vezes fragmentada e focada em apenas um projeto (ALMEIDA, 2017), que avalia custos e analisa preços da infraestrutura (GRUBBA, BERBERIAN e SANTILLO, 2017) e que verifica a conformidade dos preços praticados e do procedimento licitatório (OLIVEIRA e LIMA, 2021), propõem-se novas perspectivas e um novo olhar para o controle externo da infraestrutura.

Um primeiro ponto é a necessidade de se considerar os projetos de infraestrutura a partir da interdependência entre eles, visão que contribui para a governança do setor, ajudando no planejamento, na coordenação e na articulação de conjuntos de projetos interligados (ALMEIDA, 2017). Defende-se que, ao se analisar as relações de dependência e complementariedade entre os projetos, há o "potencial de minimizar os efeitos negativos de falhas de planejamento e gerenciamento de projetos interdependentes" (ibid., p. 61).

Seguindo nessa mesma linha, também se defende as vantagens do olhar dos Tribunais de Contas para a viabilidade dos projetos de infraestrutura ao longo de seu ciclo de vida (GRUBBA, BERBERIAN e SANTILLO, 2017). Ao considerar o planejamento dos projetos de infraestrutura e suas respectivas avaliações de viabilidade, defende-se que a fiscalização pelo controle externo da análise e do monitoramento de projetos de infraestrutura pode ser um incentivo aos gestores públicos "a empregarem os recursos de forma mais racional e eficiente, minimizando a incidência de projetos inviáveis e, consequentemente, melhorando a qualidade do gasto público." (ibid., p. 41).

Refletindo sobre o papel dos Tribunais de Contas sobre a viabilidade e o controle prévio dos projetos de infraestrutura, em análise realizada pela Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio), identificou-se que o controle prévio exercido pelo TCU sobre as concessões federais de ferrovias e rodovias analisa aspectos pertinentes à viabilidade socioambiental dos empreendimentos no âmbito do PPI, e faz recomendações no sentido de incrementar essa viabilidade, mas, com o cuidado de não interferir na discricionariedade da Administração Pública (COZENDEY e CHIAVARI, 2021). Os pesquisadores, na sequência, afirmam que, a partir dessa constatação, o TCU se apresenta como "a principal instância de aprovação transparente e motivada, mas tardia, dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), o que prejudica a qualidade dos estudos e a tempestividade das concessões" (ibid.).

A partir de uma perspectiva mais crítica, há reservas e questionamentos sobre a atuação mais "expandida" do Tribunal de Contas da União, especialmente no que toca à relação entre a instituição e as agências reguladoras de infraestrutura (PEREIRA, 2019). O principal ponto de crítica diz que o controle externo realizado pelo TCU teria se expandido, não encontrando embasamento constitucional:

> "De acordo, então, com uma interpretação mais restritiva, portanto, pode-se dizer que as competências impositivas, ou seja, para dar ordens e aplicar sanções, são restritas à atividade financeira – em sentido amplo – da Administração (aspectos orçamentário, financeiro – em sentido estrito –, contábil e patrimonial), e devem ser orientadas pelo parâmetro da legalidade." (ROSILHO, 2016, *apud* PEREIRA, 2019).

Em análise do controle exercido pelo TCU nas agências reguladoras de infraestrutura, defende-se que o Tribunal não tem uma atuação restrita à fiscalização da legalidade dos aspectos financeiros das atividades das agências e, sim, que ele realiza um controle amplo da juridicidade de todos os atos regulatórios, inclusive de normas setoriais (PEREIRA, 2019, p. 182-183).

Com esta seção, buscou-se apresentar a competência e o escopo de atuação dos Tribunais de Contas de forma ampla, bem como sua delimitação em relação às políticas, aos projetos e às obras de infraestrutura, aliada a reflexões e críticas sobre a atuação das Cortes de Contas na temática, buscando estabelecer as bases para a compreensão da atuação do TCU no caso específico da rodovia BR-319.

4.3 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E A RODOVIA BR-319

Conforme discutido anteriormente, o TCU possui competência para fiscalizar as obras públicas de infraestrutura, especialmente sobre seus contratos e gestão de impactos ambientais, ainda que haja discussões e divergências quanto a abrangência de sua atuação. Nesta seção serão apresentados um breve histórico da atuação do TCU no controle de contratos e dos aspectos socioambientais relacionados à rodovia BR-319.

4.3.1 Controle da legalidade e conformidade dos contratos

O TCU possui o programa FISCOBRAS, programação anual de fiscalização em obras públicas, em que as obras analisadas são definidas com apoio de uma matriz de risco, e em que são realizados estudos e fiscalizações sobre as mesmas, onde os resultados são consolidados em um relatório que é encaminhado ao Congresso Nacional. Nesse relatório, o TCU tece recomendações sobre ações que visam buscar soluções para os indícios de irregularidades encontrados, promover audiências ou oitivas para agregar mais elementos para as análises e emitir recomendações ao Congresso Nacional quanto à liberação ou ao bloqueio dos recursos destinados às obras analisadas no orçamento do ano seguinte diante das irregularidades encontradas (TEIXEIRA e ALVES, 2011; TCU, 2022).

São cinco os tipos de resultados possíveis a partir dessas fiscalizações: i) indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P); ii) indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores (IG-R); iii) indício de irregularidade com recomendação de continuidade (IG-C); iv) indício de outras irregularidades (OI); e v) sem ressalva (SR) (TEIXEIRA e ALVES, 2011).

A partir de um levantamento em portais públicos do governo federal, foram identificados[85] 115 contratos relacionados à rodovia BR-319 entre os anos de 2000 e 2022, sendo que a Superintendência do DNIT no Amazonas foi responsável pela maioria deles, com 80 contratos, seguida pelo DNIT-SEDE, com 24, pelo DNIT-RO, com 9 contratos e, por fim, pelo DNIT-RO/AC, que tem 3 contratos com obras na BR-319. Cinquenta e quatro empresas foram responsáveis pela execução desses contratos, sendo que apenas oito concentraram 51 contratos, ou 45% do total.

85 Em dezembro de 2020 foi realizado o primeiro levantamento do histórico dos contratos assinados pela DNIT e relacionados à BR-319, que foi atualizado ente julho de 2021 e setembro de 2022. Os dados foram levantados a partir da consulta ao Portal de Compras do Governo Federal <http://comprasnet.gov.br/livre/Contrato/conrecon0.a sp>, que apresenta os dados desde o ano de 1996. A pesquisa consistiu em analisar todos os contratos encontrados que foram assinados pelo DNIT SEDE, pela Supervisão Regional do DNIT do Amazonas e pela Supervisão Regional do DNIT de Rondônia e que tinham como objeto a rodovia BR-319.

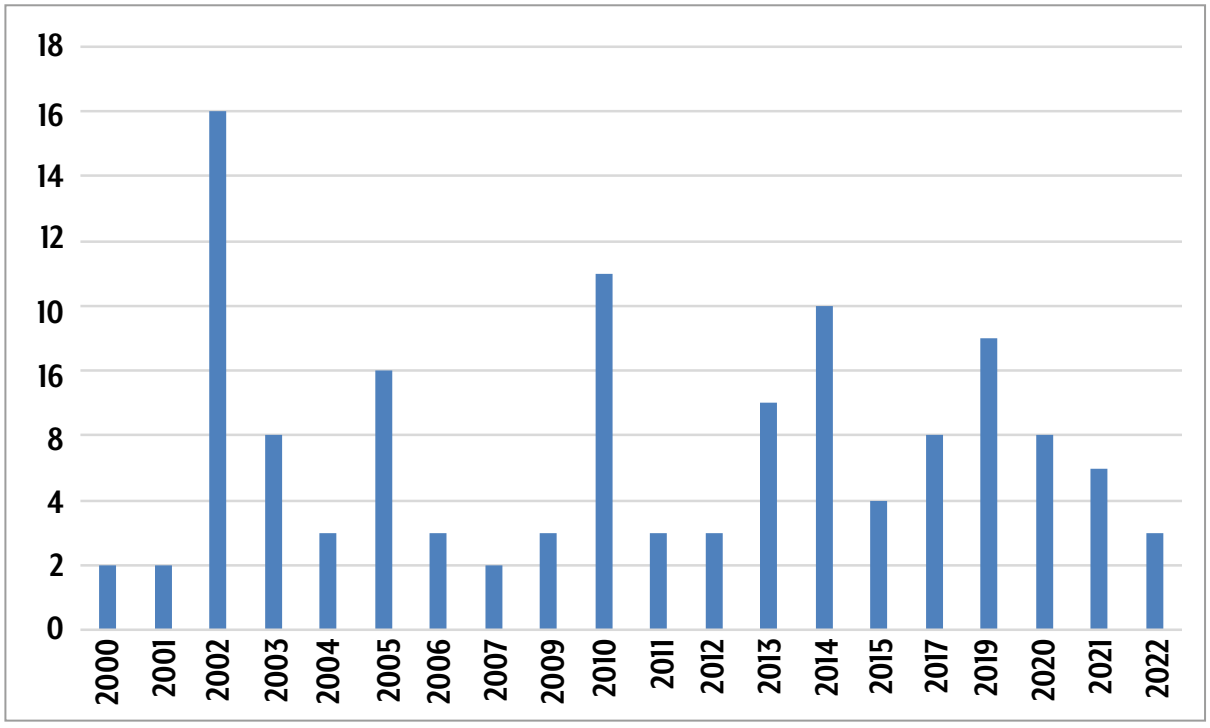
Quadro 1 – Empresas que mais concentraram contratos para a execução de obras na BR-319

EMPRESA	Nº DE CONTRATOS	% DE CONTRATOS
TESCON ENGENHARIA LTDA	16	14%
CASTILHO ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS S/A	8	7%
CONTECNICA CONSULTORIA TÉCNICA S/CLTDA	6	5%
LCM CONSTRUÇÃO E COMERCIO S. A.	7	6%
DIEFRA ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA	4	3%
LAGHI ENGENHARIA LTDA	4	3%
ASC EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA	4	3%
CONSTRUTORA MEIRELLES MASCARENHAS-LTDA	4	3%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do portal de Portal de Compras do Governo Federal <http://comprasnet.gov.br/livre/Contrato/conrecon0.asp>.

Ao analisar o ano de início de vigência dos contratos, observa-se que **2002** foi o ano que mais concentrou contratos, com **16**, seguido por **2010**, com **11**, **2014**, com **10**, **2019**, com **9**, e **2005**, com **8**.

Figura 1 – Distribuição dos contratos de acordo com o ano de início da vigência



A partir dessa contextualização da quantidade de contratos relacionados à BR-319 e olhando para o histórico de auditorias do FISCOBRAS[86], é possível identificar que a rodovia foi objeto de análise por meio do programa em 12 oportunidades entre os anos de 2000 e 2020. Dentre as irregularidades identificadas nas fiscalizações, podemos destacar: sobrepreço, ausência de estudo e licenças ambientais, e projetos básicos insuficientes identificados em diferentes anos.

Essas irregularidades são muito relevantes, indicando que, desde o início, os projetos negligenciam as

86 O levantamento dos acórdãos relativos as auditorias do Fiscobras foi feito a partir da pesquisa livre no portal do TCU <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/> pela menção à rodovia BR-319, análise dos resultados e filtragem dos acórdãos que eram mutuamente referentes a processos do Fiscobras e tinham como objeto a rodovia BR-319.

exigências da Lei Federal n° 8.666/1993, art. 7°, § 2°, incisos I e II e da Lei Federal n° 14.133/2021, art. 18, incisos I, II e III de que somente haja licitação com projetos básicos adequados e aprovados pela autoridade competente, bem como orçamento detalhado que expresse a composição de todos os seus custos. O art. 45, inciso II da lei n° 14.133/2021 também determina que as licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a mitigação por condicionantes e compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental.

Quadro 2 – Síntese de irregularidades constatadas por fiscalização do FISCOBRAS

IRREGULARIDADES	GRAVIDADE[87]	PERÍODO DAS FISCALIZAÇÕES DO FISCOBRAS				
Ausência de estudo e licenças ambientais	IG-P	2001	2002	2005	2006	
Ausência de projetos executivos	IG-R	2001	2004	2006		
Projetos básicos insuficientes, incompletos, defasados	IG-P	2001	2003	2005	2006	
Discrepância entre os projetos básicos e executivos	IG-C	2002	2010			
Execução orçamentária irregular	IG-C	2002				
Sobrepreço	IG-P	2002	2005	2008	2010	2011
Celebração/execução irregular de convênios	IG-C	2002				
Celebração/execução irregular de contratos	IG-C	2002				
Ausência de contratação de empresa responsável pela supervisão, pela coordenação e pelo controle de obras em trechos da BR-319	IG-C	2002	2004			
Pagamento de fatura de reajustamento em duplicidade	IG-R	2003				
Falta do cadastramento do contrato no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG)	IG-C	2003				
Não guarda dos documentos pertinentes à licitação, à contratação e à execução das obras	IG-R	2005				
Não realização de desapropriações necessárias	IG-C	2005				
Desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal	IG-P	2005				
Pagamento de projeto executivo sem que houvesse projeto executivo aprovado	IG-R	2005				
Deficiência na fiscalização/supervisão da obra	IG-C	2006	2010			
Contratação de serviços por preços superiores aos obtidos com base no SICRO	IG-P	2007				
Projeto básico com preços superiores aos obtidos com base no SICRO	IG-P	2007				
Inclusão de novos serviços no projeto executivo que não estavam previstos no projeto básico	IG-C	2007				
Execução de serviços de baixa qualidade	IG-C	2007	2009	2010		
Rescisão antecipada do contrato	IG-C	2007				

87 As classificações apresentadas seguem o que o Roteiro de Auditoria aponta como a medida a ser adotada de acordo com as classificações propostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Como pode haver mais de uma ocorrência, e tendo em vista que o TCU não necessariamente aplica a classificação a todas elas, o que se apresenta a seguir é a análise tida por adequada e que normalmente seria aplicada pelo TCU para as respectivas irregularidades.

IRREGULARIDADES	GRAVIDADE[87]	PERÍODO DAS FISCALIZAÇÕES DO FISCOBRAS				
Ausência de avaliação quanto às alternativas de locação da ponte sobre o Rio Madeira	IG-C	2005				
Manutenção das irregularidades relativas às obras na ponte sobre o Rio Madeira	IG-C	2006	2007	2008		
Ausência de relatórios de medição mensal	IG-C	2009				
Adiantamento de pagamento	IG-R	2010				
Licitação de obras sem previsão orçamentária ou com previsão insuficiente	IG-P	2010				
Liquidação irregular da despesa	IG-R	2011				
Ausência de garantia de viabilidade ambiental	IG-P	2020				
Ausência de requisitos técnicos do anteprojeto	IG-C	2020				
Falha no estabelecimento de premissas de garantia de qualidade do objeto licitado	IG-C	2020				
Falha na quantificação e na precificação de serviços no orçamento de referência da licitação	IG-P	2020				

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos na pesquisa no portal do TCU <https//pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/todas-bases/%20>.

A partir da análise das auditorias do FISCOBRAS que tiveram como objeto a BR-319 e o levantamento dessas irregularidades, apresentamos a seguir um exemplo da atuação do TCU em relação à rodovia com destaque para as irregularidades relacionadas aos projetos básicos e processos de licenciamento ambiental.

Relatórios do FISCOBRAS revelaram que uma obra na BR-319 com irregularidade grave no Amazonas foi citada nas fiscalizações de 2002, 2004, 2005 e 2006, referentes à construção de trechos rodoviários no corredor oeste-norte (BR-319/AM-Divisa RO/AM-Manaus), assim como à obra de construção de ponte sobre o Rio Madeira em Porto Velho, Rondônia. A detecção de irregularidades graves no ano de 2004 (Plano de Trabalho nº 26782023612480101) e no de 2005 (Plano de Trabalho nº 26782023612040004) motivaram a inclusão das obras no bloqueio da Lei Orçamentária.

No relatório do ano de 2004 (Plano de Trabalho nº 26782023612480101),[88] as equipes do TCU detectaram irregularidades graves nos nove projetos básicos analisados, sendo que duas delas, relativas à pavimentação dos segmentos do km 500 ao 563,1 e do 563,1 ao 655,7, fundamentaram o bloqueio dos recursos. Para o TCU, o projeto básico era de baixa qualidade. Inclusive, consta relatório fotográfico da auditoria mostrando um desmoronamento da pista já pavimentada.

Já no segundo caso, em 2005, que tratou especificamente da Ponte sobre o Rio Madeira, o TCU detectou falhas graves, dentre elas a ausência de Licença Ambiental e de Projeto Executivo.[89] O FISCOBRAS mencionou novamente a BR-319 na fiscalização de 2020, ao analisar a construção de trecho rodoviário Manaus-divisa AM/RO na BR-319 no estado do Amazonas (TC nº 025.146/2020-3). Nesse caso, os achados, em resumo, apontaram problemas graves de compatibilidade com as determinações ambientais do IBAMA, problemas técnicos nas estimativas de escavação de terreno e problemas de orçamento que, conforme apurado pelo TCU, resultaram em sobrepreço da ordem de quase 8%[90].

Outro caso que evidencia a relevância da atuação do TCU é o do Acórdão nº 1.385/2018. Nesse caso, o órgão

88 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2005/TCU/IGP/26782023612480101_0578.pdf>. Acesso em 09/06/2022.

89 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2006/ObrasIrregulares/sintetico/26782023612040004_0430.pdf>. Acesso em 09/06/2022.

90 "Achado III.1": falta de clareza sobre se a obra atende ou não os aspectos ambientais impostos pelo IBAMA;
"Achado III.2: estudos geotécnicos insuficientes para quantificar a quantidade de solo mole nos serviços de terrapleno, contrariando o disposto na Portaria DNIT 496/2014;
"Achado III.3: falhas nos projetos de terraplenagem e pavimentação, bem como aos serviços de implantação de defensas metálicas e de meios fios;
"Achado III.4: falha no orçamento de referência da licitação, com incorreções no orçamento estimativo que culminaram num sobrepreço de 7,85% do valor originalmente estimado pelo DNIT". Vide Acórdão nº 128/2022 – Plenário, disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A128%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>.

julgou um procedimento de Tomada de Contas Especial[91] do Contrato 51/2000-COP, inicialmente assinado entre o Estado do Amazonas[92] e a Construtora Gautama Ltda. para obras de melhoria do pavimento entre os km 166 e 370 da rodovia, em função de um convênio que transferiu recursos da União para o estado.

O TCU constatou graves irregularidades em função de o projeto básico haver adotado preços acima do mercado. Após a tramitação do processo, o julgamento, que ocorreu em junho de 2018, concluiu pela execução irregular das obras e determinou que a Construtora Gautama pagasse a restituição de cerca de R$ 8.180.000,00 (oito milhões e cento e oitenta mil reais), além de aplicar uma multa de R$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) à mesma.[93]

De modo geral, ao se analisar o conteúdo dos acórdãos do TCU, percebe-se que muitas das irregularidades das obras da BR-319 dizem respeito a problemas de projeto e orçamento. Nos relatórios citados acima, de 2004 e 2005, viu-se que o TCU ressaltou o risco da falta de licença ambiental e apontou falhas muito graves nos projetos básicos.

Para mencionar algumas das irregularidades mais recorrentes identificadas, tomemos novamente o exemplo do projeto básico, que, segundo o manual do TCU para execução de obras públicas (TCU, 2014, p.13), é tido como "elemento mais importante da execução da obra pública". É a partir da sua elaboração que são definidos aspectos fundamentais para a adequada gestão da obra a ser executada, tais como: o memorial descritivo (especificação das atividades que serão desenvolvidas), o orçamento (custos da obra) e o cronograma (tempo e etapas de execução da obra) (MUNIZ, 2019, p.20). A despeito da importância do projeto básico para se alcançar bons resultados na execução dos contratos, as análises do FISCOBRAS indicam como esse documento é frequentemente avaliado como insuficiente, discrepante, inadequado e/ou incompleto em relação às informações que deveria conter.

O TCU já mapeou e desenvolveu um método para detectar nada menos do que **nove tipos de desvios contratuais** que podem indicar indícios de desvio ou corrupção[94] (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014). Deficiências no projeto básico de obras de infraestrutura podem implicar em riscos de corrupção, podendo facilitar as práticas de superfaturamento nas contratações ou na medição dos serviços realizados.

4.3.2 Controle de aspectos socioambientais da rodovia

Como apontamos na introdução, para além do controle dos contratos e da análise da existência do licenciamento ambiental como parte de requisitos legais, o TCU tem realizado ações mais amplas de controle dos aspectos socioambientais da BR-319. Foram identificados sete processos dessa natureza no site do órgão e analisados

91 Tomada de Contas Especial é o nome do procedimento do TCU que é aberto quando há graves indícios de irregularidades na execução de obras públicas nos termos do artigo 197 do Regimento Interno do Tribunal.

92 Posteriormente o contrato foi transferido ao DNIT por meio do Termo de Cessão TT-055/2002.

93 O inteiro teor do acórdão está disponível em: <https//pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1385%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25Alrio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>.

94 "210. Superfaturamento é o dano ao erário caracterizado por:
a) medição de quantidades de serviços superiores às efetivamente executadas/fornecidas (superfaturamento por quantidade);
b) deficiências na execução de obras e serviços de engenharia que resultem em diminuição da qualidade, vida útil ou segurança; ou alteração qualitativa dos insumos (equipamentos e materiais) utilizados na execução de serviço, em relação aos especificados na composição de custo unitários, gerando diminuição no custo direto da contratada que não é contabilizada na planilha orçamentária contratual (superfaturamento por execução de serviços com menor qualidade);
c) alteração de metodologia executiva durante a obra – caso o orçamento original tenha previsto método executivo claramente ineficiente, antieconômico, ultrapassado ou contrário à boa técnica da engenharia –, sem que se proceda ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato decorrente da adoção de método construtivo mais racional e econômico (superfaturamento por alteração de metodologia executiva);
d) pagamentos com preços manifestamente superiores aos praticados pelo mercado ou incompatíveis com os constantes em tabelas referenciais de preços (superfaturamento por preços excessivos);
e) quebra do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em desfavor da Administração, por meio da alteração de quantitativos (superfaturamento por jogo de planilha);
f) pagamentos com preços indevidamente reajustados (superfaturamento por reajustamento irregular de preços);
g) pagamentos antecipados não previstos em edital (superfaturamento por adiantamento de pagamentos);
h) ganho financeiro indevidamente auferido pela contratada, devido à medição/pagamento de serviços iniciais com sobrepreço, compensado pela medição/pagamento de serviços posteriores com desconto (superfaturamento por distorção do cronograma físico-financeiro); ou
i) pagamentos indevidos decorrentes da prorrogação injustificada do prazo de execução da obra (superfaturamento por prorrogação injustificada do prazo contratual)." (Cf. TCU. Roteiro para auditoria de obras públicas, fls. 60-61.)

os documentos publicamente disponíveis, em especial os respectivos Acórdãos.

Por meio desse conjunto de processos, o TCU analisou diversos aspectos socioambientais da rodovia, incluindo a exigência de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), a execução das chamadas pré-condicionantes e o processo de licenciamento ambiental em curso, incluindo o EIA/RIMA. Além disso, o órgão foi demandado a conceder liminares de suspensão de processos licitatórios e do próprio licenciamento ambiental da rodovia. A seguir apresentamos um resumo desses processos.

O processo nº 015.334/2009-5 é referente à solicitação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (MA) do Senado Federal, derivada de um requerimento aprovado em junho de 2009, de autoria da então senadora Marina Silva, que demandou do TCU a verificação da existência do EVTEA da BR-319, bem como a avaliação da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade do projeto frente a outras alternativas de transporte na região amazônica. O órgão constatou a inexistência de um EVTEA atualizado, mas considerou que o mesmo não é necessário para a obra, dado que a rodovia é considerada questão de segurança nacional. Além disso, o TCU apontou que os estudos que concluem pela inviabilidade econômica da rodovia não consideraram aspectos de segurança nacional e interesse público, bem como benefícios ao empresariado e às populações locais. No Acórdão nº 275/2010, referente ao processo, o TCU determina ao IBAMA que busque, de forma definitiva, elaborar o termo de referência do EIA/RIMA, solicitando as informações necessárias e indispensáveis para a avaliação do impacto ambiental da rodovia. Além disso, por meio do Acórdão, o TCU comunica a Casa Civil da Presidência da República, "para que, querendo, adote as medidas que considerar necessárias em relação às ações definidas pelo Grupo de Trabalho – GT BR-319".

No processo nº 025.639/2014-5, o TCU analisou o licenciamento ambiental da rodovia, a eventual inutilidade de estudos ambientais e o eventual desperdício de recursos públicos utilizados nesse processo, bem como o estado de degradação do pavimento no trecho do km 621,7 ao km 655,7. Estes dois últimos itens surgiram com o apensamento do processo TC 039.299/2018-0, que teve origem na solicitação da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Congresso Nacional, por meio de requerimento do senador Eduardo Braga.. O TCU aponta que as questões referentes à degradação do pavimento no referido trecho foram analisadas em outro processo. Em relação aos estudos ambientais e recursos públicos aplicados, o órgão concluiu que a maior parte dos gastos do DNIT é referente à execução das pré-condicionantes definidas pelo GT BR 319[95] e não diretamente ao processo de licenciamento, que se encontrava ainda em curso. O Acórdão nº 532/2020, referente ao processo, conclui com recomendações ao Governo Federal para que "avalie a necessidade e a conveniência da continuidade das medidas deliberadas pelo Grupo de Trabalho GT-BR-319", considerando que não foi possível evidenciar a conclusão de tais medidas. O Acórdão recomenda, em especial, que o Governo Federal considere a necessidade de se avaliar de forma conclusiva o que foi proposto pelo GT e as medidas relativas à fiscalização ambiental da área de influência da rodovia, bem como o aumento de recursos humanos dos órgãos e entidades ambientais e de segurança pública.

No processo nº 040.388/2019-0, o TCU analisou uma representação do procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas, Sr. Ruy Marcelo Alencar de Mendonça. O representante solicitou a suspensão cautelar da licitação nº 335/2019 realizada pelo DNIT para a contratação dos projetos básico e executivo da repavimentação do "trecho do meio" da BR-319, alegando que a ausência de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) ou da Licença Prévia, ensejaria o risco de desperdício dos recursos públicos. Demandou, ainda, a assinatura de prazo para que o DNIT elaborasse o EVTEA e a responsabilização do seu titular. O Ministro-Relator decidiu pela inadmissibilidade da representação, argumentando que a não exigência do EVTEA para a rodovia já havia sido decidida pelo TCU no Acórdão nº 275/2010, questionou a própria exigência do licenciamento ambiental e negou a cautelar de suspensão da licitação por entender que não existiria risco de danos ao erário. Neste último ponto, o

95 Como apontado na introdução, diante da magnitude do empreendimento e de seus impactos socioambientais, o Governo Federal instituiu, por meio da Portaria nº 295/2008 do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Grupo de Trabalho (GT) BR 319. Composto por diferentes órgãos e entidades do Governo Federal e tendo como convidados os governos dos estados de Rondônia e do Amazonas, o GT teve como objetivo a elaboração e o acompanhamento do processo de licenciamento ambiental da BR-319, bem como a definição de medidas preventivas para "impedir o desmatamento e a descaracterização do Bioma Amazônia ao longo da estrada". Como resultado dos debates e análises, o GT BR 319 elaborou dez recomendações consideradas como pré-condicionantes para a emissão das licenças de repavimentação do "trecho do meio". Dentre as medidas estão o investimento em um plano de implementação e proteção de Unidades de Conservação (UCs), ações de regularização ambiental e fundiária, o aumento de recursos humanos em órgãos ambientais e fundiários, e o aumento da proteção e da vigilância na área de influência da rodovia.

relator contraria o entendimento da área técnica, que havia sugerido a concessão da medida cautelar.

No processo nº 047.253/2020-7, o TCU analisou uma representação do senador Fabiano Contarato, por meio da qual apontou indícios de irregularidades no EIA/RIMA do "trecho do meio" da BR-319 e solicitou, dentre outras, medida cautelar de suspensão do processo de licenciamento ambiental, emissão de parecer sobre a adequação do EIA/RIMA apresentado pelo DNIT ao IBAMA, emissão de parecer sobre a necessidade de licenciamento ambiental para a elaboração dos projetos básico e executivo, e a reconstrução do Lote C (km 198,2 ao km 250 da rodovia), objeto de licitação pelo DNIT por meio do RDC Eletrônico nº 216/2020[96]. O relatório da equipe técnica argumenta que não caberia ao TCU analisar a adequação do EIA/RIMA, sendo essa uma competência do IBAMA, como órgão licenciador. Da mesma forma, não caberia a suspensão do licenciamento ambiental, dado que o processo ainda estava em análise pelo IBAMA, que já havia solicitado complementações por parte do DNIT. Por meio do Acórdão nº 1.825/2021, os ministros decidiram por não conceder a medida cautelar demandada pelo senador e por apensar o processo da representação ao processo TC 025.639/2014-5.

No processo nº 006.824/2021-8, o órgão analisou uma representação do procurador do Ministério Público de Contas junto ao TCU, Sr. Lucas Rocha Furtado, apresentada em março de 2021, que solicitou a avaliação do órgão sobre os aspectos econômicos, sociais e ambientais da repavimentação da rodovia, bem como medida cautelar de suspensão das obras do Lote C até a conclusão da referida avaliação. No Acórdão nº 6.801/2021, os ministros consideraram a representação como prejudicada, dada a existência de processos correlatos no TCU que já analisavam os aspectos socioambientais da rodovia. Decidiram apensar o processo relativo à representação ao processo TC 047.253/2020-7, além de analisar os tópicos da representação no processo de monitoramento do Acórdão nº 532/2020. Por fim, os ministros decidiram por não conceder a medida cautelar de suspensão das obras.

Por fim, por meio do processo nº 009.7802022-0, o TCU monitora o Acórdão nº 532/2020, incluindo as recomendações que foram emitidas relativas a implementação das pré-condicionantes definidas pelo GT BR 319. Até a conclusão dessa pesquisa, em setembro de 2023, o órgão ainda não havia concluido o monitoramento.

4.4 CONCLUSÃO

As análises realizadas ao longo deste trabalho apontam para uma atuação frequente do TCU no controle externo da BR-319. A inclusão da rodovia no FISCOBRAS em 12 anos, entre 2000 e 2020, aponta sua prioridade nas ações de fiscalização de infraestrutura por parte do TCU. A detecção de diversas deficiências e irregularidades nas licitações e contratos analisados pelo órgão, como sobrepreço, ausência de licenças ambientais, projetos básicos e executivos inexistentes ou incompletos, e baixa qualidade na execução das obras, assim como a aplicação de sanções em parte desses casos, demonstra a importância de sua atuação no controle externo da rodovia.

O órgão também realizou ações referentes ao controle socioambiental mais amplo da rodovia. A análise de sete processos, em grande parte atendendo representações e solicitações do Ministério Público de Contas, de parlamentares e de comissões do Congresso Nacional, demonstra sua atuação em temas como a exigência do EVTEA, a execução de pré-condicionantes e os processos de licenciamento ambiental do "trecho do meio" da BR-319. Em parte desses processos, o órgão foi demandado a conceder liminares de suspensão tanto de licitações quanto do próprio licenciamento ambiental da rodovia. Se, por um lado, a atuação do TCU nesses processos permitiu a produção de informações importantes e a emissão de recomendações sobre os aspectos socioambientais da rodovia, por outro, o órgão atuou de forma menos incisiva, negando todos os pedidos de liminares, evitando determinar obrigações relativas ao EVTEA e ao licenciamento ambiental, ou mesmo aplicar sanções.

96 Em junho de 2020, o DNIT publicou um edital de licitação para a elaboração dos projetos básico e executivo de engenharia e execução das obras para a reconstrução do Lote C (km 198,2 ao km 250 da rodovia), parte do segmento C. Por entender que tratava-se de uma obra inteiramente nova e não da finalização de uma obra preexistente, como previsto no TAC assinado entre DNIT e IBAMA, o MPF considerou que era necessária a realização de licenciamento ambiental, com apresentação de EIA/RIMA. A partir dessa compreensão, o MPF solicitou à Justiça Federal a suspensão da licitação. Após conseguir duas liminares de suspensão, a Justiça Federal autorizou a continuidade do processo licitatório.

4.5 REFERÊNCIAS BILIOGRÁFICAS

ALMEIDA, L. A. de. Avaliação de projetos interdependentes do setor de infraestrutura: uma nova abordagem para o exercício do controle externo. **Revista do TCU**, n. 138, p. 60-71, 2017. Disponível em: <https//revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1403>. Acesso em: 27 ago. 2023.

ALMEIDA, W. A. C. A. **O TCU e o combate à fraude e corrupção:** perspectivas. Editora Fórum LTDA., 2017. <Disponível em: <https//www.editoraforum.com.br/noticias/o-tcu-e-o-combate-fraude-e-corrupcao-perspectivas/>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 ago. 2023.

COZENDEY, G.; CHIAVARI, J. **O Papel do Tribunal de Contas da União para a Gestão de Riscos Socioambientais das Concessões Federais de Ferrovias e Rodovias**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. Disponível em: <https//www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/o-papel-do-tribunal-de-contas-da-uniao-para-a-gestao-de-riscos-socioambientais-das-concessoes-federais-de-ferrovias-e-rodovias>. Acesso em: 27 ago. 2023.

DE LIMA, L. H. M. O TCU e as auditorias ambientais. **Revista do TCU**, n. 83, p. 22-28, 2000. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1065/1119>. Acesso em: 06 set. 2023.

FEARNSIDE, P. M. Amazon environmental services: Why Brazil's Highway BR-319 is so damaging. **Ambio 51**, p. 1367–1370. 2022. Disponível em: <https//link.springer.com/article/10.1007/s13280-022-01718-y#citeas. Acesso em: 11 set. 2023.

GOMES, M. B.; ARAÚJO, R. M. **Controle Externo**. *In*: AVITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMA>RÃES, J.; STARLING, H. M. M. **Corrupção:** Ensaios e Críticas, p. 473-481, 2012.

GRUBBA, D.; BERBERIAN, C.; SANTILLO, L. Viabilidade sob suspeita: obras caras, atrasadas e com baixo retorno. **Revista do TCU**, Brasília, n. 138, p. 30-41, 2017. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1400>. Acesso em: 27 ago. 2023.

MAPBIOMAS. **Relatório Anual de Desmatamento 2022**. São Paulo, Brasil. 2023. Disponível em: <https://storage.googleapis.com/alerta-public/dashboard/rad/2022/RAD_2022.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

MUNIZ, T. **Gestão do Projeto Básico em Obras Púbicas**: um estudo do gargalo e recomendações gerenciais para melhoria da eficiência. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Adminstração) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/15957?locale=pt_BR>. Acesso em: 01 set. 2023.

OBSERVATÓRIO BR-319. **Linha do Tempo da BR-319**. Disponível em: <https://observatoriobr319.org.br/linha-do-tempo/>. Acesso em: 11 set. 2023.

OBSERVATÓRIO BR-319. **Nota de posicionamento do Observatório BR-319 a respeito da liberação da licença prévia do trecho do meio da BR-319**. 2022. Disponível em: <https://www.observatoriobr319.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-de-posicionamento_OBR319_01Agosto2022.pdf>. Acesso em 11 set. 2023.

OLIVEIRA, I. P.; LIMA, B. M. A relevância da atuação preventiva do controle externo na infraestrutura. **Revista do TCU**, n. 147, p. 150-167, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1703>. Acesso em: 27 ago. 2023.

OLIVIERI, C. **A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7322/1/td_2252.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2023.

PEREIRA, G. L. M. **O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura:** controlador ou regulador?. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getulio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27366>. Acesso em: 27 ago. 2023.

SOARES-FILHO, B.; DAVIS, J. L.; RAJÃO, R. **Pavimentação da BR-319, a Rodovia do Desmatamento**. Nota técnica 11/2020-01 – Centro de Sensoriamento Remoto e Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais, Universidade Federal de Minas Gerais, Novembro, 2020. Disponível em: <https//csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2020/11/Nota_tecnica_112020-01_pavimentacao_BR_319.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

SOUSA DELGADO, C. J. de. A gestão ambiental e os Tribunais de Contas. 2009. **II Congresso CONSAD de Gestão Pública – Painel 56:** Gestão do Meio-ambiente II. Disponível em: <http://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/A-GEST%C3%83O-AMBIENTAL-E-OS-TRIBUNAIS-DE-CONTAS1.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2023.

SPECK, B. **Tribunais de Contas**. *In*: AVITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. **Corrupção:** Ensaios e Críticas, p. 461-467, 2012.

TEIXEIRA, M. A. C.; ALVES, M. A. **Ethos organizacional e controle da corrupção**: o TCU sob uma ótica organizacional. 2011. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/aquino_-_ethos_organizacional_e_controle_da_corrupcao_75.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Conheça o TCU – Competências**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/>. Acesso em: 01 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 532/2020**. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A532%2520ANOACORDAO%253A2020%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 11 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Combate a fraude e corrupção**. 2023. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 27 ago. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Fiscobras 2022 – Fiscalização de obras públicas**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/BC/86/C5/D8/823F4810B4FE0FF7E18818A8/00_Fiscobras_2022.pdf>. Acesso em: 01 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras Públicas:** recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas. Brasília, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/26/8A/06/23DEF610F5680BF6F18818A8/Obras_publicas_recomendacoes_basicas_contratacao_fiscalizacao_obras_edificacoes_publicas_4_edicao.PDF>. Acesso em: 01 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo n° 015.334/2009-5**. Solicitação do Congresso Nacional. 2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1533420095%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0>. Acesso em: 11 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo n° 025.639/2014-5**. Relatório de levantamento. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2563920145%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0>. Acesso em: 11 set. 2023..

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo n° 040.388/2019-0**. Representação. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A4038820190%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0.> Acesso em: 11 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo n° 047.253/2020-7**. Representação. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A4725320207%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0>. Acesso em: 11 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo n° 006.824/2021-8**. Representação. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A682420218%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0>. Acesso em: 11 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo n° 009.780/2022-0**. Monitoramento. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A978020220%2520/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0>. Acesso em: 12 set. 2023.

5 MINHA CASA, MINHA VIDA E O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO: A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ENTRE OS ANOS 2009 E 2019

Camila Rita Fernandes Borges | Tribunal de Contas da União[97]

RESUMO

O Programa Minha Casa, Minha Vida, principal política habitacional adotada para o público de baixa renda durante o período entre 2009 e 2019, foi relançado em 2023, por meio da Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023. Considerando a experiência anterior e as contribuições levantadas pelo Tribunal de Contas da União durante as fiscalizações, este trabalho tem o objetivo de consolidar as principais constatações e boas práticas identificadas, a fim de servir como referência para os gestores na condução e na elaboração do novo programa, bem como de mitigar o risco de se repetirem os desafios já enfrentados na condução do programa anterior. Os principais pontos de melhoria verificados abarcam temas relacionados à seleção dos beneficiários, à qualidade das obras, à existência de equipamentos e serviços públicos próximos aos empreendimentos, ao cumprimento das metas e à regularização fundiária. Também se destacam questões relacionadas ao baixo controle em situações que demandam ações de público-alvo de baixa instrução, o que pode oportunizar conflitos de interesses e baixa efetividade na condução do programa.

Palavras-chave: Habitação; déficit habitacional; Programa Minha Casa, Minha Vida

5.1 INTRODUÇÃO

O direito humano à habitação é um direito fundamental reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948. Dispor de uma habitação digna impacta diretamente em outras políticas essenciais para o desenvolvimento social e do ser humano. Na área da saúde, ficou evidente no período da pandemia de COVID-19 a dificuldade de se realizar a quarentena em habitações com adensamento excessivo, favorecendo a proliferação de doenças. Nas questões relacionadas ao meio ambiente, destaca-se a formação de assentamentos em áreas indevidas e suscetíveis a desmoronamentos por falta de alternativas para a população de baixa renda.

De acordo com a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional estimado para o Brasil em 2016 foi da ordem de 5,657 milhões de domicílios, dos quais 4,849 milhões estão localizados em área urbana e 808 mil em área rural. O principal componente do déficit é o ônus excessivo com o aluguel urbano (FJP, 2021).

Em busca de atingir de forma mais direta a necessidade habitacional, o governo federal instituiu, em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), por meio da Medida Provisória 459/2009, convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que, em parceria com estados, municípios, empresas e movimentos sociais, visava fomentar a oferta de unidades habitacionais em todo o país.

O PMCMV foi a principal política habitacional adotada para o público de baixa renda durante o período entre 2009 e 2019. Soma-se mais de R$ 129,8 bilhões em subsídios financeiros e tributários e outros R$ 98 bilhões em subsídios do FGTS (preços de 2019) (BRASIL, 2022).

97 Graduada em Ciências Contábeis (Universidade de Brasília/UNB) e pós-graduada em Auditoria Financeira (Tribunal de Contas da União/TCU). Auditora Federal de Controle Externo no TCU desde 2016, atua na área AudUrbana com foco em fiscalizações de projetos relacionados à infraestrutura urbana. Email: fernandesv@tcu.gov.br.

No entanto, atuar nessa temática tem se mostrado um enorme desafio para o país, tanto pela ordem de grandeza do déficit de novas moradias e urbanização como pelas significativas diferenças e desigualdades regionais existentes, bem como pelo grande número de atores envolvidos em seu desenvolvimento e, ainda, pelo volumoso montante de recursos financeiros e institucionais que ela demanda.

O Tribunal de Contas da União tem atuado ao longo dos anos, contribuindo para o aprimoramento da elaboração e da implementação das políticas habitacionais por meio da realização de fiscalizações de obras, a fim de se garantir a correta aplicação dos recursos públicos e a entrega de bens com qualidade e preços compatíveis aos de mercado, bem como por meio de auditorias integradas, com o objetivo de aprimorar a política pública e induzir ações. Entre os anos de 2009 e 2019, foram identificados 33 processos de controle externo relacionados à temática da habitação, sendo 14 específicos sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Apesar de todos os esforços, o atual cenário das condições habitacionais no Brasil apresenta-se como um problema social e econômico que ainda não foi superado, com grande impacto na configuração urbana, seja pela demanda por infraestrutura urbana gerada a partir das novas oportunidades habitacionais, seja pelas pressões fundiária e ambiental decorrentes das formas alternativas adotadas pela população de baixa renda para a produção da moradia.

Recentemente, o governo federal relançou o programa por meio da Medida Provisória nº 1.162 de 14 de fevereiro de 2023. Na nova concepção, a finalidade do programa deixa de ser somente a produção/requalificação de unidades habitacionais e traz conceitos relacionados ao direito à cidade, associado ao desenvolvimento urbano e econômico, bem como à geração de trabalho e de renda.

Para que a implementação do novo PMCMV alcance seu objetivo, fica evidente a necessidade de estudos que possam contribuir para identificar e sistematizar os principais problemas e boas práticas identificados na elaboração e na execução do programa anterior, a fim de ser referência para os gestores na condução e na elaboração das novas políticas públicas. Assim, este trabalho tem o objetivo de consolidar as principais constatações e boas práticas identificadas pelo TCU nas fiscalizações realizadas no período entre 2009 e 2019 no programa Minha Casa, Minha Vida.

5.2 PRINCIPAIS ASPECTOS IDENTIFICADOS NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA

O PMCMV, como estruturado, compreendia os subprogramas (a) Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e (b) Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), abrangendo as vertentes Fundo Garantidor por Tempo de Serviço – FGTS (financiamento de imóveis subsidiado), Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (famílias em grandes centros urbanos), Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (famílias organizadas em associações) e Oferta Pública (famílias residentes em municípios de até 50 mil habitantes). Quando criado, a renda máxima familiar para as vertentes FAR, FDS e Oferta Pública era de R$ 1.395,00. Ao longo dos anos, os valores foram atualizados.

A vertente Oferta Pública foi descontinuada pelo Ministério das Cidades após apuração de denúncias realizadas, sendo o público-alvo absorvido pela vertente FAR, como será detalhado em capítulo específico.

Destaca-se, ainda, que não houve atuação específica do TCU no Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

5.2.1 PNHU – FAR

O PMCMV – FAR foi a vertente mais representativa em termos de unidades habitacionais para o segmento urbano de baixa renda (Faixa 1) e a que possuiu a maior materialidade. Nessa, faixa, foram contratadas 1.449.264 unidades habitacionais entre 2009 e julho de 2020, totalizando R$122 bilhões de reais (BRASIL, 2022).

Dois trabalhos se destacam como os mais relevantes para essa vertente. No primeiro (TC 033.568/2012-0) foram avaliados aspectos relacionados à qualidade das construções e à infraestrutura no entorno dos empreendimentos, bem como à eficácia no atendimento das metas do programa e ao desenvolvimento do trabalho técnico social junto aos beneficiários (BRASIL, 2012b).

O segundo trabalho (TC 016.801/2015-6) integrou uma auditoria coordenada no âmbito da Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) e analisou o enquadramento das habitações no conceito de moradia adequada disposta no documento "Guidelines on Social Housing" da Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (Unece/ONU) (BRASIL, 2015).

Os principais pontos de melhoria verificados abarcam temas relacionados à seleção dos beneficiários, à qualidade das obras, à existência de equipamentos e serviços públicos próximos aos empreendimentos, ao cumprimento das metas e à regularização fundiária.

5.2.2 Seleção dos beneficiários

O processo de seleção de beneficiários era de responsabilidade dos municípios, os quais deveriam apresentar uma lista, de acordo com critérios predefinidos, para validação pelo gestor operacional do programa (Caixa Econômica Federal). No entanto, verificou-se indícios de enquadramento indevido de pessoas físicas como beneficiárias, com renda real superior à registrada nos sistemas da Caixa (BRASIL, 2010). Os mesmos problemas foram identificados na vertente FDS, em que recursos públicos eram repassados a entidades organizadoras, que se responsabilizavam pelo terreno, pelo projeto, pelo planejamento da obra, pela sua execução e pela seleção dos beneficiários (ibid.).

Como resultado da auditoria, foi determinado pelo Acórdão 2.988/2011-TCU-Plenário que a Caixa realizasse estudos com vistas à implementação de procedimentos mais rigorosos de verificação da veracidade da renda declarada pelos potenciais beneficiários. A partir de então, a Caixa passou a adotar como procedimento para conferência da renda a pesquisa na base do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), além da consulta aos demais sistemas corporativos (BRASIL, 2012a).

Também se constatou a inexistência de procedimentos/rotinas pelo então Ministério das Cidades e pela Caixa para verificar se estavam sendo adotados, pelos municípios, os critérios nacionais e locais para fins de hierarquização e seleção da demanda do PMCMV (BRASIL, 2010).

Apesar de ser determinado pelo Acórdão 2.988/2011-TCU-Plenário, no monitoramento efetuado foi observado que somente houve atualização dos normativos de forma a exigir dos entes subnacionais a apresentação de um rol de documentos comprobatórios, mas que não foi verificada a implementação de controles (op. cit.). Por isso, tal determinação foi reiterada por duas vezes (Acórdãos 890/2015 e 2702/2015, ambos do Plenário).

Em outra auditoria, ao se analisar novamente a adoção de critérios de seleção, constataram-se, durante as visitas técnicas, falhas na transparência relativa aos critérios utilizados.

Tome-se, por exemplo, o caso do empreendimento Residencial Ibiúna, em Ibiúna, São Paulo. Viu-se que a prefeitura daquela municipalidade encaminhou ao Banco do Brasil, para verificação acerca do enquadramento no programa, três listas distintas de possíveis beneficiários, em três momentos distintos (peça 28, item não digitalizável). Algumas famílias que constavam na primeira ou na segunda lista, e que já haviam sido aprovadas quanto ao enquadramento no programa, não constavam na terceira (e última) lista e, portanto, não receberam sua moradia (BRASIL, 2015).

Outro exemplo é o empreendimento em Rio Preto da Eva, Amazonas, em que, durante as entrevistas, diversos moradores informaram à equipe que boa parte das unidades habitacionais havia sido destinada a parentes de vereadores da cidade (ibid.).

Por reconhecer que esse é um ponto frágil do programa, o Ministério responsável iniciou a elaboração de um sistema informatizado de banco de dados nacional, com o objetivo de ser uma ferramenta de uso obrigatório, a fim de proporcionar transparência e cumprimento das regras, não excluindo a responsabilidade do ente municipal pela seleção dos futuros moradores (ibid.).

Durante o monitoramento do Acórdão 2456/2016 – TCU – Plenário, que determinou que o Ministério concluísse a elaboração e a implementação do sistema (BRASIL, 2016b), foi relatada a publicação da Portaria 163, de 6 de maio de 2016, que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprovou o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). No entanto, em razão de discussões levantadas pelos agentes financeiros para a implementação do sistema, bem como das dificuldades encontradas pelos entes públicos para se adequarem aos novos procedimentos, da baixa adesão dos municípios e da posse dos novos gestores municipais, o prazo foi sucessivamente prorrogado, não havendo sido efetivamente implementado.

Essa dificuldade relacionada à seleção dos beneficiários também foi considerada causa de outro problema enfrentado pelo programa: as invasões às unidades habitacionais. De acordo com o relatório do TCU "o atraso na definição da lista dos beneficiários por parte da prefeitura fez com que as obras ficassem concluídas e desocupadas e, diante desse quadro, acabaram sendo invadidas e, posteriormente, depredadas" (BRASIL, 2015).

Segundo as regras do programa, caso não houvesse a ocupação imediata das moradias após o término da obra, a construtora era obrigada a manter a segurança das habitações por um prazo de sessenta dias. Expirado esse prazo, não havia previsão normativa sobre qual ente ou entidade deveria se responsabilizar pela sua segurança e sua guarda (ibid.).

Durante o monitoramento (op. cit.), o Ministério afirmou que iria alterar os normativos para definir como responsabilidade do município a guarda das unidades habitacionais após o vencimento do prazo da construtora. Também afirmou que iria antecipar os prazos iniciais e finais para a seleção dos beneficiários, além de prever o encaminhamento de ofícios para as prefeituras com pendências na indicação dos futuros moradores.

Apesar das ações informadas pelo Ministério, foi ponderado que as normas vigentes à época já estabeleciam um prazo seguro de entrega da lista de até 50% da execução da obra, mas o que ocorria era o descumprimento das regras por parte dos entes municipais. Entendeu-se que o início do funcionamento do cadastro nacional poderia reduzir substancialmente os riscos relacionados à seleção de beneficiários, tanto em relação ao atendimento dos critérios do programa quanto ao tempo de disponibilização da lista. Por isso, o Acórdão 2.456/2016-TCU-Plenário determinou que houvesse a conclusão da implementação do sistema.

5.2.3 Qualidade construtiva

Em 2012, em uma fiscalização que tinha como objetivo averiguar a qualidade das obras de onze conjuntos habitacionais executados com recursos do FAR, verificou-se a existência de vícios sistêmicos nos empreendimentos visitados, relacionados tanto às fases de concepção e aprovação de projetos, em desacordo com as especificações técnicas do programa, quanto à de execução das obras, com a utilização, por exemplo, de materiais inadequados, de baixa qualidade. Constatou-se o não atendimento às especificações mínimas relacionadas à área interna útil das residências, às larguras das portas, ao número de pontos de tomadas elétricas e à ausência de pontos elétricos para o chuveiro, bem como inadequações relativas à acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (BRASIL, 2012c).

Além de defeitos nos imóveis construídos, foi observada a indisponibilidade de equipamentos de lazer/uso comum (centro comunitário, quadra de esportes e praça/playground), obrigatórios em empreendimentos com mais de sessenta unidades habitacionais, bem como deficiências na pavimentação asfáltica, no calçamento, na drenagem urbana e nos sistemas de esgotamento sanitário e pluvial (ibid.).

As irregularidades foram atribuídas às falhas na análise e na aprovação do projeto pela Caixa, bem como a deficiências no procedimento de acompanhamento e fiscalização do empreendimento contratado pelo agente executor do PMCMV.

Na auditoria operacional foi levantado que, além de superar as dificuldades operacionais enfrentadas pela Caixa, como a falta de engenheiros e automóveis para efetuar as vistorias, havia a necessidade de se aperfeiçoar os canais de interlocução entre o banco e os beneficiários (BRASIL, 2012b).

Durante as visitas de campo, foi constatada a necessidade de se aperfeiçoar os canais de interlocução entre a Caixa e os mutuários. Durante as visitas de estudo

aos empreendimentos Bosque das Bromélias (Salvador, Bahia), Jardim Campo Grande (Ananindeua, Pará), Jardim do Cerrado (Goiânia. Goiás) e Vista Bela (Londrina, Paraná), foram recorrentes, tanto na realização das entrevistas como durante os grupos focais, os questionamentos de moradores aos membros das equipes sobre temas relativos à garantia do imóvel, à correção de falhas detectadas no imóvel e à maneira como deveriam agir perante a Caixa ou a empresa construtora para sanar os problemas encontrados.

Como resposta, a Caixa lançou, em março de 2013, o programa denominado "Caixa de Olho na Qualidade do PMCMV", que envolvia a disponibilização de canais de relacionamento com os beneficiários. As reclamações recebidas pelo canal eram repassadas à construtora responsável pelas obras, que possuía um prazo para apresentar proposta de solução e cronograma de execução das obras necessárias para recuperação dos danos reclamados (BRASIL, 2015). Havendo recusa da construtora em atender às demandas, era feita a contratação de uma empresa terceira para a resolução do problema e a subsequente inscrição da empresa faltosa no cadastro interno do banco, o que a impediria de celebrar futuros contratos com a Caixa. Adicionalmente, a documentação era encaminhada à unidade jurídica da entidade, com vistas ao ajuizamento de ação indenizatória.

Além da institucionalização desse canal, o normativo interno da Caixa passou a prever a realização de vistoria de qualidade após a ocupação dos imóveis, que deveria ser realizada entre nove e doze meses após a entrega das obras, com o intuito de verificar diversos aspectos relacionados à qualidade das mesmas.

Em nova fiscalização, verificou-se que existiam regras suficientes para garantir que as obras possuíssem condições adequadas de habitabilidade e salubridade. E, apesar de a auditoria ter identificado alguns vícios construtivos nas moradias visitadas, de um modo geral, observou-se que estes não estavam comprometendo as mencionadas condições de habitabilidade e salubridade das habitações (ibid.).

5.2.4 Inserção urbana dos empreendimentos

Apesar de o PMCMV estar presente em 73% dos municípios considerados elegíveis, verificou-se que os empreendimentos vinham sendo construídos em regiões periféricas dos municípios, desconectadas da malha urbana, onde os equipamentos sociais ou não existiam ou eram insuficientes para atender à demanda gerada pelos empreendimentos (BRASIL, 2012b).

Em termos de normatização, na Fase 1 do programa (2009), não foi previsto qualquer regra relacionada ao fornecimento de equipamentos públicos de saúde, educação, lazer, segurança pública e infraestrutura. Em 2010, foi exigida a inserção dos empreendimentos na malha urbana e a existência de infraestrutura básica que permitisse as ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, bem como de vias de acesso e transportes públicos.

Ainda em 2010, com a edição da Medida Provisória nº 254, de 1º de dezembro de 2010, as primeiras exigências sobre serviços públicos foram estabelecidas, visando o fornecimento de serviços de saúde, educação, lazer e transporte público. Em junho de 2011, a medida provisória foi convertida em lei, mas as mudanças só passaram a ser efetivamente exigidas a partir de janeiro de 2012.

A questão da localização dos empreendimentos tornou-se um dos maiores pontos críticos do programa. Um dos principais fatores que levaram a essa situação foi o fato de que a escolha do local dos projetos era definida pelo setor privado. Segundo Rolnik *et al*. (2015), o desenho do programa foi um fator determinante para a reprodução do padrão periférico da moradia da população de baixa renda no país. Para ela, "o protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, senão inexistente" (ibid.).

A situação se agravou porque as prefeituras não estariam cumprindo o que foi assumido nos instrumentos de compromisso, no que se refere à instalação ou à ampliação dos equipamentos e serviços no entorno dos empreendimentos. Por exemplo, no norte do Paraná foram noticiados empreendimentos com cerca de 12 mil habitantes que não possuíam escola, creche, posto de saúde nem comércio formal.

Na visão dos autores (ibid.), o Programa Minha Casa, Minha Vida foi concebido sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, fazendo com que o processo de produção habitacional ficasse desvinculado do processo

de gestão das cidades, ou seja, a provisão da moradia se tornou um fim em si mesmo. Essa situação explica, em parte, os problemas que as famílias atendidas pelo programa vêm enfrentando quanto à ausência de infraestrutura nas áreas de diversos empreendimentos já habitados.

Entre as causas identificadas do problema durante a auditoria do TCU, cita-se a escassez de terrenos em condições adequadas de ocupação e os elevados preços desses imóveis, além de dificuldades relacionadas à contratação e à execução de projetos, seja por falta de recursos humanos qualificados ou por falta de contrapartida financeira dos municípios para o fornecimento da infraestrutura (TC 033.568/2012-0).

Reconhecendo a importância da produção de moradia social em zonas consolidadas e bem localizadas, o Ministério das Cidades adotou algumas ações, como a publicação de cartilhas e alterações das regras na segunda fase do programa, de modo a condicionar a contratação de empreendimento com mais de 500 unidades habitacionais à apresentação, pelos municípios, do Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos Urbanos e da Matriz de Responsabilidade, que representavam instrumentos de monitoramento das ações a cargo dos municípios.

Com relação ao problema de falta de contrapartida financeira dos municípios, o Ministério das Cidades incluiu na Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, que trata do uso de recursos do FAR, uma previsão para a edificação de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação, de modo a atender a demanda gerada pelo empreendimento do PMCMV (TC 016.801/2015-6).

Em nova auditoria, foi reconhecida a evolução normativa no sentido de garantir a disponibilidade de serviços públicos e infraestrutura básica próximos aos empreendimentos. No entanto, na amostra selecionada constatou-se que nove dos dez empreendimentos vistoriados foram implantados em regiões carentes de serviços públicos básicos (BRASIL, 2015).

Assim, verificou-se que as exigências constantes nas normas, como a entrega de relatório de análise de demanda e a assinatura de termo de compromisso e de Matriz de Responsabilidade, não se mostraram suficientes para garantir a adequada disponibilização dos serviços públicos aos beneficiários do PMCMV. Se, por um lado, o poder local enfrenta limitações do ponto de vista técnico-financeiro, o governo federal, por outro, encontra limitações decorrentes da própria autonomia dos entes federados para instituir mecanismos que minimizem os riscos de descumprimento dos compromissos firmados pelo poder público local.

Por isso, no Acórdão 2.456/2016-TCU-Plenário, foram efetuadas determinações no sentido de divulgar as matrizes de responsabilidade para viabilizar o controle social, bem como de revisar as regras do programa para condicionar as futuras contratações ao cumprimento integral dos termos das Matrizes de Responsabilidade firmadas, abstendo-se de efetuar novas contratações em localidades cujo poder público municipal esteja inadimplente. Foram exaradas também recomendações a fim de informar às Câmaras Municipais sobre o descumprimento das Matrizes de Responsabilização para a adoção de medidas cabíveis.

A implementação de políticas públicas que envolvem diferentes órgãos e entes exige integração, coordenação e coerência dos atores para evitar o problema da crescente fragmentação no setor público e nos serviços públicos. Para Hill e Hupe (2002), se a "ação depende de um número de ligações em uma cadeia de implementação, então, o grau de cooperação entre os órgãos, necessário para fazer essas ligações, tem de ser muito próximo de cem por cento" (ibid., p. 44). De modo contrário, pequenos rompimentos dessas ligações podem levar a pequenas deficiências, que, ao se acumularem, perfazem grandes déficits de implementação.

Conforme Pressman e Wildavsky (1973 *apud* RAMOS, 2011), esses rompimentos podem decorrer de: (i) discordância dos agentes da implementação com relação aos propósitos ou ao grau de prioridade do programa; (ii) incompatibilidade dos graus de compromisso dos implementadores *vis*-à-*vis* o prescrito no planejamento; e (iii) divergência quanto à responsabilidade pela condução ou em relação à conformidade dos procedimentos técnicos ou legais adotados na implementação.

Ainda sobre a integração entre as políticas públicas, observou-se que a SNH tomou atitudes que estavam dentro de suas competências como secretaria, mas não foi possível verificar, no âmbito do Ministério, um planejamento integrado com as políticas de saneamento e mobilidade urbana. Verificou-se, também, que tanto a Casa Civil como o Ministério do Planejamento optaram por não se envolver profundamente nesse assunto, pois ambos informaram, em síntese, que deixavam a cargo do

Ministério das Cidades essa articulação com os demais órgãos da Esplanada (BRASIL, 2016b).

Como alternativa, o relatório de monitoramento apontou que o Comitê de Acompanhamento do PMCMV reúne diversos atores necessários à integração e que, por isso, seria adequado que as discussões relacionadas a esses entraves fossem direcionadas a esse Comitê, a fim de que se possa ter um comprometimento de todos os envolvidos, com as respectivas competências, no cumprimento das ações decididas (ibid.).

5.2.5 Regularização fundiária das unidades entregues

Segundo o art. 43 da Lei nº 11.977/2009, os emolumentos referentes à escritura pública, quando exigida ao registro de alienação de imóvel e das respectivas garantias reais, seriam reduzidos em 100% para os imóveis adquiridos na Fase 1 do programa e em 75% para os adquiridos na Fase 2.

Em diversas situações, os cartórios não estavam concedendo os descontos nos emolumentos previstos em lei, dificultando a obtenção da escritura do imóvel pelos beneficiários. Tal situação era agravada pela cobrança integral do ITBI, inexistindo, nesse caso, disposições normativas voltadas a estimular os municípios a reduzirem o ônus tributário incidente sobre a transmissão de propriedade de imóvel. De acordo com o relatório (TC 033.568/2012-0), para famílias de baixa renda, "torna-se difícil e, em muitos casos, inviável suportar, de uma só vez, o custo integral do ITBI, que é condição necessária para que se possa fazer o registro do imóvel adquirido" (BRASIL, 2012b).

Identificaram-se três causas principais para a situação descrita: a) a recusa dos cartórios em conceder o desconto nos emolumentos referentes à escritura pública de imóveis adquiridos; b) o desconhecimento, por parte dos beneficiários, sobre o direito a esse desconto na cobrança dos emolumentos; e c) a falta de iniciativa municipal voltada à desoneração tributária quando da transferência de propriedade de imóveis adquiridos por intermédio do programa (ibid.).

Por isso, entre os encaminhamentos, constavam recomendações de ajustes nas regras do programa, de modo a viabilizar a incorporação dos custos remanescentes com a escrituração e a transferência de propriedade do imóvel adquirido ao valor de financiamento do imóvel, adicionando e rateando esse valor à prestação mensal devida pelo mutuário, bem como a orientar cartórios e municípios acerca do benefício estipulado pela lei (Acórdão 524/2014 – TCU – Plenário).

No entanto, em nova fiscalização, não foi encontrado nenhum beneficiário que possuísse cópia do seu contrato registrado em cartório, nem seu respectivo título de propriedade (escritura pública). Verificou-se que as medidas adotadas para viabilizar o processo de regularização, como o suporte do FAR no pagamento das despesas com o registro e a inclusão, no Termo de Adesão ao PMCMV dos municípios, de cláusula em que os entes assumem o compromisso de facilitar/reduzir os custos com tributos, como o ITBI, não surtiram efeito.

A Caixa atribuiu as seguintes causas para o atraso nas regularizações: falta de padronização dos procedimentos dos cartórios brasileiros; dificuldade no pagamento do ITBI, uma vez que, em alguns municípios, não há isenção; capacidade operacional limitada do cartório; limitação de recursos do FAR para registro dos contratos por mês; burocracia de prefeituras em prestar informações sobre a isenção do ITBI, quando for o caso; exigência de tributos municipais e divergência dos cartórios quanto aos valores cobrados; e atrasos na implementação do sistema de registro eletrônico.

Diante do cenário apresentado pela instituição financeira, as recomendações exaradas no Acórdão 2.456/2016-TCU-Plenário objetivaram a implementação de medidas estruturantes e conjuntas com diversos órgãos (Casa Civil e Ministérios do Planejamento, da Justiça, da Fazenda e das Cidades), que visassem o saneamento dos entraves relacionados ao registro dos contratos.

No monitoramento das ações, verificou-se que as medidas pertinentes ao registro eletrônico dos imóveis estavam sendo implementadas na maior parte dos estados, porém, em relação à padronização dos registros dos contratos do PMCMV, ainda não se vislumbrou o resultado desejado.

A existência da documentação de registro impacta no sentimento de propriedade dos bens imóveis por parte de seus moradores, o que os incentiva a conservá-los. Por outro lado, a falta dessa documentação acarreta o efeito contrário. Como exemplo, foram identificados indícios

de comercialização (venda ou aluguel) ilegal dos imóveis do PMCMV.

Verificou-se que não havia conhecimento sobre qual o percentual de imóveis do programa que eram comercializados, o que dificulta a definição de um mecanismo de controle adequado. Foi reconhecida a dificuldade de se realizar pesquisa em campo a fim de levantar esse dado e, por isso, na tentativa de resolver o problema, o Ministério efetuou alterações normativas definindo o vencimento antecipado da dívida nos casos de alienação indevida. No entanto, ao não conseguir mensurar, ao menos estatisticamente, qual o percentual de moradias que foram comercializadas de forma ilegal, as normas publicadas não possuíram efeito prático.

5.2.6 Trabalho Técnico Social (TTS)

O TTS envolve um conjunto de ações de caráter educativo junto aos beneficiários do programa. São ações destinadas à promoção do exercício da participação cidadã dos beneficiários, à organização da população atendida e à gestão comunitária (BRASIL, 2012b).

A auditoria constatou um quadro de dificuldades para a organização condominial dos empreendimentos, causada principalmente pela incompatibilidade do perfil socioeconômico e cultural das famílias atendidas com os grandes condomínios residenciais de apartamentos em que passaram a morar e adquirir novas obrigações. Essas dificuldades incluem carências na capacitação dos síndicos, despreparo para a realização de operações básicas de um condomínio, como a cobrança e o recebimento de taxas e, até mesmo, o processo de eleição dos síndicos.

Foi recomendado ao Ministério das Cidades que adotasse tempestivamente as medidas de sua competência para incluir o custeio de atividades destinadas ao apoio técnico e à capacitação de síndicos e membros ligados à gestão do condomínio, bem como à contratação provisória de administradoras condominiais, de modo a possibilitar que os futuros síndicos e condôminos recebessem uma estrutura administrativa organizada para a administração adequada dos condomínios e a cobrança das taxas condominiais.

Em resposta, o Ministério efetuou alterações normativas, segundo as quais as ações de gestão condominial e patrimonial, nas etapas de pré-ocupação e pós-ocupação dos empreendimentos, passaram a ser atividades sob exclusiva responsabilidade dos entes públicos, custeadas com 0,5% do valor dos recursos disponibilizados para o respectivo empreendimento, e executadas por empresas especializadas em aspectos contábeis, jurídicos e administrativos.

5.2.7 Impacto da política – Cumprimento das metas

Apesar de as metas absolutas de contratação estarem sendo atendidas, foram constatadas distorções concernentes ao fato de que estados com elevada participação no déficit habitacional nacional apresentaram baixo percentual de cumprimento da meta de contratação. O Acórdão 524/2014-TCU-Plenário cientificou o gestor do programa sobre a situação (ibid.).

Na segunda auditoria, foi relatado que nas capitais e em algumas regiões metropolitanas a quantidade de contratações foi significativamente inferior à esperada, sendo apontadas como possíveis causas fatores alheios à vontade dos organismos governamentais, como a escassez e o elevado valor dos terrenos nessas regiões e o consequente desinteresse por parte das empresas construtoras. Esse déficit foi compensado por contratações acima do esperado em cidades menores, tendo sido, inclusive, firmados contratos em cidades originalmente não previstas para o recebimento de recursos (BRASIL, 2015).

Apesar do número absoluto de contratações ter sido expressivo, constatou-se que a quantidade de moradias produzidas no período do PPA 2012-2015 representou apenas 46% da meta prevista e somente alcançou esse valor porque boa parte das habitações entregues haviam sido contratadas no âmbito do PPA 2008-2011. Sobre essa situação, o Acórdão recomendou que o Ministério elaborasse, anteriormente à definição das metas dos programas habitacionais, uma matriz de risco contendo os eventos capazes de impactar seu atingimento, atentando, em especial, para o prazo de execução das obras e as dificuldades operacionais envolvidas.

O relatório lembrou, ainda, que, nas regiões metropolitanas e capitais, onde houve o maior déficit de contratação, é também onde se concentra grande parte do déficit habitacional qualitativo do país. Assim, foi emitida uma recomendação ao Ministério das Cidades no sentido de priorizar o investimento em requalificação de moradias, uma vez que as ações de combate ao déficit quantitativo nessas regiões apresentaram dificuldades de implementação:

> 9.3. recomendar ao Ministério das Cidades, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do RI/TCU, que avalie a conveniência e oportunidade de adotar os seguintes procedimentos: (...) 9.3.2. voltar a priorizar investimentos em requalificação de moradias e reurbanização de favelas nas cidades em que há baixa disponibilidade de terrenos e elevado déficit qualitativo, a exemplo das capitais dos estados em geral e regiões metropolitanas (Acórdão 2.456/2016-TCU-Plenário); (ibid.)

5.3 PNHU – OFERTA PÚBLICA (SUB50)

O PMCMV Sub50 não constava da proposta original do Poder Executivo contida na MP nº 459/2009, sendo criado apenas na aprovação do projeto de lei de conversão. Ele foi criado para atender municípios que possuíam até 50 mil habitantes.

Nessa modalidade não era exigida a contraprestação do beneficiário, sendo adotado o mecanismo da subvenção econômica, com aplicação de recursos do OGU por meio de oferta pública às instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil e aos agentes financeiros credenciados a atuar no programa.

Foram realizadas duas ofertas públicas nessa modalidade, totalizando R$ 3,68 bilhões. Durante os trabalhos de auditoria, foi identificado que, até 10 de fevereiro de 2014, ainda restavam R$ 2 bilhões a serem aplicados desse total.

O funcionamento do programa, em resumo, iniciava-se com a habilitação de instituições e agentes financeiros para operar no programa e participar da oferta pública, onde seriam definidos, para cada entidade, o volume de recursos alocados e as regiões do país onde poderia operar. Essas instituições eram procuradas pelos estados e municípios previamente aprovados pelo Ministério das Cidades para assinatura do termo de acordo e compromisso (TAC). Após a validação pelo Ministério da lista de beneficiários encaminhada pelos entes, a instituição, ou o agente financeiro, poderia dar início aos procedimentos de contratação das construtoras.

Por último, na fase de execução das obras, a responsabilidade pelo acompanhamento era dos próprios agentes financeiros, que deveriam encaminhar ao Ministério das Cidades um relatório sobre a evolução física das obras para liberação dos recursos.

Com relação à execução do programa, em 2013, surgiu na mídia uma série de reportagens denunciando possíveis irregularidades no PMCMV Sub50. O foco das publicações foi a atuação de uma empresa de assessoria em controle de obras e serviços, que possuiria vínculos diretos com empresas responsáveis pela execução das obras, controlando, assim, em larga escala, a maior parte dos contratos do programa. Diante das denúncias, o Congresso Nacional solicitou uma auditoria para esclarecer os fatos denunciados.

O TCU encontrou deficiências de controle do Ministério das Cidades na habilitação e no acompanhamento das instituições que operavam o programa, pois, na prática, quem atuava eram as empresas terceirizadas contratada por essas instituições, que recebiam diversas funções essenciais à execução do programa sem a devida habilitação prévia (BRASIL, 2013).

5.3.1 Atuação das empresas terceirizadas

A auditoria identificou a relevância do papel de duas terceirizadas no programa, que sozinhas concentravam 55,16% dos recursos alocados (R$ 2,08 bilhões). Essa concentração de recursos desrespeitou os princípios

da lei que criou o programa, a qual previa que a participação de cada instituição financeira ou agente financeiro deveria estar restrita a, no máximo, 15% do total de recursos disponível em cada oferta pública. Ademais, não foi realizada avaliação da capacidade operacional das empresas que atuavam na condição de terceirizadas.

Verificou-se que uma dessas empresas contava com capital social de R$ 20 mil, tendo alterado sua sede e sua razão social, incluindo a expressão "controle de obras", menos de um ano antes do início do programa. Quanto à segunda empresa, apesar de participar da administração de um montante do PMCMV superior a R$ 800 milhões, seu capital social era de apenas R$ 5 mil.

Após análise dos contratos das terceirizadas, constatou-se que as atribuições dessas empresas iam muito além de uma mera consultoria às instituições financeiras, constituindo-se em assunção das partes mais relevantes das obrigações dos bancos no PMCMV Sub50, inclusive a organização de assembleia de beneficiários, com o objetivo de constituir uma comissão para acompanhamento e fiscalização da obra, com poderes para realizar também a contratação da empresa construtora.

Na prática, observou-se vínculos entre a primeira empresa terceirizada e 28 construtoras que operaram no PMCMV Sub50, sendo, em alguns casos, o endereço comercial da construtora o mesmo da terceirizada. Muitas foram abertas no ano de lançamento do programa e com capital social irrisório, possuíam débito trabalhista ou, ainda, possuíam o prefeito da cidade como sócio.

A forma de seleção e contratação das empresas responsáveis pela execução das obras do PMCMV Sub50 não era regulamentada pelo Ministério das Cidades em nenhum dos normativos do programa. Ao questionar as instituições financeiras como ocorria o processo de seleção e contratação das construtoras, a maioria informou que eram contratadas por meio de assembleia de beneficiários.

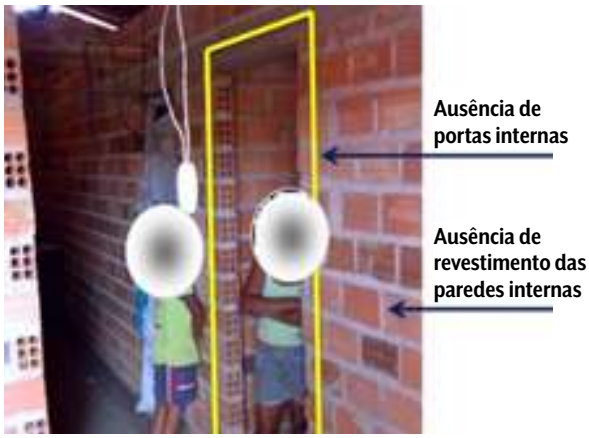
Todavia, ao se contrastar a situação encontrada, de vínculos entre terceirizadas e construtoras e de alta concentração dos contratos em poucas empresas, com a dispersão das moradias a serem construídas, concluiu-se que, na prática, a seleção não era feita pelos beneficiários.

5.3.2 Qualidade das obras

Com o objetivo de verificar a qualidade das unidades habitacionais entregues pelo PMCMV Sub50, o TCU realizou 10 fiscalizações *in loco*, referentes à primeira oferta pública. Entre as irregularidades encontradas, cita-se a existência de vícios construtivos sistêmicos, projeto executivo deficiente, não execução dos serviços essenciais à funcionalidade da obra e inexecução ou execução parcial do objeto.

A execução de serviços com qualidade deficiente apresentou-se em geral na forma de vícios construtivos que dificultavam ou mesmo inviabilizavam que o beneficiário usufruísse plenamente de sua moradia, como visto nas fotos abaixo.

Figura 1 – Qualidade das habitações no âmbito do PMCMV Sub50





Fonte: Processo TCU 010.900/2013-6 (BRASIL, 2013).

Sobre a não execução concomitante de serviços essenciais à funcionalidade da obra, em seis município (60% da amostra) as equipes de auditoria do TCU relataram que as unidades construídas foram entregues aos moradores sem que tenham sido executadas as ligações às redes de abastecimento de água e de energia elétrica.

Além disso, os normativos do PMCMV Sub50 não exigiam que a entrega das unidades habitacionais aos beneficiários fosse acompanhada de documentos que legalmente assegurem a regularização fundiária, a posse e a propriedade da moradia.

Como resultado da auditoria, foi prolatado o Acórdão 2.255/2014 – TCU – Plenário, que determinou que houvesse audiência da Secretaria Nacional de Habitação, em razão de condutas omissivas, bem como encaminhamento do caso a diversos órgãos da Administração Pública, como a Polícia Federal, o Banco Central e a Casa Civil, entre outros. Também foram realizadas deliberações com vista à implementação de medidas de fiscalização e acompanhamento da execução do programa, bem como de providências corretivas em obras e regras.

Como efeito, o Ministério optou pela descontinuidade dessa modalidade no âmbito do PMCMV, sendo o público-alvo da vertente absorvido pela modalidade que utiliza a aplicação dos recursos do Fundo Arrendamento Residencial (FAR) (BRASIL, 2014a).

Em alguns municípios observou-se a regularização de grande parte dos apontamentos, mas em outros ainda havia questões relevantes a serem regularizadas, como a falta de ligações às redes de abastecimento de água (ibid.).

5.4 PNHU – FGTS

A vertente PMCMV – Operação de Mercado é operada, principalmente, com recursos provindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A partir do regramento do próprio fundo, são concedidos descontos nos valores dos financiamentos e redução nas taxas de juros. Há duas dimensões principais a serem verificadas para enquadramento no PMCMV: (i) a renda familiar bruta do beneficiário; e (ii) as características do imóvel e de seu entorno.

Com relação à primeira dimensão, assim como nas demais vertentes do programa, observou-se indícios de enquadramento indevido de pessoas físicas como beneficiárias do programa, o que levou a Caixa a aprimorar seus procedimentos de validação (BRASIL, 2012a).

Com relação a essa segunda dimensão, as regras do programa exigem a localização do terreno em malha urbana, bem como a existência de equipamentos e serviços públicos e de infraestrutura básica. Porém, foram identificadas fragilidades nos procedimentos de verificação para garantir o atendimento a essas regras, como a ausência de definições claras dos critérios em manuais e laudos, e a ausência de uma plataforma informatizada que permita registrar e gerir adequadamente as informações produzidas na elaboração dos laudos de análise de imóveis (TC 024.943/2014-2).

Outro ponto que chamou a atenção foi o fato de que, devido à elevada demanda por financiamentos imobiliários e, consequentemente, por avaliação de imóveis, a Caixa passou a terceirizar essa atividade. No entanto, os controles sobre os procedimentos de avaliação dos imóveis efetuados pelas terceirizadas não mitigavam suficientemente os riscos de desvios na verificação do valor do imóvel e do cumprimento dos requisitos do programa relacionados à infraestrutura e à existência de serviços públicos (BRASIL, 2014b).

Além da falta de definição clara dos critérios a serem examinados pelo avaliador para a aferição dos requisitos mínimos previstos na legislação, verificou-se que o sistema utilizado para controlar a distribuição de ordens de serviço para as terceirizadas não possuía mecanismos capazes de bloquear eventuais direcionamentos que excedessem os limites fixados em normativos da empresa, além de ser incapaz de gerar relatórios gerenciais tempestivos e úteis. Cita-se, como exemplo, a avaliação de 286 imóveis, realizada num período de 30 dias, por uma única empresa, a qual contava com apenas um profissional habilitado para executar os serviços.

Ademais, o processo de verificação por amostragem e *a posteriori* dos trabalhos realizados pelas empresas contratadas era de pouca expressividade comparado ao número de contratações. De 2011 a 2014 foram realizadas apenas 142 revisões de um total de 337.658 operações contratadas. Tal fato elevava os riscos de elaboração de laudos individuais com erros, comprometendo a adequada execução do PMCMV.

Após a auditoria, foi levantado que as alterações normativas necessárias para a mitigação dos riscos foram efetivadas. No entanto, no que toca à implantação de uma plataforma informatizada, não foi possível evidenciar que as funcionalidades implementadas pela Caixa visavam mitigar o que foi encontrado na auditoria (BRASIL, 2016a).

5.5 CONCLUSÃO

O PMCMV foi a principal política habitacional adotada para reduzir o déficit habitacional durante o período de 2009 a 2019. No entanto, atuar em todo o território nacional com diversos atores envolvidos trouxe desafios que geraram a necessidade de constante aprimoramento do programa. O TCU acompanhou a implementação do programa e contribuiu para o aprimoramento de normativos, de processos e da correção dos desvios ocorridos. Espera-se que a experiência passada e os trabalhos realizados contribuam para evitar que o novo programa, lançado em 2023, enfrente os mesmos desafios já encarados.

Na vertente do FAR, principal atuação do programa para o público de baixa renda, constatou-se como pontos de atenção a transparência no processo de seleção de beneficiários, a qualidade construtiva das unidades habitacionais, a adequada inserção urbana dos empreendimentos e a devida regularização fundiária das casas entregues. Na atuação para municípios pequenos com até 50 mil habitantes, verificou-se que o baixo nível de instrução da população-alvo associado a um baixo controle por parte dos agentes gestores são fragilidades que oportunizam a ocorrência de conflitos de interesses por parte dos agentes responsáveis pela execução das unidades habitacionais, e podem levar à construção de lares de baixa qualidade e até insalubres.

A capacidade estatal de implementar políticas públicas intergovernamentais como o Programa Minha Casa, Minha Vida depende de um conjunto de fatores relacionados à governança e à *accountability* que moldam as expectativas das partes em relação às responsabilidades que cada ente federado deve desempenhar, de modo a alinhar propósitos, compromissos e prioridades para evoluir a política pública ao seu caminho esperado.

5.6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 028.461/2010-0**. Relatório de Auditoria – Aplicação de recursos e procedimentos do programa. Brasília, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 017.121.2012-4**. Monitoramento – Programa Minha Casa Minha Vida – Monitoramento dos itens 9.1 a 9.4 do Ac 2.988/2011-TCU – Plenário, referentes a aprimoramentos no controle da seleção de beneficiários. Brasília, 2012 (a).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 033.568/2012-0**. Relatório de Auditoria – Auditoria Operacional no Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, 2012 (b).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 034.402/2012-8**. Relatório de Auditoria – FOC Qualidade Minha Casa Minha Vida – Consolidação. Brasília, 2012 (c).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 010.900/2013-6**. Relatório de Auditoria no Programa Minha Casa, Minha Vida em Municípios com População até 50 Mil Habitantes. Brasília, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 023.745/2014-2**. Relatório de Auditoria no Programa Minha Casa, Minha Vida Sub 50. Brasília, 2014 (a).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 024.943/2014-2**. Relatório de Auditoria – Programa Minha Casa, Minha Vida – Execução. Brasília, 2014 (b).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 016.801/2015-6**. Relatório de Auditoria – Auditoria Coordenada no âmbito da Olacef, com o propósito de fiscalizar, em território nacional, a política e as obras de habitação social no Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 010.836/2016-0**. Monitoramento autuado para verificar o cumprimento do item 9.1 do Acórdão 698/2016 do TC-024.943/2014-2, que trata do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Brasília, 2016 (a).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 029.466/2016-4**. Monitoramento das determinações contidas no Acórdão 2456/2016-TCU-Plenário, proferido no TC-016.801/2015-6. Brasília, 2016 (b).

BRASIL. Ministério da Economia. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. **Implementing public policy**: governance in theory and practice. Londres: Sage, 2002. Disponível em: <http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20Implementing%20Public%20Policy%20(2002).pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RAMOS, J. L. R. R. **Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas**: um estudo de caso no contexto da proinfância. 2011. 175 f. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9522>. Acesso em: 30 jun. 2023.

ROLNIK, R.; PEREIRA, A. L. S.; MOREIRA, F. A.; ROYER, L. O.; IACOVINI, R. F. G.; NISIDA, V. C.; LOPES, A. P. O.; ROSSI, L. G. A. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 17, n. 33, 2015.

6 TRANSPARÊNCIA COMO CAMINHO PARA COMPARTILHAR O PODER DO ESTADO COM O CIDADÃO

Luiz Gustavo Gomes Andrioli[98] | Tribunal de Contas da União

Nicola Espinheira da Costa Khoury[99] | Tribunal de Contas da União

RESUMO

O presente trabalho trata de temas cada vez mais relevantes para a sociedade, quais sejam, a transparência e a participação cidadã, tendo como objetivo discorrer sobre a evolução das ações de transparência e iniciativas que contemplam a participação cidadã na administração pública, consolidando um panorama atual dos temas, destacando os avanços legislativos mais recentes e as dificuldades, para que possamos avançar ainda mais. O trabalho também apresenta a importância do uso de tecnologias como elemento para atuar de modo exponencial e alavancar resultados em prol da sociedade, ressaltando iniciativas de controle externo que foram potencializadas com a participação cidadã, tendo como resultado o próprio incremento da transparência, retroalimentando a possibilidade de uma maior participação do cidadão no acompanhamento e na tomada de decisão estatal. Objetivando exemplificar a importância de decisões mais dialógicas e coletivas, o trabalho abordará, também, a primeira e recente decisão do Tribunal de Contas da União no âmbito do novo processo de construção de soluções consensuais na administração pública federal. Desse modo, será demonstrada a importância da conexão entre transparência e participação cidadã, enaltecendo a relevância do poder do coletivo na elaboração de decisões participativas, tanto na gestão pública quanto no próprio âmbito do exercício do controle externo.

Palavras-chave: transparência; participação cidadã; decisão participativa; poder coletivo; solução consensual

6.1 INTRODUÇÃO

Segundo Pesquisa do Orçamento Aberto da International Budget Partnership (2021), que avaliou 120 países em relação à transparência orçamentária, às oportunidades formais de participação pública e ao papel das instituições de fiscalização, o Brasil caiu para a sétima posição no ranking de transparência fiscal, queda de uma posição quando comparado com a sexta colocação obtida na pesquisa realizada em 2019 (ibid.).

No ranking de supervisão do orçamento, o Brasil ficou na 18ª posição, com 78 pontos, pontuação semelhante à dos seguintes países: Itália, Rússia, Peru e Costa Rica.

Em relação ao ranking de participação pública, o Brasil obteve apenas 15 pontos e ficou na 49ª colocação, logo atrás de países como Argentina e Portugal.

Os resultados demonstram uma posição de destaque em relação à transparência, mas indicam que não há tanto o que comemorar quanto aos resultados acerca da participação cidadã na administração pública.

98 Graduado em Ciências Aeronáuticas pela Academia da Força Aérea e em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba. Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União desde 2000, onde exerceu funções de Assessor, Diretor, Secretário do TCU no Estado do Paraná, Coordenador Geral do TCU nos Estados e Secretário de Combate à Corrupção. Atualmente é Assessor na Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos, responsável pelo tema de participação cidadã no TCU.

99 Advogado e Engenheiro Civil, Especialista em Pavimentação Rodoviária (UFBA), Mestrando em Direito (UNICEUB), Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União desde 2009, onde exerceu funções de Secretário do TCU no Estado da Bahia, Assessor de Ministro, Coordenador Geral de Infraestrutura e Secretário Geral Adjunto de Controle Externo. Atualmente é Secretário de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos.

Nessa linha de raciocínio há também um estudo (GOMES, MOREIRA, SILVA FILHO, 2020) que revela que a maior lacuna para atingir a governança digital no Brasil está na adoção de mecanismos de participação social nos websites, a exemplo de meios de feedback e de consulta popular, sendo essa lacuna de natureza política e cultural.

Mas qual seria a real razão da busca por bons níveis de transparência? Seria "apenas" para que haja a adequada prestação de contas da gestão pública por meio da divulgação, por parte dos gestores, do que está sendo feito? Ou, para além dessa razão, que pode ser considerada o "feijão com arroz" da transparência, a sua finalidade ainda mais nobre seria a de ampliar o nível de conhecimento do cidadão sobre a coisa pública, permitindo a efetiva participação e influência nas escolhas a cargo dos seus representantes eleitos ou mesmo dos servidores públicos investidos de poderes para "servir ao público"?

Dito de outro modo, a quem a transparência deve servir, se não ao próprio cidadão, público-alvo consumidor da transparência, em prol de melhores escolhas para a coletividade?

Assim, o objetivo deste trabalho é navegar pelas dificuldades, evolução e principais estratégias para a melhoria da transparência pública, bem como por sua correlação com a participação cidadã, agregando, ainda, a novel sistematização da construção de soluções consensuais nos processos de controle externo a cargo do Tribunal de Contas da União, exemplificando o poder de soluções mais dialógicas na administração pública em favor da sociedade.

6.2 A TRANSPARÊNCIA COMO ELEMENTO CENTRAL DA DEMOCRACIA: AVANÇOS E DIFICULDADES

6.2.1 Marco normativo

Dentre os diversos avanços da nossa recente democracia, merece destaque a melhoria da transparência e do acesso às informações públicas.

A Constituição de 1988 trouxe vários dispositivos sobre o acesso a informações da administração pública por parte do cidadão brasileiro e estabeleceu o dever de ser transparente.

O princípio da publicidade (art. 5º, *caput*) trouxe a obrigatoriedade de se dar transparência aos atos da gestão da pública, salvo em casos específicos. Trata-se do direito fundamental ao acesso à informação, que fundamenta uma série de outras normas sobre o assunto.

Merecem destaque ao menos três legislações que buscaram dar desdobramento ao tema, quais sejam, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, trata da transparência nas receitas e despesas públicas, disciplinando, em seu artigo 48, a obrigatoriedade da transparência da gestão fiscal, a qual se dará com ampla divulgação e acesso ao cidadão, inclusive por meios eletrônicos, a exemplo de portais na internet.

O §1º do mesmo artigo estabelece que essa transparência necessita ser assegurada mediante o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, em especial durante os processos de elaboração e discussão do orçamento público, tornando o orçamento participativo.

Apesar dessas importantes disposições, é nas leis de transparência e de acesso à informação que a real instrumentalização do avanço, hoje, pode ser percebida.

A Lei da Transparência, Lei Complementar nº 131/2009, prevê a divulgação, em tempo real e em um site na internet, de todos os atos e contratos dos gestores públicos federais, estaduais e municipais, em especial no que diz respeito à arrecadação de receitas e despesa pública, mas também às despesas pagas, aos documentos relativos aos processos licitatórios e aos valores arrecadados.

A norma estabelece que todas essas informações devem ser disponibilizadas em até 24 horas da realização da despesa ou do ato de gestão realizado. Contudo, será que esse importante dispositivo legal vem sendo cumprido? Ainda neste singelo estudo teceremos comentários sobre o assunto.

Já a Lei nº 12.527/2011, famosamente conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, diz respeito às informações públicas e permite a qualquer pessoa solicitar documentos aos órgãos públicos, sem a necessidade de elaborar justificativas para tal solicitação.

A LAI veio concretizar os procedimentos para a implementação do direito fundamental de acesso à informação, previsto pela Constituição Federal no inciso XXXIII do seu artigo 5º, no inciso II, § 3º, do seu art. 37 e no § 2º, do seu artigo 216.

De forma geral, é possível concluir que essa lei trouxe os seguintes avanços significativos na seguinte linha:

a. Acesso à informação passou a ser a regra; o sigilo, a exceção (divulgação máxima);
b. Quem requer informação não precisa explicar por que deseja a informação (não exigência de motivação);
c. Os casos de sigilo passaram a ser limitados e previstos em lei (limitação de exceções);
d. Gratuidade no fornecimento de informações, salvo custo de cópias (gratuidade da informação);
e. Divulgação proativa de informações de interesse coletivo e geral (transparência ativa); e
f. Criação de procedimentos e prazos que facilitem o acesso à informação (transparência passiva).

Certamente, um dos principais setores que passou a consumir com frequência as informações que passaram a ser disponibilizadas mais facilmente com a edição da então nova LAI foi a imprensa, o que possibilitou um incremento na qualidade da informação fornecida ao cidadão.

Outro normativo relevante e correlato ao tema é o Decreto nº 8.777/2016, que implantou a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, que são aqueles dados que podem ser livremente acessados, utilizados, modificados e compartilhados por qualquer pessoa, estando sujeitos a exigências que visem preservar sua origem.

Tendo em conta que praticamente todo dado governamental é público, exceto aqueles que contenham conteúdo sigiloso protegido por lei, essa política pretende impulsionar que os governos disponibilizem dados de forma útil e segura aos cidadãos.

O normativo estabelece objetivos e diretrizes relacionados à abertura de dados governamentais, a exemplo de: promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; aprimorar a cultura de transparência pública; e franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo governo federal, dentre outros.

Complementando a lógica de ampliar a abertura e o acesso à informação, foi editado o Decreto nº 10.160/2019, que instituiu a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto, tendo como diretrizes: (i) o aumento da disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, incluídos os dados sobre os gastos e o desempenho das ações e dos programas do Governo federal; (ii) o fomento à participação social nos processos decisórios; (iii) o estímulo ao uso de novas tecnologias que fomentem a inovação, o fortalecimento da governança pública e o aumento da transparência e da participação social na gestão e na prestação de serviços públicos; e (iv) o aumento dos processos de transparência e de acesso à informação, bem como da utilização de tecnologias que subsidiem esses processos.

O referido Decreto conectou sabiamente o tema da transparência à participação social, o que não poderia ser diferente, associando o aumento da disponibilidade de informações sobre as ações governamentais ao aumento da participação social, mas declarando a diretriz de buscar incremento nas duas frentes. Trataremos dessa conexão em momento seguinte, em tópico específico.

Em maio de 2023, a LAI comemorou 12 anos de existência e, em evento de comemoração, foram editados três decretos com o objetivo de ampliar a transparência e o acesso à informação para aprimorar a regulamentação da LAI (Decreto nº 11.527/2023), reestruturar o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (Decreto nº 11.528/2023) e criar o sistema de integridade e transparência (Decreto nº 11.529/2023).

Por fim, é importante registrar que a reorganização da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Lei nº 10.683/2003, trouxe importante avanço na indução, na estratégia e na fiscalização da transparência pública.

Desse modo, após breve histórico e indicação dos objetos das legislações e dos decretos regulamentares, é fácil perceber que a caminhada legislativa tocante à transparência tem sido exitosa em nosso país e, em vários desses dispositivos, há forte presença da participação cidadã, pois um instrumento é coirmão do outro.

6.3 AVANÇOS CONQUISTADOS

O número de pedidos de acesso à informação demonstram a grandeza do avanço legislativo trazido pela LAI, pois, com regras claras para que o cidadão, a imprensa ou qualquer interessado tenha acesso a informações públicas, naturalmente houve um ciclo virtuoso de incremento de pedidos e atendimentos.

Uma pesquisa realizada no site da CGU[100], indica que, desde 15 de maio de 2012, já foram contabilizados 1.256.647 pedidos de informação, sendo que o tempo médio de resposta é de 14,65 dias e que, em 69,08% dos pedidos, o acesso foi devidamente concedido.

De acordo com a CGU, a média mensal de pedidos de acesso à informação é de 7,3 mil, sendo que o maior número de pedidos registrados em um único mês, desde a entrada em vigor da lei, foi em março deste 2023, quando 9,8 mil pedidos foram registrados.

No Portal da Transparência há uma aba específica que permite a qualquer pessoa consultar os pedidos de informação feitos, com base na LAI, a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e suas respectivas respostas.

Na mesma linha de disponibilização de informações, a título exemplificativo, a ONG Fiquem Sabendo e a entidade Achados e Perdidos, projeto conduzido pela ONG Transparência Brasil e pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), reúnem milhares de pedidos de acesso à informação de cidadãos e as respectivas respostas dos órgãos públicos via LAI, objetivando facilitar o acesso às informações antes de outro cidadão realizar um novo pedido, evitando pedidos repetidos, bem como criar uma base de dados suficiente para verificações de taxa de resposta satisfatória de cada órgão.

Ou seja, além dos órgãos estatais, é nítido o exemplo da participação cidadã atuando em prol da transparência e do acesso à informação, melhorando, inclusive, a eficiência do serviço prestado pelo Estado, visto que a organização das informações evita o retrabalho estatal.

Outro ponto de evolução foi o incremento da transparência nos repasses federais para estados e municípios, mesmo ainda havendo muito a evoluir, em especial na transparência do manuseio dos recursos de fundos de saúde e educação (por exemplo), ou na transparência em emendas parlamentares.

A plataforma Transferegov[101], criada pelo Decreto nº 11.271/2022, deu continuidade aos avanços proporcionados pelo Siconv (criado em 2008), que foi sucedido pela Plataforma mais Brasil (em 2019), até chegar no formato e na modelagem atuais. A transformação na transparência dos repasses federais foi sempre incremental, incluindo, mais recentemente, outras modalidades de transferências diferentes de convênios e contratos de repasse (modalidades tradicionais).

Por meio do portal, é possível acessar grande parte das modalidades de emendas parlamentares destinadas a estados e municípios, e, inclusive, realizar cruzamentos a partir desses dados.

A estratégia é mais ampla do que "apenas" uma plataforma de consulta e envolve uma perene construção de parcerias com gestores e órgãos de controle, além de capacitações, incremento na disponibilidade de informações e inclusão de repasses que ainda estão em outros sistemas.

Recentemente, o portal noticiou que as propostas para execução da Lei Paulo Gustavo já podiam ser cadastradas no Transferegov (R$ 3,8 bilhões)[102], o que configura um enorme avanço.

O aumento da sinergia entre gestores federais, estaduais, municipais e a sociedade como um todo tem potencial de agregar muito valor à execução das ações a cargo do poder público, em benefício da sociedade.

Ainda na esteira dos avanços, é importante destacar o papel das recomendações propostas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no âmbito do processo de solicitação de acesso à organização por parte do Brasil iniciado em 2017.

A Recomendação para um Governo Aberto, estabelecida pela OCDE, foi adotada oficialmente em de dezembro de 2017. Em 10 de junho de 2022, a OCDE aprovou os roteiros de acesso para o ingresso do Brasil na entidade.

100 Painel de acesso à informação disponível em: <https//centralpaineis.cgu.gov.br/>. Acesso em: 24 jun. 2023.

101 Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/>.

102 Propostas para execução de recursos da Lei Paulo Gustavo devem ser cadastradas no portal Transferegov, disponível em: <https://www.gov.br/transferegov>.

No mesmo ano foi publicada a Revisão da OCDE (2021) sobre Governo Aberto no Brasil, que trouxe novas recomendações para o fortalecimento do que se chama "governo aberto", com ênfase nas áreas de transparência, acesso à informação, participação dos cidadãos e partes interessadas, controle social, dados governamentais abertos e proteção do espaço cívico.

O fato é que esse interesse do país trouxe consequências positivas para a transparência e a participação popular no país. E acreditamos que ainda há muito por vir.

Em paralelo, os órgãos de controle exercem um importante papel não somente no processo de adesão do Brasil à OCDE, com especial destaque para a atuação da CGU, mas também em prol do avanço da transparência e da participação cidadã.

A título de exemplo, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) lançou o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), por meio do qual todos os tribunais de contas do país realizaram trabalho conjunto, com critérios únicos.

Além da realização de levantamentos nacionais de transparência pública, também desenvolveram um "radar da transparência pública nacional", um site com informações consolidadas de mais de 8000 portais públicos (ATRICON, 2022).

O objetivo é examinar o nível de transparência ativa nos sites institucionais do Poder Público, nas três esferas de governo (União, estados e municípios), bem como nos Poderes Legislativos e Poderes Judiciários, Ministérios Públicos, Tribunais de Contas, Defensorias Públicas e empresas estatais, com a classificação dos portais em "Diamante", "Ouro" e "Prata", com base no percentual de critérios atendidos.

6.4 CAMINHOS PARA QUE POSSAMOS MELHORAR AINDA MAIS

Ainda que a LAI tenha contribuído para a melhoria da transparência de informações de interesse do cidadão, cerca de 30% dos pedidos não são atendidos; os principais motivos estão dispostos na tabela abaixo:

Tabela 1 – **Pedidos de acesso à informação**

RESPOSTAS AOS PEDIDOS	PERCENTUAL
Acesso concedido	69,08
Acesso negado	8,01
Acesso parcialmente concedido	4,96
Informação inexistente	3,24
Não se tratava de solicitação de informação	9,69
Órgão não tem competência para responder sobre o assunto	3,02
Pergunta duplicada ou repetida	1,98
TOTAL	**100%**

Fonte: ATRICON (2022)

Assim, há uma nítida possibilidade de avanço no atendimento dos pedidos da LAI.

Ainda sobre as dificuldades no atendimento à LAI, é importante registrar que a Lei nº 13.709/2018, conhecida como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), trouxe contornos legislativos sobre a privacidade de informações pessoais.

Enquanto a LAI garante transparência ao que deve ser público, a LGPD garante proteção para a esfera privada da vida dos cidadãos.

Em análise conjunta[103] da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6649 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 695), o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, decidiu que órgãos e entidades da administração pública federal podem compartilhar dados pessoais entre si, com a observância de alguns critérios.

Assim, o STF decidiu pela adequação e compatibilidade das citadas leis, mas cada caso concreto enfrenta o risco de uso da LGPD como motivo para não faltar com a transparência, contrariando a LAI, apesar de termos estudos indicando que são leis complementares e não conflitantes (ESPÍRITO SANTO, 2021).

O trabalho realizado em parceria pelos tribunais de contas, o PNTP, citado como indutor da melhoria da transparência pública, trouxe resultados que apontam um espaço de melhoria (ATRICON, 2022).

O resultado de 2022 mostra que 636 entidades no Brasil, 8% da amostra fiscalizada, estavam no nível inicial de transparência, como se, numa escala de 0% a 100%, estivessem 22,40% transparentes. Outras 633 entidades estavam no nível básico, com resultado médio de 42,48% de transparência.

Dessa forma, não obstante os avanços já conseguidos, a caminhada para a transparência nacional, por parte de todas as entidades públicas, ainda dependerá de muitos esforços dos órgãos de controle, da sociedade e da conscientização dos próprios gestores.

Uma última questão que não pode deixar de ser mencionada quando falamos de transparência é o crescimento recente do fenômeno das *fake news*.

Se, por um lado, temos vivido o aumento da transparência e da facilidade no acesso à informação, por outro, temos consumido de modo imediato informações trazidas de modo falso ou distorcido pelas "plataformas digitais", sem o cuidado de realizar qualquer averiguação.

Tal fenômeno levou o Congresso Nacional a discutir o Projeto de Lei nº 2.630/2020 para combatê-lo, o que oportunizou a afirmação da Dra. Bia Barbosa, membro do Comitê Gestor da Internet no Brasil, na linha de que "a regulação se faz extremamente necessária, já que uma parcela da sociedade se informa apenas através das redes sociais (...) não dá pra discutir sobre acesso à informação sem falar sobre o ambiente digital" (CEUB, 2023).

Em recente manifestação na imprensa, o atual Ministro-Chefe da Advocacia-Geral da União (AGU) manifestou opinião no sentido de que:

Já existem balizas jurídicas seguras para o enfrentamento à propagação de notícias falsas, como a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.714/22 e o Artigo 323, do Código Eleitoral (Lei nº 4737/65), que segundo ele tratam dos chamados fatos sabidamente inverídicos, que podem ser postos à prova em juízo. (BRASIL, 2023d)

Ademais, a AGU criou a Procuradoria Nacional de Defesa da Democracia, a fim de tratar dessa questão, bem como adotar eventuais medidas nesse ambiente de *fake news*.

Fato é que o acesso à informação tem um novo elemento a ser considerado e que teremos desdobramentos normativos na tentativa de proteger a sociedade das distorções das *fake news*.

6.5 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Em 2020, por meio da Emenda Constitucional nº 108, foi inserido o parágrafo único ao artigo 193 da Constituição Federal, dispondo que "O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas".

Como já dito, apesar dos avanços e do posicionamento de destaque do Brasil em relação ao tema da transparência, não foi observada a mesma evolução em relação ao tema da participação cidadã na administração pública.

No entanto, como é possível se ter boa transparência e baixa participação do cidadão?

103 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6649. Brasília, 2023 (a).

6.5.1 Participação cidadã e transparência como elementos indissociáveis

Transparência e participação cidadã são pilares da democracia, não existe participação cidadã sem transparência. A transparência é o requisito fundamental que dá viabilidade à participação cidadã, mas "somente" a transparência não garante que haja a participação cidadã.

Por outro lado, para termos mais transparência é necessário que a participação cidadã atue e esteja presente, especialmente porque ela é uma das principais destinatárias da transparência.

Contudo, em cenário desfavorável para a participação cidadã, ou mesmo em cenário favorável e transparente, mas sem haver cultura de efetiva participação do cidadão, como podemos avançar?

Duas questões exercem grande influência, a institucionalização do tema da participação cidadã no marco constitucional e legal do país e a priorização do tema na agenda dos órgãos de controle, como Tribunais de Contas, Controladorias e Ministério Público.

Sobre o marco constitucional, a Constituição Federal é também apelidada de "constituição cidadã" e tem vários dispositivos que asseguram a participação da sociedade, a exemplo da possibilidade de um cidadão peticionar junto a órgãos públicos para a defesa de seus direitos (art. 5º, XXXIV), do direito de fiscalizar as contas municipais (art. 31, § 3º), da prerrogativa de denunciar irregularidades ou ilegalidades (art. 74º, § 2º), e do controle social das políticas de saúde (art. 198, III), assistência social (art. 204, II), e educação (art. 206º, VI).

No âmbito da legislação federal também há vários dispositivos amparando a participação da sociedade nas decisões governamentais, a exemplo das políticas públicas de saúde (Lei nº 8.142/1990), de assistência social (Lei nº 8.742/1993) e de educação (Lei nº 9.394/1996), exercida por meio de conselhos estaduais e municipais com o relevante papel de formular diretrizes e acompanhar a execução da gestão pública em todos os seus aspectos (financeiro, finalístico e regulamentar).

Para que o cidadão possa cumprir seu "mandato" nos referidos conselhos, é fundamental que as informações estejam disponibilizadas de uma forma simples e acessível, e nem sempre as informações governamentais estão em formato e linguagem acessíveis aos conselheiros.

Vale ressaltar que é dever dos gestores públicos informar à sociedade sobre suas motivações e transações, bem como sobre os resultados de suas ações em prol da própria sociedade (transparência ativa). O cidadão precisa de transparência para participar da gestão pública e, quanto mais a gestão for participativa, maior será a transparência ofertada.

Sobre a atuação do próprio gestor na indução do incremento da transparência e da participação cidadã, uma iniciativa recente traz essa natural conexão. O Brasil Participativo[104] é uma nova plataforma digital do governo federal para que a população possa contribuir com a criação e a melhoria das políticas públicas.

A primeira iniciativa dessa plataforma visa coletar propostas da sociedade e priorizar programas para o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, onde qualquer cidadão pode participar. Até 15 de maio de 2023, a plataforma digital do PPA Participativo já tinha recebido 45 mil votos e mais de 800 novas propostas, o que aparenta concluir por uma razoável colaboração da sociedade.

Além da iniciativa do gestor para promover o engajamento da sociedade no intuito de aumentar a participação cidadão, o avanço da tecnologia tem sido um enorme aliado nessa missão.

Os aplicativos e painéis virtuais com informações consolidadas tornaram-se cada vez mais comuns e mais acessíveis. Um estudo recente trouxe os seguintes benefícios para a participação cidadã (TRAMONTANO & TRUJILLO, 2019) no uso de tais plataformas: participação assíncrona de quem não esteve presente no debate; falas simultâneas e fala de todos os envolvidos, independentemente de diferenças hierárquicas; e acesso a um repositório de registro de todo o processo, de todos os documentos e falas.

Assim, a tecnologia traz oportunidades que possibilitam processos cada vez mais democráticos e participativos, onde o cidadão pode colaborar de modo mais democrático, independentemente de suas condições e/ou localização.

104 Disponível em: <https//brasilparticipativo.presidencia.gov.br/>.

Vale ressaltar que, em um artigo (SANTINI e CARVALHO, 2019) sobre a temática de "resgatar a participação", concluiu-se que o poder – e não a tecnologia – é o principal entrave para a efetiva participação cidadã online, cujas barreiras são cultivadas por uma elite política tradicional pouco interessada na construção de uma democracia transparente, inclusiva e colaborativa.

A partir deste diagnóstico, o estudo sugere:

> uma nova agenda de pesquisa voltada para a elaboração de indicadores de transparência das informações públicas, o desenvolvimento de métodos para a mensuração do impacto social e político das iniciativas governamentais e o investimento em pesquisas empíricas sobre iniciativas da sociedade civil que possam revelar soluções para os problemas, os efeitos colaterais e as contradições inerentes à participação política online. (ibid., p. 2)

Mesmo não sendo o principal entrave, a tecnologia certamente é um ponto estratégico em busca do aumento da sintonia entre transparência e participação cidadã.

Desse modo, iniciativas como as dos robôs Zello e Turmalina, desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União e pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, respectivamente, sinalizam um caminho a ser aprimorado para aproximar o cidadão do Estado.

O robô Zello, assistente virtual do TCU, foi lançado em 2018 e possui inteligência artificial para interagir por meio de mensagens de texto com o cidadão. Zello foi criado para aproximar o cidadão do Tribunal, oferecer uma interface simples, rápida e conveniente, e fomentar o controle social.

Zello passou a facilitar o acesso à lista de gestores com contas julgadas irregulares e tem aumentado seu repertório de funcionalidades, inclusive possibilitando a emissão de certidões pelo aplicativo WhatsApp.

Já o robô Turmalina foi criado em 2019 e desenvolvido por meio de parceria entre o TCE/PB e a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). A ferramenta utiliza inteligência artificial para analisar a transparência de portais públicos, permitindo avaliações de informações sobre despesas, receitas, contratos e licitações, além de uma análise sobre a usabilidade dos sites. Com o Turmalina, é possível automatizar o acompanhamento da transparência municipal, emitir alertas diários e tomar outras providências, permitindo um ganho de escala e economia de mão de obra bastante relevantes.

Dos exemplos acima, percebe-se que não somente os gestores, mas também os órgãos de controle estão imbuídos de incrementar a transparência para permitir um avanço mais significativo da participação cidadã nas decisões do Estado.

Tal participação faz com que o Estado deixe de ser autorreferenciado e passe a ter uma visão mais clara dos caminhos a serem seguidos para melhor cumprir sua missão e sua finalidade pública.

6.6 O PODER DO COLETIVO

Para melhor atender à crescente demanda social num cenário de cada vez maior complexidade, o Estado precisa se (re)organizar.

Iniciativas como a da Rede Integrar[105], por meio da qual todos os Tribunais de Contas do Brasil constroem um portifólio de ações e fiscalizações de modo sinérgico, ampliando a cobertura do sistema de controle e amplificando os resultados para a sociedade, devem ser cada vez mais buscadas.

Não somente os órgãos de controle, mas também a sociedade civil organizada têm exercido um papel estratégico e alavancador de resultados.

E não poderia ser diferente, visto que o somatório da atuação de atores de modo sinérgico tem um poder muito superior ao da mera soma de esforços.

O compartilhamento de ideias e projetos permite o aprimoramento das ações e o avanço em maior velocidade, corrigindo rumos e diminuindo a curva de apren-

105 Disponível em: <https//sites.tcu.gov.br/integrar>.

dizado em virtude do compartilhamento de experiências daqueles que já percorreram caminhos semelhantes em tempos anteriores.

A questão, então, deixa de ser querer ou não querer construir coletivamente, mas, sim, romper a inércia da tradicional execução de ações de modo individual, passando a pensar em cada trabalho ou projeto como um potencial trabalho em parceria, quer seja com o cidadão, quer seja com entidades da sociedade civil organizada, ou mesmo com gestores e empresas contratadas pela administração pública, rompendo o paradigma da administração pública imperativa para um modelo de dever compartilhado, exercido de modo dialógico e não impositivo, nas ocasiões em que isso for possível.

6.6.1 A (grande) contribuição das entidades de participação cidadã

São inúmeras as contribuições das entidades que representam o cidadão. Organizadas a partir de certos temas, por vezes com tecnologia de ponta e com voluntários comprometidos, as entidades têm mostrado como é possível contribuir para a gestão pública de forma eficiente e estratégica.

O programa Cidades Sustentáveis[106], no qual a participação cidadã é peça fundamental, idealizou uma Política Municipal de Participação Cidadã com a seguinte estratégia:

a. auxiliar gestores públicos municipais e a sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas locais, fundamentado em atividades de capacitação e com foco no fortalecimento de espaços participativos;
b. disseminar conhecimento sobre o tema para os cidadãos em geral, com a finalidade de sensibilizar, mobilizar e capacitar tanto os gestores públicos quanto a sociedade civil.

Assim, além do voto, que é a forma mais imediata de colaboração do cidadão, as entidades de participação cidadã têm se mostrado um importante instrumento da democracia, contribuindo sobremaneira para a transparência e com a entrega de melhores serviços para a sociedade.

Outro exemplo de atuação de entidade organizada, desta feita em ação realizada em parceria entre órgãos de controle e o Observatório Social do Brasil, é a chamada Força Tarefa Cidadã.

Trata-se de uma ação colaborativa entre as Redes de Controle da Gestão Pública, a sociedade civil organizada e gestores públicos municipais, visando contribuir para a transparência e o cumprimento de todos os aspectos legais para a correta aplicação dos recursos públicos.

O trabalho foi composto por três fases, engajamento, avaliação e controle institucional, com a participação de três instituições federais e uma ONG, em oito estados, e de 150 cidadãos voluntários para avaliar 2.376 municípios, correspondentes a 41% dos municípios brasileiros.

Dessa forma, cidadãos capacitados pelos órgãos de controle realizaram uma avaliação de transparência (ativa e passiva), seguindo uma metodologia estabelecida, após a qual os Observatórios Sociais de cada estado informaram os municípios que precisam melhorar seu nível de transparência sobre a situação.

A sistemática ainda prevê a possibilidade de não haver melhora ou correções por parte do gestor, o que justificaria a atuação das Redes de Controle[107], que são colegiados compostos de Tribunais de Contas (da União e dos estados), Ministérios Públicos, Controladorias e Polícias (Civil e Federal), dentre outros com competência para atuar coercitivamente em face às falhas encontradas pelos "cidadãos-auditores".

No âmbito do TCU, o trabalho foi apreciado pelo Acórdão 2.050/2022–TCU–Plenário e o êxito da parceria motivou a apresentação do trabalho na terceira reunião de líderes das instituições superiores de controle (ISC) do BRICS (bloco internacional composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), realizada em outubro de 2022. O tema desse encontro foi o "envolvimento do cidadão na auditoria do setor público" (BRASIL, 2022b).

Outra iniciativa que merece destaque é o Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), desenvolvido pela Transparência Internacional para avaliar os níveis de transparência de estados e municípios. Em maio de 2023

106 Disponível em: <https//www.cidadessustentaveis.org.br/>.

107 Disponível em: <https//www.rededecontrole.gov.br/>.

foi divulgada a avaliação do nível de transparência das 27 assembleias legislativas (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2023), enquanto que, em 2022, foram divulgadas as avaliações dos governos estaduais e distrital e de cerca de 200 prefeituras brasileiras.

O ITGP classifica os entes avaliados em formato de ranking e atribui notas entre 0 e 100 pontos. Quanto maior a nota, melhores os níveis de transparência do ente em questão, sendo que, a cada atualização do índice, é possível comparar a evolução dos entes avaliados e estimular melhorias contínuas na transparência pública.

Ainda sobre a atuação colaborativa e complementar de entidades da sociedade civil organizada com os órgãos de controle, é importante destacar que a Orientação Técnica 01/2006[108] do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), que versa sobre tema de grande controvérsia no âmbito das obras públicas, uniformizou entendimentos quanto à definição de Projeto Básico, previsto na Lei nº 8.666/1993, o que foi deliberado pelo Plenário do TCU como marco balizador a ser seguido pela área de auditoria da Corte de Contas por meio do Acórdão 632/2012-TCU-Plenário[109].

6.6.2 Controle externo dialógico e consensual

Após discorrer sobre a atuação de gestores, organizações não governamentais e órgãos de controle na construção colaborativa de trabalhos conectados aos temas de transparência e participação cidadã, passamos agora a explorar a nova Instrução Normativa nº 91/2022[110], que trata da construção de uma solução consensual de controvérsias relevantes e da prevenção de conflitos de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

A título de contexto, é importante destacar dois aspectos relevantes que nortearam e permitiram tal avanço normativo: uma maior abertura do TCU ao diálogo institucional e a positivação anterior de institutos tendentes a produzir soluções dialógicas mesmo nos processos ordinários de controle externo.

Sobre a tradição já assente no TCU de ampliar o diálogo institucional com os mais variados atores, é possível destacar a realização de diversos diálogos públicos e painéis de referência abertos na rede mundial de computadores. Tais agendas tradicionalmente contemplam a participação de gestores, academia, particulares e usuários, representados por entidades organizadas.

No mesmo diapasão de aumento da interlocução com gestores, a Resolução TCU 315/2020 disciplinou a busca pela Construção Participativa das Deliberações, dispondo que:

> Art. 14. A unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.
> § 1º A manifestação a que se refere o caput deve ser viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização ou da instrução que contenha as propostas de determinação ou recomendação.
> Art. 15. As propostas finais de deliberação devem considerar as manifestações das unidades jurisdicionadas e, em especial, justificar a manutenção das propostas preliminares caso apresentadas consequências negativas ou soluções de melhor custo-benefício. (BRASIL, 2020)

Ora, a referida resolução prevê o envio não somente de informações ao gestor, indicando os potenciais problemas encontrados, mas também das soluções pensadas pela equipe de fiscalização, para que o gestor possa comentar, criticar e aprimorar as soluções até então pensadas, o que será levado em conta para a elaboração da proposta final de deliberação.

108 Para mais informações, cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. Orientação Técnica – IBR 001-2006. Florianópolis, 2006.

109 Para mais informações, cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação. Acórdão 632/2012 – Plenário. Relator: José Jorge. Brasília, 2012.

110 Para mais informações, cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 91/2022. Brasília, 2022 (a).

Ou seja, a norma do próprio TCU que rege a atuação fiscalizatória do Tribunal impôs às equipes de fiscalização um rito de construção participativa das propostas de deliberação a serem submetidas ao ministro relator e plenário da Corte.

Considerando o diálogo institucional mais intenso, bem como a construção participativa das propostas de deliberação, as bases para a sistematização da nova forma de atuação do TCU via consensualismo estava mais do que pavimentada.

Desse modo, a IN 91/2022 busca ampliar ações de interlocução com gestores e particulares com vistas a exercer um papel pedagógico e orientador, no intuito de auxiliar no estabelecimento de alternativas para a solução de problemas complexos de interesse da administração pública.

Tal medida vai ao encontro da Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a possibilidade de utilização da autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, bem como do Decreto nº 9.830/2019, que prevê, no seu art. 13, § 1º, que a atuação dos órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores.

Dada a complexidade dos temas relacionados à área de infraestrutura, os nove primeiros processos são das áreas de ferrovias (2), energia (5) e aeroportos (2).

Confirmando a percepção do poder das construções participativas, em menos de 30 dias após a constituição de Comissão de Solução Consensual houve a aprovação do Acórdão 1.130/2023-TCU-Plenário[111], aprovando à unanimidade a solução consensual proposta pela comissão, que contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, materializando benefícios financeiros aos consumidores de energia da ordem de R$ 579 milhões.

Tal solução somente foi possível em tão curto espaço de tempo justamente em virtude de a Comissão de Solução Consensual contar com a participação do Ministério de Minas e Energia, da Agência Nacional de Energia Elétrica, da Secretaria do TCU de Solução Consensual e da Secretaria do TCU da Área de Energia, além da empresa contratada.

A economia decorreu da suspensão da geração de energia termoelétrica, mais cara do que a energia hidroelétrica, contratada em cenário de crise hidrológica em 2021, após a qual houve grande quantidade de chuvas, tornando desnecessária a geração da energia termoelétrica contratada, visto que os reservatórios para geração hidroelétrica apresentam volumes elevados e podem gerar energia mais barata.

A solução adotada não foi trivial, pois a controvérsia contempla a geração de energia termoelétrica *offshore*, em navios geradores, sendo que existem diversos processos administrativos e até mesmo judicial discutindo a problemática.

De todo modo, a solução consensual adotada demonstra o poder do coletivo e da construção participativa de deliberações do Tribunal, com benefícios efetivos para o consumidor, diminuindo a judicialização de problemas complexos na administração pública e aumentando a segurança jurídica em prol da sociedade e do interesse público.

6.7 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou traçar um histórico dos temas de transparência e participação cidadã no Brasil, sua legislação, seus avanços e suas dificuldades. Além disso, demonstrou que a transparência tem como destinatário o próprio cidadão, pois o sucesso do país depende também do seu envolvimento com o que é público.

A evolução da legislação sobre transparência, inclusive sobre os dados abertos, em face das recomendações da OCDE, associada ao avanço do atendimento à LAI no âmbito federal, bem como a publicidade dos repasses federais a estados e municípios e outros casos de sucesso citados, demonstra que estamos no caminho certo quando o assunto é transparência, logicamente havendo desafios a serem superados.

Entretanto, a implementação da LAI em estados e municípios, a transparência ativa no nível municipal e o recente fenômeno das *fake news* são sinais de alerta e merecem atenção.

111 Para mais informações, cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.130/2023 – Plenário. Solicitação de Solução Consensual. Relator: Benjamim Zymler. Brasília, 2023 (b).

Demonstrou-se, ainda, que há espaço para o incremento da participação cidadã. Os resultados positivos da transparência são necessários, mas não suficientes para garantir uma efetiva participação do cidadão nas decisões do Estado.

As entidades da sociedade, a exemplo do Observatório Social do Brasil, têm cumprido um papel exemplar de parceria, complementariedade e até de cobrança dos gestores públicos. A Força Tarefa Cidadã, uma parceria entre órgãos de controle e a entidade citada, é um belo exemplo de sucesso.

Em linha com o princípio do envolvimento de todos no processo decisório, com construções mais dialogadas e participativas, mencionamos, também, a recente criação da Secretaria de Solução Consensual do TCU, por meio da qual se pretende, em prazos mais exíguos e mediante processo de construção coletiva, resolver conflitos e controvérsias de elevada complexidade no âmbito da gestão pública federal.

Apesar da criação ser recente, o primeiro julgado, com menos de 30 dias de tratativas da Comissão de Solução Consensual e gerando R$ 579 milhões de benefícios aos consumidores de energia, confirma o prognóstico que motivou a criação da unidade, qual seja, a possibilidade de construção de soluções dialógicas e participativas, que atendam de forma mais satisfatória ao interesse público.

Por fim, concluímos enaltecendo a força do poder coletivo, a força da união dos esforços de todos os gestores, políticos e sociedade para avançarmos em melhores serviços e oportunidades para os brasileiros.

6.8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS BRASIL. Programa Nacional de Transparência Pública. **Radar Nacional de Transparência Pública**. Brasília, 2022. Disponível em: <https//radar.tce.mt.gov.br/extensions/radar-da-transparencia-publica/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em: 18 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Representação. Acórdão 632/2012 – Plenário**. Relator: José Jorge. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 315/2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 91/2022**. Brasília, 2022 (a). Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Ministro Bruno Dantas apresenta a Força Tarefa Cidadã em reunião das instituições superiores de controle do BRICS. **SECOM do TCU**, Brasília, 11 out. 2022 (b). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/ministro-bruno-dantas-apresenta-a-forca-tarefa-cidada-em-reuniao-das-instituicoes-superiores-de-controle-do-brics.htm.> Acesso em: 18 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6649**. Brasília, 2023 (a). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.130/2023 – Plenário**. Solicitação de Solução Consensual. Relator: Benjamim Zymler. Brasília, 2023 (b). Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Central de Painéis CGU**. Brasília, 2023 (c). Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br>. Acesso em: 24 mai. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Enfrentamento à desinformação deve ser tema central das ações de defesa da democracia, destaca Jorge Messias. **Assessoria de Comunicação Social**, Brasília, 21 mar. 2023 (d). Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/enfrentamento-a-desinformacao-deve-ser-tema-central-das-acoes-de-defesa-da-democracia-destaca-jorge-messias>. Acesso em: 31 jul. 2023.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA. Pesquisadores defendem PL das Fake News e pedem transparência de gigantes da tecnologia. **Agência de Notícias CEUB**, Brasília, 26 mai. 2023. Disponível em: <https//agenciadenoticias.uniceub.br/ciencia-e-tecnologia/pesquisadores-defendem-pl-das-fake-news-e-pedem-transparencia-de-gigantes-da-tecnologia/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Ministério Público de Contas do Estado. **MPC Brasileiro lança cartilha sobre a LGPD e a Lei de Acesso à Informação**. Vitória, 2021. Disponível em: <https://www.mpc.es.gov.br/2021/10/ministerio-publico-de-contas-brasileiro-lanca-cartilha-sobre-a-lgpd-e-a-lei-de-acesso-a-informacao/>. Acesso em: 24 mai. 2023.

GOMES, D. F. R.; MOREIRA, M. F.; SILVA FILHO, E. P. Participação Cidadã: O Gap da Governança Digital nas Autarquias e Fundações da Educação no Brasil. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 27, n. 94, p. 431-458, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **Orientação Técnica – IBR 001-2006**. Florianópolis, 2006. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. **Open Budget Survey Brazil**. 2021. Disponível em: <https://internationalbudget.org/pt-pt/open-budget-survey/country-results/2021/brasil>. Acesso em: 13 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Revisão sobre Governo Aberto no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1150_1150753-0jb6duhpek&title=Revisao-da-OCDE-sobre-governo-aberto-no-Brasil-Avan%C3%A7ando-para-uma-agenda-de-Governo-Aberto-integrada%20OECD>. Acesso em: 18 mai. 2023.

SANTINI, R. M.; CARVALHO, H. Plataformas online de participação cidadã: meta-síntese e avaliação crítica de seus impactos sociais e políticos. **Comunicação e Sociedade**, Braga, v. 32, 2019.

TRAMONTANO, M. C.; TRUJILLO, J. C. Compartilhando decisões: plataformas online para participação cidadã. *In*: Seminário Internacional PROJETAR, IX, 2019, Curitiba.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Índice de Transparência e Governança Pública. Disponível em: <https://indice.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 28 mai. 2023.

7 A PERSISTÊNCIA DO CONTROLE EXTERNO FEDERAL PARA AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO ACOMPANHAMENTO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA[112]

Igor Pereira Oliveira[113] | Auditor federal de controle externo no TCU.

Rommel Dias Marques Ribas Brandão[114] | Auditor federal de controle externo no TCU.

RESUMO

O diálogo efetivo com o cidadão no âmbito do controle social das obras públicas, relacionadas a análises multidisciplinares, investimentos plurianuais e colaboração interfederativa, depende da oferta prioritária de dados e informações simples e inteligíveis. Este capítulo investiga, através do método indutivo, a relevância do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União ao contribuir para a *accountability* vertical exercida pelo cidadão no Estado Democrático de Direito. As contribuições incluem a disponibilização de informações amplas e estruturais em painéis digitais informativos, o fomento à criação de um cadastro geral com informações sobre obras públicas, e a construção de uma transparência necessária e suficiente relativa a programas governamentais, como o Programa de Aceleração do Crescimento. Assim, evidenciam-se os esforços para viabilizar o aumento da participação cidadã, especialmente no setor de infraestrutura, em que a neblina da complexidade técnica deve ser afastada para atrair um número maior de representantes da sociedade civil para pontos críticos que merecem destaque, e que não estariam no radar da população caso não houvesse a atuação didática e tempestiva do controle externo.

Palavras-chave: obras públicas; infraestrutura; controle externo; controle social; governança multinível.

7.1 INTRODUÇÃO

Em que pese a essência do controle social estar alicerçada no controle exercido pelo cidadão e pela sociedade civil organizada, o TCU colabora com todos os tipos de controle, seja por meio do recebimento de denúncias, da promoção de eventos com diálogo público e painéis de referência e da divulgação de informações de interesse da sociedade civil, seja com a realização de fiscalizações, debatidas nas respectivas sessões plenárias abertas ao público.

O protagonismo do Tribunal foi destacado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2012:

112 Eventuais opiniões aqui expressas são pessoais e não representam o posicionamento institucional do TCU.

113 Especialista sênior responsável por estudos e diagnósticos sobre políticas e regulação da infraestrutura no âmbito de cooperação internacional (GTInfra Olacefs). Participou de projetos complexos relacionados à gestão da qualidade, ao aprimoramento da gestão processual e à identificação de riscos e controles internos. Foi Diretor de mobilidade urbana. Também foi especialista em regulação da ANEEL. Recebeu do TCE/RJ o Prêmio Gama Filho 2021. Engenheiro com mestrado em engenharia pela USP. E-mail: igor.oliveira@yahoo.com.br.

114 Auditor Chefe Adjunto na Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica. Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília, especialista em planejamento orçamento e gestão pública pela Fundação Getúlio Vargas e em avaliação de políticas públicas pelo Instituto Serzedello Correa. Instrutor e conteudista de cursos sobre obras públicas. Atuou também como gestor em contratação, fiscalização e gestão de obras no poder executivo federal. E-mail: rommel.quadra@gmail.com.

> The credibility of public policies and a clean administration are crucial factors for achieving sustainable and inclusive development and for maintaining trust in government. The TCU is a key independent actor supporting good public governance within the federal government of Brazil. It helps to ensure that the government is held accountable for its management of public resources and that taxpayers' money is used for its intended purposes, in an economic, efficient and effective manner. TCU work also has a preventive effect: public officials behave differently if they know their actions can be externally evaluated by an independent and competent institution. These roles are particularly significant in Brazil given concern over the efficiency of spending and corruption in the public sector. (OCDE, 2012)

Painéis de referência possibilitam que "atores relevantes participem da discussão do planejamento da auditoria e possam ser esclarecidos sobre a natureza da fiscalização exercida pelo TCU, gerando expectativa sobre os resultados do trabalho" (BRASIL, 2020c).

Ao considerarmos a obrigação de responder por uma responsabilidade delegada, conceito de *accountability*, o Tribunal, integrante da *accountability* horizontal, contribui para a *accountability* vertical exercida pelo cidadão no Estado Democrático de Direito.

Por exemplo, a Corte fiscaliza os processos de desestatização, o que inclui as privatizações de empresas, as concessões e permissões de serviço público, a contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP), e as outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado. Nesse sentido, o Programa de Parcerias de Investimentos (Lei nº 13.334/2016) requer a "articulação com os órgãos e autoridades de controle, para aumento da transparência das ações administrativas e para a eficiência no recebimento e consideração das contribuições e recomendações" (BRASIL, 2016b).

A Instrução Normativa do TCU nº 81/2018, referente à fiscalização dos processos de desestatização, exige a apresentação dos estudos de viabilidade e das minutas do instrumento convocatório, bem como de seus respectivos anexos, já consolidados com os resultados decorrentes de eventuais consultas e audiências públicas realizadas, que devem garantir o pleno exercício da participação democrática: "a sociedade tem o direito de conhecer e discutir a respeito do mérito das escolhas apresentadas pelos órgãos reguladores, sendo essa a essência das consultas e audiências públicas [...] Não se trata de meros requisitos formais a serem cumpridos" (BRASIL, 2018b).

Em relação às obras públicas, que, em regra, estão relacionadas a análises multidisciplinares, investimentos plurianuais e governança multinível, o papel dos tribunais de contas ganha relevo ainda maior, na medida em que as fiscalizações têm o potencial de viabilizar o acesso simples e inteligível aos dados e informações com qualidade para que os cidadãos possam realizar o importante controle social, retroalimentando a gestão pública e o controle externo. (TCU, 2022c)

Em um contexto de responsabilidades associadas à escassez de recursos próprios, no âmbito do federalismo fiscal, governos locais autônomos são dependentes de transferências intergovernamentais. Recursos provenientes do orçamento da União (transferências verticais) não causam ônus ao ente recebedor (sendo chamados de "não onerosos"), já que não são reembolsáveis e não oneram o serviço da dívida (chamados de "recursos a fundo perdido"). Na prática, a capacidade dos estados e municípios de executar a política pública depende da obtenção dos recursos, o que, por sua vez, atrai o protagonismo exercido pela União, por meio da transferência de recursos federais para os níveis de governo de menor poder arrecadatório.

Nesse sentido, a transparência do Governo Federal tem o condão de contribuir para a colaboração interfederativa, o que, por sua vez, municia o cidadão e a sociedade civil organizada de informações necessárias e suficientes para o devido controle social.

Dessa perspectiva, este capítulo lança um olhar para a persistência da Corte de Contas federal ao fomentar o controle social da infraestrutura, incluindo a participação da sociedade civil e/ou de especialistas em processos de auditoria de infraestrutura.

Nas seções seguintes, serão apresentados os desafios das obras paralisadas e/ou inacabadas no Brasil, a ausência histórica de um cadastro unificado de obras públicas, a transparência deficiente na aplicação de critérios de enquadramento e priorização na escolha de empreendimentos de infraestrutura urbana apoiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a relevância de painéis digitais informativos. Trata-se de uma lista não exaustiva de esforços contínuos do controle externo para aprimoramento da administração pública federal.

7.2 INFORMAÇÕES INSUFICIENTES SOBRE OBRAS PÚBLICAS PARALISADAS OU INACABADAS

O histórico de fiscalização de obras paralisadas pelo TCU ilustra como a trajetória do controle sobre a infraestrutura tem se apoiado cada vez mais em diretrizes de ampliação da transparência e de fortalecimento das ferramentas de gestão de informação, buscando estratégias de atuação colaborativa que possibilitem a superação de problemas crônicos do setor.

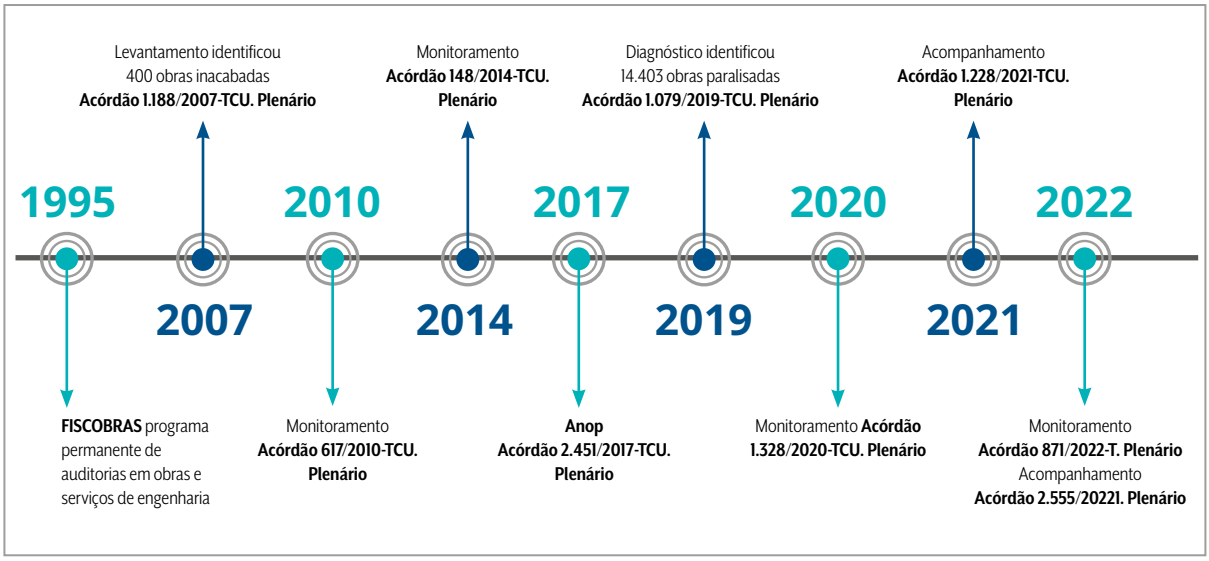
O ano de 1995 é o marco histórico de início de uma atuação mais estruturada do TCU na fiscalização de obras públicas, no qual houve uma intensa cooperação entre a instituição e o Congresso Nacional em relação às obras inacabadas no país. À época, o Senado Federal registrou o "mapa do desperdício":

> Durante mais de dois meses, percorrendo quase trinta mil quilômetros e cerca de cem horas de voo, a Comissão pôde vislumbrar o quadro caótico retratado pelas mais de duas mil obras inacabadas em todo o País, constituindo, por assim dizer, um verdadeiro "mapa do desperdício", que afronta o bom senso e os mínimos princípios éticos.
> Ao depararmos com a estrutura do que seria um hospital, uma escola, uma ponte ou outro bem público qualquer, os primeiros sentimentos que nos assaltam são de espanto e indignação. Espanto pela magnitude do desperdício e indignação pela indiferença e irresponsabilidade com que esse problema vem sendo tratado ao longo do tempo pelas autoridades públicas, principalmente pela não-alocação dos recursos orçamentários necessários à sua conclusão, enquanto outras obras são iniciadas. (BRASIL, 1995)

A linha do tempo apresentada na figura abaixo indica alguns marcos da atuação do TCU e as respectivas decisões. Em 2007, o Tribunal apontou a necessidade de tratar aspectos estruturantes que permanecem vinculados ao enfrentamento do problema na atualidade (TCU, 2007).

Necessita-se de um registro adequado de informações tempestivas e úteis para a tomada de decisão, tais como o valor total da obra e de suas etapas com funcionalidade[115], considerando um cronograma de execução elaborado a partir de estudos técnicos preliminares que sinalizem a viabilidade do empreendimento.

Figura 1 – Histórico de atuação do TCU em obras paralisadas



Fonte: relatório preliminar de auditoria, processo TC 009.197/2022-2 (BRASIL, 2022e).

115 Um empreendimento possui funcionalidade sempre que, ao ser concluído, realizar a função a que se destina e cumprir as condições mínimas de desempenho definidas na proposta ou nas regras do Programa governamental, conforme definições Ministeriais.

Como exemplo de problemas na obtenção da funcionalidade, pode-se citar a ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) da Zona Sul de Natal, Rio Grande do Norte, com R$ 210 milhões de Orçamento Geral da União (OGU), em que houve descompasso entre a execução das redes coletoras e das estações elevatórias e de tratamento, devido às deficiências do projeto básico. O descompasso prejudicou a entrega de benefícios à população, mesmo com 81% das redes coletoras implantadas. Agravavam a situação os riscos de ligações clandestinas nas redes coletoras e nos ramais de ligações implantados, o que demandaria o refazimento de serviços já executados e recursos adicionais para conclusão das obras (TCU, 2019c).

As informações devem ser consolidadas e mantidas em plataforma informatizada, de modo a possibilitar seu melhor gerenciamento. Em 1995, os estudos da Comissão Temporária de Obras Inacabadas (BRASIL, 1995) recomendaram ao Poder Executivo a instituição e a manutenção de um Cadastro Geral de Obras Públicas custeadas com recursos da União. O Legislativo inspirou-se na Decisão do TCU nº 227/1995-1ª Câmara, que solicitou à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a confecção de estudos sobre a viabilidade de um cadastro de obras.

Além disso, as ferramentas desenvolvidas devem estar integradas ao processo de orçamentação pública, de modo a promover a melhor alocação dos recursos, o regular fluxo orçamentário e financeiro para obras prioritárias, e a mitigação do risco de que o início de novas obras comprometa a continuidade das já iniciadas.

Na década que sucedeu esse trabalho foram verificados alguns avanços, mas tanto o desempenho do conjunto de obras públicas quanto a qualidade e a quantidade de informações disponíveis permaneceram aquém do desejável.

Nesse sentido, a Consultoria Legislativa do Congresso Nacional registrava, em 2019, a ausência do relatório sobre novos projetos e projetos em andamento (parágrafo único do art. 45 da LRF), "o que compromete a participação deste Poder no processo de definição de metas e prioridades no âmbito da LDO" (CONGRESSO NACIONAL, 2019).

Entre 2018 e 2019, o TCU revisitou o tema com o objetivo de produzir um diagnóstico atualizado, sem perder de vista a experiência anterior, com a perspectiva de buscar novas abordagens para obter resultados diferentes dos até então alcançados.

Esse processo resultou na revisão de diretrizes metodológicas que impactaram significativamente o resultado dos trabalhos, destacando-se as seguintes premissas:

1. a maior aproximação com os demais atores, incluindo gestores, sociedade civil e atores de mercado, tende a gerar uma visão mais rica sobre o problema e a construção de melhores soluções, de forma colaborativa;
2. o fortalecimento da etapa de atuação após a realização da auditoria, promovendo ações que favoreçam a implementação das medidas sugeridas, aumenta as chances de transformação efetiva da realidade avaliada; e
3. a busca por boas práticas e por valorização de iniciativas positivas representam um importante indutor de melhorias, em complemento ao enfoque tradicional de correção de falhas e irregularidades.

A partir da avaliação dos cinco principais bancos de dados de obras do Governo Federal existentes à época (CAIXA, MEC, Funasa, PAC e DNIT), foram identificados mais de 38 mil contratos relacionados a obras que deveriam estar em andamento, dos quais 14 mil estavam paralisados, cerca de 37% do total. Foram identificadas inúmeras lacunas informacionais que comprometem não somente a transparência, mas a própria gestão dos empreendimentos. Dois exemplos importantes de lacuna são a **ausência de um conceito padrão de obra paralisada** — cada órgão usava um conceito diferente, o que limita o entendimento de agentes externos, especialmente dos cidadãos — e a **ausência de registro da causa da paralisação** — apenas um dos sistemas, o do PAC, registrava tal informação, porém, de modo inadequado para fins de gerenciamento de riscos e adoção de medidas preventivas e corretivas.

Portanto, registre-se, é essencial que as informações guardem simplicidade e coerência, de modo que possam ser entendidas de forma intuitiva. No caso do conceito de obra paralisada, um dos critérios utilizados era a falta de medição por mais de seis meses. Trata-se de um critério evidentemente desajustado à percepção intuitiva do cidadão. Sugeriu-se, então, a padronização de critérios mais enxutos, considerando o prazo de três meses sem medição e até mesmo uma baixa execução, inferior a 10%, por período de três meses (TCU, 2019b).

Com relação aos registros das causas de paralisação, avaliou-se que não identificavam a causa real ou a causa raiz, registrando causas secundárias sujeitas ao arbítrio do gestor que alimenta os dados no sistema. Um

exemplo é o abandono da obra pela empresa contratada, que, embora possa ser, de fato, uma causa raiz, frequentemente está associado a um problema anterior, como falha de projeto ou atraso nos pagamentos. O mesmo acontece em relação ao motivo "judicial" ou "órgãos de controle". A tabela a seguir mostra esse conjunto de causas registradas e sua proporção em relação à base como um todo.

Tabela 1 – Motivos das paralisações das obras constantes do banco de dados do PAC

MOTIVO DA PARALISAÇÃO	QTD	TOTAL (R$ MILHÕES)	% QTD	% RECURSOS
Técnico	1.359	R$25.540,58	47%	19%
Abandono pela empresa	674	R$5.842,71	23%	4%
Outros	344	R$21.678,21	12%	16%
Orçamentário/Financeiro	294	R$62.960,61	10%	48%
Órgãos de Controle	93	R$4.506,36	3%	3%
Judicial	83	R$6.120,61	3%	5%
Titularidade/Desapropriação	35	R$3.432,52	1%	3%
Ambiental	32	R$2.145,38	1%	2%
Total Geral	**2.914**	**R$132.226,99**	**100%**	**100%**

Fonte: Tabela 12 do relatório do Acórdão 1.079/2019 do TCU (BRASIL, 2019b).

A partir das causas registradas no banco de dados do PAC, foram feitas investigações mais aprofundadas, com visitas aos locais das obras e entrevistas dos gestores, de modo que as três principais causas validadas foram muito semelhantes às identificadas no trabalho anterior, de 2007: falhas de projeto, em sentido amplo; deficiências no fluxo orçamentário e financeiro; e baixa capacidade institucional dos entes para gerenciar os empreendimentos.

Um dos motivos para a falta de recursos é a demora para o início efetivo da execução do empreendimento, bem como o baixo ritmo de execução após iniciada a obra, com a consequente modificação de custos e parâmetros inicialmente previstos.

Além disso, a baixa maturidade dos estudos e projetos que subsidiam a decisão inicial resulta em problemas referentes ao detalhamento insuficiente de soluções e a interferências não avaliadas adequadamente nos estudos preliminares, bem como em uma série de outros fatores que fazem com que o ritmo de execução fique muito aquém do previsto.

A partir das conclusões e análises parciais até então desenvolvidas, foi realizada uma oficina[116] inovadora com atores do Governo Federal, composta por entidades representativas do setor da construção civil, da academia e dos entes municipais, com o objetivo de debater os resultados parciais, identificar boas práticas e propor soluções.

Além de construir propostas de encaminhamento mais maduras e factíveis, houve desdobramentos importantes de médio e longo prazo, uma vez que a colaboração reforçou o engajamento desses atores, mostrando-se fundamental para o avanço das etapas de implementação e monitoramento das medidas adotadas em cumprimento às deliberações do TCU (2019b). De forma resumida, pode-se dizer que os encaminhamentos se estruturaram em torno de **três eixos fundamentais.**

O primeiro e mais importante é a transparência, que envolve a uniformização de conceitos, a sistematização de informações, a unificação/compatibilização de sistemas e bases de dados e a melhoria da qualidade e da confiabilidade dessas informações, bem como sua disponibilização ao público, entre outros. Nesse eixo, destaca-se a implantação do "cadastro geral de obras do

116 O modelo de oficina, utilizado em painéis de referência, ajuda a estruturar a discussão, organizar as ideias e aumentar a objetividade na obtenção de contribuições dos participantes, garantindo maior volume de opiniões a respeito de todas as questões da matriz e menor tempo dispendido para tanto, seguindo o Manual de Auditoria Operacional do TCU, 4ª edição (BRASIL, 2020c).

Governo Federal" e as medidas estruturantes que tendem a promover melhoria da gestão das obras de um modo geral, permitindo gerenciamento de riscos e atuação preventiva.

Após deliberação do Tribunal (TCU, 2020), que fixou prazo improrrogável para que o Ministério da Economia disponibilizasse o sistema de Cadastro Geral de Obras, o Decreto nº 10.496/2020 instituiu o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) para o registro centralizado de informações de projetos de investimento em infraestrutura.

A exposição de motivos que resultou no Decreto ressaltou a contribuição do CIPI para fortalecer a transparência e o controle social, bem como as deliberações do TCU:

> 1. Submeto à sua consideração a proposta de decreto que tem por objetivo instituir o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI) no âmbito do Poder Executivo Federal, de modo a otimizar o acesso dos cidadãos a documentos, informações e outros ritos pertinentes a projetos de investimento em infraestrutura, padronizando informações, **fortalecendo a transparência e o controle social** no que se refere ao uso racional dos recursos públicos [...]
> 3. Cumpre informar que a presente proposta encontra guarida nos Acórdãos do Tribunal de Contas da União, notadamente os de nº 1188/2007, nº 2451/2017 e nº 1079/2019, bem como no art. 84, VI, da Constituição Federal. (BRASIL, 2020a)

Por um lado, o Decreto nº 10.496/2020 gerava uma expectativa para o devido cumprimento do art. 45 da LRF e de todos os Acórdãos do TCU emitidos sobre o tema a partir de 2007, entendimento ressaltado pelo próprio TCU (2022b). Além disso, o CIPI possui grande potencial para se tornar o sistema informatizado de acompanhamento de obras previsto na nova Lei de Licitações (inciso III do art. 19 da Lei nº 14.133/2021), como bem pontuou a Corte de Contas federal na consolidação das fiscalizações dos investimentos em obras públicas de 2021 (TCU, 2021c).

Por outro lado, o Decreto ainda deve ser visto com ressalvas. Evidenciou-se o risco de o CIPI não se tornar um registro centralizado, caso não haja: (i) a implantação e a efetiva utilização dos demais módulos; (ii) a unificação dos cadastros para dar transparência a todos os empreendimentos, inclusive os que estão paralisados; e (iii) a adoção de providências para que os empreendimentos contratados e executados fora do SIAFI estejam contemplados no CIPI (TCU, 2022b).

Isso porque "a ausência de informações sobre as obras paralisadas que não receberão mais recursos federais poderá comprometer o adequado gerenciamento desse passivo e, por consequência, agravar os prejuízos convertendo-se obras paralisadas em obras inacabadas" (TCU, 2021b). Vale citar que a redação do Decreto foi recentemente modificada, incluindo previsão de cronograma para que os órgãos e as entidades da União registrem os projetos de investimento em infraestrutura cuja execução tenha sido iniciada antes de 31 de janeiro de 2021.

O segundo eixo deriva, em alguma medida, do primeiro: **o fortalecimento da comunicação entre Executivo e Legislativo no processo de orçamentação pública e o aperfeiçoamento dos instrumentos disponíveis**, de modo que a decisão de alocação de recursos seja tomada com base em evidências adequadas, ponderando-se o nível de maturidade dos projetos, com definição de prioridades claras e mitigação do risco de que a destinação de verbas para novas obras possa comprometer a continuidade das já iniciadas.

Contudo, trata-se de uma tarefa desafiadora, tendo em vista o volume de projetos e a complexidade da dinâmica de aplicação de recursos em obras públicas, especialmente mediante instrumentos de transferências aos entes locais autônomos (TCU, 2023).

O terceiro eixo é o fortalecimento da gestão municipal e uma melhor equalização da relação entre a União e os demais entes federados, especialmente os municípios mais carentes. Esse eixo envolve tanto a qualificação técnico-profissional dos gestores quanto o aperfeiçoamento dos mecanismos de transferências de recursos, incluindo sua normatização e as respectivas ferramentas de gestão.

Ressalta-se, aqui, a existência de desafios no âmbito de uma governança multinível, que ocorre quando não há competência exclusiva ou hierarquia estável de autoridade, se assentando na colaboração interfederativa, na qual há a partilha de responsabilidades entre diferentes atores, em um ambiente que exige contínua cooperação

e fortalecimento da capacidade institucional de atuar de forma coordenada no ciclo das políticas públicas descentralizadas (TCU, 2021a).

Vale destacar, por fim, que a diretriz de busca de boas práticas permitiu identificar uma iniciativa positiva estruturante em curso no Governo Federal: a criação de uma nova plataforma de gestão dos recursos de transferências da União, então denominada Plataforma +Brasil, que incluía aplicativos de celular para participação cidadã, gestores municipais e outros atores.

Tal iniciativa já previa uma série de inovações e melhorias alinhadas com a visão crítica exposta pela equipe de auditoria. Com a realização da oficina e a aproximação com os ministérios responsáveis por esse projeto, foi possível estabelecer um diálogo permanente e induzir sua continuidade, que se manteve ao longo de três governos diferentes, promovendo contribuições durante o processo de construção da ferramenta de forma interativa e com suporte nas recomendações e determinações expedidas pelo Tribunal. Esse é um fator que pode ser considerado fundamental para a efetiva implementação do CIPI e de várias importantes funcionalidades da referida plataforma.

De qualquer forma, o TCU não restringe sua atuação a exigir do Governo Federal a disponibilização de um cadastro unificado de obras públicas. Ao mesmo tempo em que induz o desenvolvimento de ferramentas pelo governo e a ampliação do acesso às informações, a Corte tem contribuído para antecipar os benefícios desse processo por meio da divulgação dos resultados de suas auditorias e de informações sistematizadas a partir das bases pulverizadas do Governo Federal.

7.3 DISPONIBILIZAÇÃO DE PAINÉIS DIGITAIS INFORMATIVOS

Com a divulgação das informações consolidadas pelo TCU (2019b), houve uma intensa demanda dos meios de comunicação, da academia e da sociedade como um todo em busca de conhecer melhor os dados disponibilizados e produzir análises setoriais ou regionalizadas, gerando efeitos bastante benéficos para o processo de aumento da qualidade e da disponibilidade da informação. Trata-se de um exemplo concreto de como a transparência se converte em um vetor de engajamento e transformação.

Ficou evidente que, apesar do avanço em se disponibilizar informações consolidadas, em contraste com o cenário anterior de excessiva fragmentação, era necessário continuar aprimorando o modelo de consolidação, inicialmente manual, a partir de planilhas e críticas individuais às limitações de cada banco de dados, buscando a transição para um modelo de painel público, em que as informações fossem apresentadas de forma mais intuitiva, com utilização de recursos gráficos e ampliação da possibilidade de produção de novas análises a partir desse painel. Além disso, era importante reduzir o esforço de atualização periódica, por meio da construção de rotinas automatizadas para extração, crítica, consolidação e apresentação dos dados.

Assim, na busca de aprimorar os processos de auditoria tradicionais com vistas a promover a efetiva comunicação de resultados à população, a persistência da Corte de Contas federal em fomentar o controle social tem incluído a disponibilização de painéis digitais informativos à sociedade.

O painel de acompanhamento de obras paralisadas, com base nos principais bancos de dados do país, e o painel de informações sobre a utilização de recursos orçamentários da União em Programas relacionados à Defesa Civil (ações de resposta e recuperação, bem como de prevenção a desastres) são dois exemplos importantes desse tipo de iniciativa, que têm impulsionado a atuação do controle para além das fronteiras do Tribunal.

O painel sobre obras paralisadas consolida dados públicos e detalha valores de investimentos com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), sendo atualizado periodicamente.

Contudo, é provável que o painel não contenha todas as obras paralisadas no país:

178. É preciso mudar esse estado de coisas e esta Corte tem dado a sua contribuição por meio de diversas decisões prolatadas ao longo de décadas. A necessidade de centralização dos dados sobre obras públicas no Brasil, para citar apenas um exemplo, já vem sendo demandada dos órgãos e entidades há mais de quinze anos pelo TCU. **Não há mais tempo a perder**. **A sociedade brasileira demanda uma gestão profissional dos investimentos em obras públicas**, que se torna ainda mais crucial em cenários de restrição fiscal e, nesse sentido, o Centro de Governo precisa liderar um movimento que garanta a solução das questões apontadas. [...]

182. Outras inciativas importantes foram a criação do Portal de Fiscalização de Obras do TCU e do **recém-lançado Painel Digital de Obras Paralisadas, que reuniu e deu transparência** às **informações dos principais bancos de dados oficiais do país** e buscou apresentar o cenário mostrando a quantidade, os valores e a lista detalhada desses empreendimentos. (BRASIL, 2022c)

A despeito disso, o painel tem cumprido um importante papel como solução intermediária até que o Governo Federal conclua o processo de instituição do cadastro geral de obras, permitindo acompanhar a evolução do cenário e confrontar informações de diferentes fontes.

Figura 2 – Acompanhamento de obras paralisadas



Fonte: Painel de Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres do TCU (BRASIL, 2022f).

O painel de acompanhamento dos programas relacionados à defesa civil, por sua vez, segue a mesma linha de atuação, porém, com foco mais específico nessa política pública. A ideia de sua criação surgiu no início de 2022, no contexto da mobilização pública com os desastres ocasionados pelas chuvas na região sudeste, conforme comunicação ao Plenário do Tribunal:

Paralelamente, orientei a Segecex que **criasse um painel para o acompanhamento das ações de defesa civil**, contendo informações numéricas que demonstrem graficamente a evolução da execução orçamentária, bem como a distribuição dos recursos pelos diversos programas e pelos Estados da Federação. A página conterá também o resultado das fiscalizações já realizadas no tema. **Em diversos trabalhos, o Tribunal vem apontando irregularidades nas contratações, baixa eficiência operacional, fragilidade na governança, bem como a lenta execução física dos empreendimentos de infraestrutura**. Tudo isso colabora com a permanência e o agravamento do risco de desastres, frustrando expectativas e direitos dos beneficiários das transferências, que permanecem expostos em áreas de riscos. (Ata TCU nº 1, de 19/1/2022)

No âmbito da Lei nº 12.608/2012, que instituiu a política nacional de proteção e defesa civil, é uma obrigação da União, dos estados, do DF e dos municípios atuar de forma articulada para a redução de desastres e o apoio às comunidades atingidas, adotar uma abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação e priorizar ações preventivas relacionadas à minimização de desastres.

Ações de prevenção devem evitar que o risco se transforme em desastre, como ocorre quando os gestores decidem executar a contenção em encostas, por exemplo. Ações de resposta e recuperação são medidas governamentais decorrentes do desastre, ou seja, não são preventivas, pois a tragédia já ocorreu, e se traduzem, por exemplo, no socorro imediato da população atingida e na reconstrução de obras de infraestrutura danificadas ou destruídas.

Figura 3 – Recursos para gestão de riscos e desastres



Fonte: Painel de Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres do TCU (BRASIL, 2022f).

O painel digital disponibilizado pelo TCU apresenta a evolução da execução orçamentária e financeira das ações de defesa civil e a distribuição dos recursos entre os estados e municípios atingidos por desastres. De acordo com ele, de 2012 a 2023, cerca de R$ 24 bilhões foram destinados aos programas (valores empenhados), dos quais R$ 15,44 bilhões (64% do total) foram alocados em ações de resposta e recuperação, e apenas R$ 7,87 bilhões (35%) foram destinados à prevenção, o que sinaliza que as diretrizes da Lei nº 12.608/2012 não vêm sendo atendidas em sua plenitude.

Na prática, embora os painéis digitais informativos disponibilizados pelo controle externo contribuam para a transparência e o controle social, não se deve perder de vista que a responsabilidade primária pela demanda permanece com o Poder Executivo Federal.

Nesse contexto, o que se vislumbra a médio e longo prazo é que esses painéis possam disponibilizar, em complemento aos dados brutos fornecidos pelo Poder Executivo, um conjunto mais elaborado de informações, com avaliação de risco e análises agregadas a partir da perspectiva do controle externo.

Além disso, de forma alinhada com o que vem sendo gestado no Poder Executivo Federal, existe a perspectiva de integração com outros órgãos de controle, a exemplo dos tribunais de contas estaduais, de modo a eliminar ao máximo as barreiras de acesso ao cidadão, promovendo-se uma ampla visão sobre as obras públicas, independentemente da origem dos recursos que as financiam.

A propósito, os desafios de transparência dos programas governamentais também foram expostos pelo TCU em auditoria sobre o PAC. Trata-se de uma oportunidade para que o Governo Federal não repita os equívocos do passado.

7.4 TRANSPARÊNCIA DEFICIENTE NO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

Tendo em vista a perspectiva de lançamento[117] da 3ª edição do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), vale mencionar outra avaliação empreendida pelo TCU, evidenciando-se alguns aprendizados que devem ser incorporados à nova sistemática de gestão.

A Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos estados, Distrito Federal e municípios das ações do Programa, após conversão da Medida Provisória nº 387/2007. À época, destacou-se a parceria com os entes federativos e a necessidade de investimentos nas obras de infraestrutura:

> 6. A urgência e a relevância das medidas, Senhor Presidente, estão configuradas na necessidade de se estabelecer um marco regulatório que dote o Estado brasileiro de instrumentos que possibilitem à União, em parceria com os entes federativos, executar as obras de infraestrutura necessárias para a consolidação do desenvolvimento econômico, bem assim para melhoria das condições socioeconômicas da população, especialmente a de menor renda. Entre essas obras devem ser destacadas as de habitação e saneamento, integrantes do PAC, que são de fundamental importância para o crescimento econômico e para a redução do déficit habitacional. (BRASIL, 2007a)

De acordo com os normativos que estruturavam o PAC, as ações a serem executadas eram discriminadas pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), composto pelos titulares da Casal Civil e de alguns Ministérios.

Quando o TCU executou auditoria no Ministério das Cidades, nos anos de 2017 e 2018, os montantes de investimentos do PAC encontrados nos instrumentos de repasse desde 2007, formalizados por meio de Termos de Compromisso, eram da ordem de R$ 17 bilhões para a urbanização de favelas, R$ 35 bilhões para saneamento e R$ 14 bilhões para mobilidade urbana.

Na sistemática do Programa, o Ministério realizava chamamentos públicos e avaliava as propostas recebidas, considerando os critérios de enquadramento (obrigatórios) e/ou de priorização (hierarquização das propostas) previstos, e encaminhava seu posicionamento para o CGPAC (TCU, 2018).

Na seleção de ações de mobilidade urbana, por exemplo, os critérios de enquadramento incluíam: prioridade do transporte público; integração física e operacional no sistema de transporte público coletivo; sustentabilidade operacional da gestão do sistema local/regional; compatibilidade entre a demanda e a modalidade proposta; definição das fontes de custeio da manutenção e da operação; e estudo de viabilidade técnica, econômica e tarifária.

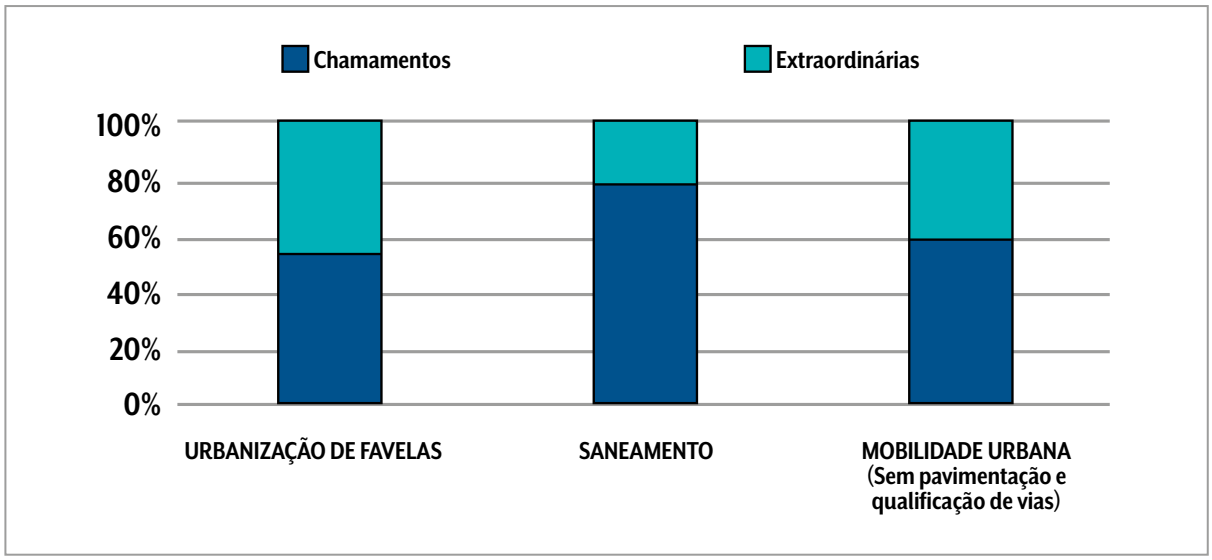
Já os critérios de priorização dos empreendimentos incluíam: a complementação de obras iniciadas na primeira etapa do PAC; a eliminação ou a amenização de riscos de deslizamento em áreas de encosta ou de enchentes, inundações e alagamentos recorrentes; e a eliminação de gargalos na infraestrutura logística do país, tais como aquelas que impedem ou prejudicam o funcionamento de rodovias, hidrovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia, água tratada e esgoto.

O TCU constatou a realização de seleções extraordinárias de empreendimentos, sem que houvesse critérios mínimos de enquadramento. Dessa perspectiva, já haviam sido firmados, à época, mais de 140 instrumentos de repasse provenientes dessas seleções, que corresponderam a R$ 14,6 bilhões. O gráfico abaixo expõe a proporção dos investimentos nas secretarias finalísticas entre as seleções extraordinárias e os chamamentos públicos.

Consequentemente, havia o risco de se selecionar um empreendimento sem viabilidade, como ocorreu no caso do BRT Palmas, obra que exigia um investimento de centenas de milhões de reais, mas que não tinha elementos aptos a evidenciarem a sua viabilidade técnico-econômica (TCU, 2019a).

117 Ver, por exemplo, em: <https//agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-05/governo-deve-lancar-3a-edicao-do-programa-de-aceleracao-do-crescimento>.

Gráfico 1– Percentual de investimentos previstos em seleções extraordinárias no PAC2 (2010-2016)



Fonte: Gráfico 8 do relatório do Acórdão 2.153/2018-Plenário do TCU (BRASIL, 2018a).

Além disso, empreendimentos poderiam ser selecionados pelo CGPAC mesmo diante de não recomendação pelo Ministério:

> 179. Na seleção de ações de saneamento básico, regulada pelo chamamento público da Portaria 469/2013, **a análise técnica concluiu pela não recomendação** para seleção do sistema de esgotamento sanitário no Estado de Roraima (processo SEI 80000.045466/2013-04), de valor estimado em R$ 155 milhões, pelos seguintes motivos (peça 91, item não digitalizável, p. 60-62):
> Valor de investimento previsto está 51% acima do valor de referência. (...) Apresentou o orçamento das estações elevatórias, porém, elas apresentam o mesmo custo independente do porte das mesmas, que variam de 13,7 a 124,0 l/s, estando, somente esse item, mais de 1,8 mil vezes superior aos parâmetros de referência. O valor médio de cada ligação intradomiciliar prevista nesta CC [Carta-Consulta] é de R$ 1.682,84, valor que, comparado à média apresentada das ligações [de outros termos de compromisso] já incluídos no PAC 2 e em execução, é aproximadamente 4 vezes maior. Prevê escoramento metálico contínuo até mesmo para valas com profundidade inferior à 1,25m. Há 959 ligações intradomiciliares previstas na planilha orçamentária com o valor unitário de R$ 6.211,93 e outras 959 com o valor de R$ 4.098,77. Só de barracões, estão previstos R$ 5,7 milhões, sendo considerado 23,4 mil m² de barracões, e, além disso, está sendo previsto R$ 722 mil somente de módulos sanitários (300) para o canteiro de obras. (...) Não apresentou estudo de viabilidade que comparasse o custo de sistemas individuais comparados aos custos do sistema coletivo, o que poderia ter sido vantajoso, considerando o tamanho dos lotes existentes na região.
> 180. Contudo, o empreendimento foi selecionado pelo Ministro das Cidades e incluído na Portaria 110/2013 (peça 91, item não digitalizável, p. 64), **sem que tenha nos autos motivação para essa divergência**, o que se entende contrário ao inciso VII do art. 50 da Lei 9.784/1999. (BRASIL, 2018a)

A auditoria também evidenciou uma deficiência na transparência da aplicação dos critérios de priorização, pois não havia divulgação das respectivas pontuações das propostas recebidas. Também não foi encontrada uma lista com a ordem de classificação das propostas apresentadas e eventuais pendências porventura identificadas.

No setor de saneamento básico, o Tribunal informou à Agência Nacional de Águas e Saneamento sobre uma fragilidade detectada na publicidade de informações sobre o Programa Saneamento para Todos, cuja implementação fazia parte do PAC, ressaltando a necessidade de fomento ao controle social no momento da elaboração das normas de referência para as agências

reguladoras subnacionais e para os titulares dos serviços de saneamento (TCU, 2022a).

Ademais, o Fundo Monetário Internacional expôs, em 2018, que a seleção e a filtragem dos projetos do Programa não seguiam critérios técnicos, e que raramente eles eram submetidos a uma avaliação econômica sólida, limitando a eficiência dos acordos de financiamento dinamizados e o monitoramento mais rígido durante a fase de implementação (FMI, 2018).

Não há dúvidas de que um programa relevante como o PAC deve permitir o controle social das propostas selecionadas e das propostas recusadas, bem como evitar a seleção de empreendimentos sem o uso dos critérios de enquadramento e priorização. Isso se torna ainda mais premente em contextos de bilhões de reais em recursos federais disponibilizados para os entes federativos executarem obras necessárias, voltadas para a população de menor renda.

Dessa perspectiva, deve-se ressaltar a continuidade do processo de aprimoramento da gestão pública, por meio da aproximação entre controlador e controlado, tendo a transparência como um vetor fundamental de engajamento e mobilização para a transformação da realidade, promovendo a identificação e a correção de falhas, bem como a implementação de melhorias e a construção de novas soluções, de forma colaborativa.

7.5 CONCLUSÃO

Desde 2000, a legislação brasileira destaca a responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe a ação planejada e transparente, na qual se previne riscos e corrige desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Além disso, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) definiu que a publicidade é um preceito geral e que se deve divulgar informações de interesse público, independentemente de solicitações. São diretrizes da governança pública a busca por soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades e um processo decisório orientado pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade (Decreto nº 9.203/2017).

Recentemente, a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) dispôs que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e deverão estar subordinadas ao controle social. Como em outras leis sobre licitações, valorizaram-se a publicidade e a transparência.

Assim, não é razoável negar ao cidadão brasileiro o direito de conhecer a situação das obras públicas no país. A falta de um cadastro centralizado com informações completas e atualizadas sobre as obras persiste no tempo, apesar da atuação sistemática do TCU, no âmbito de suas prerrogativas, visando que o Governo Federal viabilize a entrega das informações para o controle social:

> [...] há inúmeros casos de desvio de recursos públicos em verbas destinadas à realização de obras. Desse modo, fiscalizações cada vez mais efetivas nesse setor são imprescindíveis para proteger o erário, e a consolidação de informações precisas e atualizadas sobre quais obras estão atualmente em execução, concluídas ou paralisadas é fundamental. Nesse sentido, **é de suma importância a adesão dos responsáveis por obras públicas** para que o CIPI se torne de forma completa um cadastro unificado de investimento em infraestrutura, com informações gerenciais hígidas que **permita a qualquer cidadão identificar uma obra com recursos federais em qualquer localidade do país, entender seus objetivos, responsáveis, custos, executores, situação físico-financeira e outras informações úteis para o controle social**. (BRASIL, 2022d)

Nesse contexto, os painéis digitais informativos disponibilizados representam um avanço significativo, mas não se deve perder de vista que métricas e indicadores são fundamentais para avaliar o impacto da política pública de forma mais ampla, como evidenciou a OCDE (2022): "A adoção de uma Estratégia de Governo Aberto Federal marca uma oportunidade para que o Brasil desenvolva um modelo de maturidade aliado a métricas e indicadores para monitorar a implementação de sua agenda de Governo Aberto [...]".

A ação planejada e transparente da gestão fiscal também exige que programas governamentais como o PAC explicitem como foram aplicados os critérios de enquadramento e a priorização de propostas apresentadas pelos

estados e municípios, ainda mais no contexto brasileiro, no qual o federalismo fiscal expõe os entes locais autônomos à dependência do recebimento de recursos federais de alta materialidade para as obras públicas essenciais.

A propósito, o IPEA (2021) cita a possível emergência de um novo modelo de participação social, baseado na interação entre o Estado e os cidadãos, considerados em sua forma individual e atomizada, sem a necessidade de mediação por organizações da sociedade civil ou instâncias de participação social e acompanhado da **oferta de dados e serviços públicos como objeto prioritário do diálogo**.

O controle externo federal tem atuado em várias frentes: (i) realizando consultas a gestores, especialistas e parceiros, inclusive pela realização de painéis de referência; (ii) disponibilizando informações amplas e estruturais em painéis digitais; (iii) recomendando a utilização de indicadores que possam medir a efetividade das políticas públicas; (iv) insistindo na criação de cadastros centralizados com informações sobre obras públicas; e (v) exigindo que o Governo Federal dê a transparência devida às suas priorizações.

Na prática, o Tribunal percebeu a relevância da comunicação direta com os cidadãos, criando oportunidades de controle social, em sintonia com o exposto pelo IPEA (ibid.) e conforme registrado pela OCDE (2012): "The TCU has found that direct communication with citizens creates **new opportunities for direct social control**".

A persistência do Tribunal de Contas da União em fomentar o controle social dos investimentos em infraestrutura tem contribuído para **elevar a participação cidadã**[118], especialmente no setor de infraestrutura, no qual **a neblina da complexidade técnica deve ser afastada** para atrair um número maior de representantes da sociedade civil para pontos críticos que merecem destaque e que não estariam no radar da população caso não houvesse a **atuação didática e tempestiva do controle externo**.

7.6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Senado Federal. **Comissão Temporária, criada através do Requerimento nº 651, de 1995-SF**, Destinada a inventariar as Obras não concluídas pela União e examinar sua situação. Brasília, 1995. Disponível em <https//legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=365>. Acesso em: 31 jun. 2023.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. **Autógrafos do Projeto de Lei de Conversão nº 33, de 2007**, aprovado em 23/1/2007. Brasília, 2007 (a). Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14NOV2007.pdf#page=310, p. 313 e 314>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.188/2007-Plenário**. Diagnóstico sobre as obras inacabadas financiadas com recursos da União. Brasília, 2007 (b).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 925/2016-Plenário.** Acompanhamento do 1º estágio do processo de concessão do Aeroporto Internacional Dep. Luís Eduardo Magalhães. Brasília, 2016 (a).

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.334/2016, de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, 2016 (b).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.153/2018-Plenário.** Avaliação dos controles internos do Ministério das Cidades e se esses controles são suficientes para mitigar os principais riscos relacionados à gestão das obras públicas custeadas com recursos do Orçamento Geral da União. Brasília, 2018 (a).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 81/2018**. Brasília, 2018 (b). Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 31 jun. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Nota técnica conjunta nº 2/2019 para o PLDO 2020**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD) e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF). Brasília, 2019 (a). Disponível em: <https//www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-conjunta-2-2019-subsidios-a-apreciacao-do-projeto-de-lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-2020-pln-5-2019/view>. Acesso em: 31 jun. 2023.

118 Sobre participação cidadã, vale observar: <https//portal.tcu.gov.br/en_us/imprensa/news/tcu-joins-intosai-and-olacefs-citizen-participation-commission.htm>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.079/2019-Plenário.** Diagnóstico sobre as obras paralisadas no país financiadas com recursos da União. Brasília, 2019 (b).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.558/2019-Plenário**. Auditoria nas obras de ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário da Zona Sul de Natal/RN, lastreadas com recursos federais provenientes do PAC. Brasília, 2019 (c).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 456/2019-Plenário**.Avaliação da implantação do corredor de transporte por BRT na região sul do Município de Palmas/TO. Brasília, 2019 (d).

BRASIL. Ministério da Economia. **Exposição de Motivos nº 00327/2020 ME**. Brasília, 2020 (a).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão de Relação 468/2020-Plenário.** Concessão de prazo para o pleno cumprimento da determinação constante do subitem 9.1 do Acórdão n1.188/2007-Plenário. Brasília, 2020 (b).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União**, 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020 (c).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas**. Brasília, 2021 (a). Disponível em <https//portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-multinivel-em-politicas-publicas-descentralizadas.htm>. Acesso em: 31 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.228/2021-Plenário.** Acompanhamento realizado para avaliar o atual cenário e a evolução da situação das obras paralisadas no país financiadas com recursos da União. Brasília, 2021 (b).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.579/2021-Plenário**. Consolidação das fiscalizações relacionadas a investimentos em obras públicas (Fiscobras 2021). Brasília, 2021 (c).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 695/2022-Plenário**. Auditoria operacional no Programa Saneamento para Todos (SPT). Brasília, 2022 (a).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 871/2022-Plenário**. Monitoramento das recomendações do amplo diagnóstico sobre as obras paralisadas no país financiadas com recursos da União. Brasília, 2022 (b).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.695/2022-Plenário**. Acompanhamento com o objetivo de consolidar e examinar os resultados dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Fiscobras 2022. Brasília, 2022 (c).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Diagnóstico sobre os principais desafios transversais da infraestrutura**. Brasília, 2022 (d). Disponível em <https//portal.tcu.gov.br/diagnostico-sobre-os-principais-desafios-transversais-da-infraestrutura.htm>. Acesso em: 31 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TC 009.197/2022-2**. Relatório de Auditoria coordenada em melhoria da gestão da carteira de obras paralisadas. Brasília, 2022 (e).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Painel de Recursos para Gestão de Riscos e de Desastres**. Brasília, 24 mar. 2022 (f). Disponível em: <https//www.tcu.gov.br/Paineis/_Pub/?workspaceId=77067ac5-ed80-45da-a6aa-c3f3fa7388e5&reportId=8c55a931-25b4-4d71-b645-bef3ab8249fc>. Acesso em: 09 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 710/2023-Plenário**. Representação sobre supostas irregularidades na gestão orçamentária e financeira do Ministério do Desenvolvimento Regional e entidades vinculadas. Brasília, 2023.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Avaliação da Gestão do Investimento Público no Brasil**. Relatório de Assistência Técnica do Departamento de Finanças Públicas. Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Democracia digital:** mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas. Texto para discussão 2624. Brasília, Rio de Janeiro, 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Brazil's Supreme Audit Institution:** The Audit of the Consolidated Year-end Government Report. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264188112-en>. Acesso em: 31 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Open Government Review of Brazil**: Towards an Integrated Open Government Agenda. Paris: OECD Publishing, Paris, 2022, p. 23. Disponível em <https//doi.org/10.1787/3f9009d4-en>. Acesso em: 31 jun. 2023.

MENSAGEM DE ENCERRAMENTO

Ao longo deste livro, tratamos, em diferentes abordagens, da atuação dos Tribunais de Contas no controle de grandes obras de infraestrutura no Brasil. Se, por um lado, é clara a importância do controle externo para detectar e evitar que casos de corrupção sejam reincidentes, por outro lado, experiências de auditorias bem-sucedidas e as causas dos problemas que levam à ineficiência e à paralisia de obras ao redor do país nem sempre são amplamente difundidas. Foram essas lacunas que buscamos suprir com este livro.

Por isso, esperamos que o material seja útil para inspirar novas ações de controle externo capazes de detectar e combater a corrupção em projetos de infraestrutura, de mensurar e prevenir impactos socioambientais negativos decorrentes desses empreendimentos, bem como garantir a economicidade e eficiência desses empreendimentos. Além disso, a promoção da transparência e dos espaços de interação e participação social foram destaque nos textos desta publicação.

É possível identificar que há um importante caminho a ser percorrido para que esses temas se consolidem no planejamento e na atuação dos Tribunais de Contas, reforçando o caráter de sensibilização desta publicação.

Desejamos que o conhecimento produzido sobre os Tribunais de Contas no Brasil seja mais disseminado no país e que o potencial do controle externo na promoção de mais transparência, participação social, legalidade, eficiência, economicidade e eficácia, sobretudo quando se trata de grandes obras públicas, se torne mais conhecido pela sociedade civil e pelos cidadãos e cidadãs de todo país.

As instituições organizadoras

REALIZAÇÃO

Ibraop
Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas

R. Bulcao Viana, 90
Florianopolis, SC

ibraop@ibraop.org.br
ibraop.com.br

Transparência Internacional - Brasil
Associação Transparência e Integridade

Av. Brigadeiro Luis Antonio, 2.367 – Sala 541
São Paulo, SP

brasil@br.transparency.org
transparenciainternacional.org.br