
Paralisação e Retomada de Obras de Infraestrutura no Brasil

Brasília, 10 de abril de 2019

Painel 2:

Rompendo barreiras para a retomada das Obras Paralisadas

ABERTURA

Quando passamos a analisar os principais motivos que geraram essas paralisações, entendemos como ponto de partida analisarmos as condições de implantação do PAC.

O PAC teve um grande mérito: colocar o desenvolvimento da Infraestrutura na agenda de prioridades políticas e econômicas do país. Porém esse programa teve um forte descasamento entre sua componente política e sua componente operacional. Em 2007, ao anunciar o PAC-1, o governo colocou a meta de 500 bilhões de investimentos em 4 anos. Já em 2011, no PAC-2, essa meta foi para 955 bilhões até 2014. Com esse volume e diversidade anunciados, não foram criados em tempo adequado, todo o normativo que daria suporte operacional ao Programa. Ao longo de sua execução é que foram sendo criadas as Instruções, Portarias, Decretos para sua operação, o que gerou graves problemas. A própria CBIC buscou colaborar de forma efetiva para equacionar alguns desses problemas, como por exemplo, sugerindo a Reunião de Partida de Obra (antes de ser dada a ordem de início da obra, Caixa, Prefeitura e Construtora fazerem uma reunião para esclarecer todas as regras e dúvidas no contrato). Outra sugestão foi a integração das construtoras na reunião periódica do GGI- Gabinete de Gestão

Integrada que o governo promovia nas regiões para acompanhamento do PAC, porém sem a participação das construtoras.

O fato é que os problemas operacionais se somaram ao descasamento financeiro do PAC: o volume de recursos conveniados não correspondia à efetiva disponibilidade de recursos orçamentários. Um exemplo: o governo Dilma assumiu convênios de 8,1 bilhões com a prefeitura de São Paulo, convênios esses que geraram programas, contratos. Somente 500 milhões chegaram aos cofres municipais!! Ainda esta semana o prefeito de São Paulo divulgou a sua Revisão do Plano de Metas até 2020. Em resumo, ele reduziu em 90% as obras de Mobilidade Urbana (que dependiam em boa medida dos repasses federais) e concentrou recursos na Zeladoria da cidade (tapa-buracos; pavimentação de ruas; conservação de áreas verdes) – serviços possíveis com o orçamento municipal.

O PAC também se desdobrou em “filhotes”:

- PAC Educação
- PAC Saúde
- PAC da COPA
- PAC Mobilidade

E por fim, quando os números anunciados do PAC começaram a se retrain, o governo decidiu incorporar ao PAC o Programa Minha Casa, Minha Vida, criando o PAC Habitação.

Não é preciso dizer que cada um desses PAC-Filhotes carregava suas próprias especificidades, gerando zonas de conflitos na gestão operacional do Programa.

RETOMADA DAS OBRAS

Com base na Pesquisa CBIC, pode-se verificar que os principais motivos de paralisações são aqueles ligados à gestão operacional dos contratos e à falta de recursos das prefeituras para cumprimento da sua contrapartida nos convênios.

DOCUMENTAÇÃO

REPROGRAMAÇÃO

BOLETIM DE MEDIÇÃO

E LICITAÇÃO – correspondem à maior parcela dos problemas de gestão operacional.

O não envio pelas prefeituras da documentação necessária (bloqueando assim o repasse dos recursos), as mudanças nos projetos originais aprovados, gerando a necessária Reprogramação do contrato (expressiva maioria das obras foi licitada com projetos inadequados, incompletos), a incompatibilidade entre a Aferição dos serviços executados, feita pela Caixa, e os Boletins de Medições aprovados pelas prefeituras, também gerando bloqueio nos repasses de recursos (dependendo do convênio, a Caixa promove essa aferição a cada etapa da obra – 30%, 60%, 90% e 100%. Em outros convênios, a aferição é mensal); e o fato de no PAC-1 ter sido permitido que licitações anteriores pudessem ser englobadas dentro do Programa, porém fazendo todas as adequações às regras do PAC (por exemplo o uso obrigatório da Tabela de Preços do sistema SINAPI), essas foram as principais causas operacionais das paralisações.

Fato que merece destaque nos levantamentos da Pesquisa, foram as prefeituras que paralisaram as obras por absoluta impossibilidade de equipar (comprar equipamentos e contratar profissionais) se a obra fosse terminada. No caso das UBS-Unidades Básicas de Saúde, em boa medida com mais de 70% já executadas, a prefeitura paralisou a execução por não dispor de verba de custeio para comprar equipamentos e contratar os profissionais.

PROPOSTAS PARA RETOMADA

Um primeiro ponto que temos que ter presente quando propomos retomar essas obras (e por isso o título desse Painel é **Rompendo Barreiras**) – é que se não “sairmos da caixinha”, revisando normas, criando instrumentos adequados, usando a criatividade – continuaremos com os mesmos obstáculos atuais. As soluções buscadas certamente vão fugir do rito convencional. Daí a importância dos diversos atores da Força Tarefa se interligarem nessa missão.

1. Criação de um Fundo ou Conta Única

Existem valores creditados nas contas vinculadas dos Termos de Compromissos Ativos, que estima-se entre 6 e 8 bilhões de reais. Esses recursos estão em Conta Poupança dos entes conveniados.

Propomos o seguinte fluxo de ações:

1. a Caixa se mobiliza junto à Prefeitura para análise real da situação.
2. A Prefeitura, dentro de um prazo estabelecido, se posiciona sobre cada contrato.
3. Decidindo pela não continuidade, estabelece-se a solução jurídica para encerramento do contrato.
4. O saldo aplicado é direcionado para a Conta Única.
5. A Prefeitura que devolveu mantém a prerrogativa de decidir pela melhor aplicação dos recursos, dentre os projetos sob sua alçada.
6. Os recursos desse Fundo passariam a ser aplicados nos projetos com maior índice de obras já executadas e melhor custo benefício.
7. Os recursos desse Fundo deverão ser exclusivos para término de obras, não sendo direcionados ao Tesouro.

2. OBRAS FINANCIADAS PELO FGTS

Como exemplo nesses casos, temos 148 operações do programa Saneamento para Todos e 101 operações do Programa Pró-Transporte. Além das obras do MCMV;

O Conselho Curador do FGTS aprovou, ainda em 2018, resoluções que possibilitam o financiamento das contrapartidas pelos agentes tomadores.

Passo primeiro então seria a Caixa interpelar o município sobre a disponibilidade de continuar ou não as obras.

Se a Prefeitura assumir que não tem intenção na continuidade, deverá ser estabelecido um Termo de Devolução e Rescisão do Convênio.

Caso tenha interesse, temos duas situações:

- a) A prefeitura tem recursos. A obra continua.

- b) A Prefeitura não tem recursos. Nesse caso deve ser analisada sua capacidade de endividamento para tomar o financiamento do FGTS. Caso não tenha capacidade, será que não poderíamos criar regra que possibilitasse esse financiamento atrelado ao término da obra? Ao possibilitar a ampliação do limite de endividamento nessas condições, o município certamente estaria reduzindo seu custeio quando a obra oferecesse funcionalidade.

3. DO PAC PARA PPPS/CONCESSÕES

Vamos tomar como exemplo, o grande número de UBS e Creches/Pré-Escolas envolvidas no levantamento da Pesquisa. Com valor baixo de investimento e com

percentual alto já executado, Ministérios da Saúde e da Educação dariam um prazo para manifestação das Prefeituras sobre as condições para o término das obras.

Para aquelas prefeituras que não se dispuserem a terminar as obras, o contrato seria cancelado. Passo seguinte seria criar uma modelagem (vide prefeito Alexandre Kalil, de BH, com 40 UBS em PPPs) que pudesse transformar esses equipamentos (agrupados conforme o caso) em projetos de Parcerias com o setor privado. A contrapartida pública poderia ser o investimento já realizado. O mesmo raciocínio vale para obras de Saneamento, de Transporte e Habitações do Minha Casa, Minha Vida.

4. DO PAC PARA PPI

Temos no levantamento que 2% das obras paralisadas representam 46% dos investimentos.

Esse conjunto certamente poderia ser analisado junto ao PPI, podendo gerar projetos estruturados de PPPs ou Concessões, tendo como contrapartida os investimentos já realizados. Por outro lado, seria eficiente nesse esforço de Retomada que as obras com menos de 15% de execução que não se enquadrassem nas propostas anteriores, tivessem seus contratos encerrados.

5. PENDÊNCIAS JURÍDICAS

Questionamentos que vão desde o processo licitatório até a execução contratual, compõem parcela significativa de contratos paralisados.

Caberia então aos entes responsáveis – TCU/CNJ – uma análise precisa sobre as condições para regularização desses contratos, fixando prazo para tal.

Um caso recorrente: obras de urbanização de favelas, é impossível dispor com precisão do projeto executivo. Na prática são tantas as intervenções, que o projeto acaba sendo executado ao longo da obra. E o Controle não aceita.

Resumindo as colocações iniciais desse Painel, é possível criarmos um Grupo de Soluções para Contratos Paralisados e buscarmos enquadrar cada contrato em uma dessas soluções.

Claro que outras propostas para retomada podem e devem surgir nesse debate

Mas, repito, com vontade, ousadia, determinação e criatividade, poderemos aproveitar essa grande oportunidade de gerar mais de 500 mil empregos, ativar o setor da construção e a economia do país e o principal: atender boa parcela das demandas da sociedade.

Muito obrigado.

Carlos Eduardo L. Jorge
Presidente COINFRA/CBIC