

SEGURANÇA JURÍDICA E GOVERNANÇA NA INFRAESTRUTURA

- *O setor de infraestrutura sofre com insegurança jurídica provocada por normas frágeis, excessos de controle e interferência política em obras estratégicas.*
- *No Brasil, além de projetos mal elaborados, há uma quase completa inoperância dos órgãos de controle interno, o que faz com que os investimentos em infraestrutura apresentem inúmeros problemas. Esse quadro muitas vezes leva a paralisações, seja por iniciativa dos órgãos de controle, seja por receio dos gestores de assumir a responsabilidade por avançar com as obras.*
- *É necessário acompanhar melhor os projetos na fase de planejamento para minimizar sanções e paralisações nas fases de desenvolvimento, fortalecer os órgãos de controle interno, além de reduzir o custo e o prazo para resolução de conflitos.*

A qualidade da governança, da segurança jurídica e da regulação setorial é fundamental para destravar os investimentos de infraestrutura no Brasil. A baixa qualidade não apenas eleva o risco de investir, em virtude da má regulação, mas também onera o custo do projeto e alonga sua implantação, reduzindo o retorno e a atratividade dos investimentos.

O Brasil tem uma governança mal estruturada, com uma institucionalidade inconsistente, por conta da escassez de recursos existentes nos órgãos públicos responsáveis por selecionar, estruturar e executar projetos de infraestrutura. Além de projetos mal elaborados, há também uma quase completa inoperância dos órgãos de controle interno, o que faz com que os investimentos de infraestrutura apresentem uma série de desafios.

Os órgãos de controles externos, por contarem com mais recursos, autonomia e segurança jurídica que os gestores, têm identificado inúmeros desses problemas. Isso tem gerado uma relação pouco construtiva entre gestores e controladores pois os problemas são recorrentes e enfrentados apenas *ex-post*.

Em parte, os desafios decorrem do fato de as sanções serem impostas em caráter individual, enquanto as dificuldades são sistêmicas, afetando os órgãos gestores como um todo, havendo, dessa forma, uma dissonância entre as sanções e os incentivos desejados, o que ajuda a explicar a recorrência dos problemas.

Esse quadro muitas vezes leva a paralisações, seja por iniciativa dos órgãos de controle, seja por receio dos gestores de assumir a responsabilidade por avançar com as obras.

Há uma visão de crescente insegurança jurídica por parte dos atores envolvidos, em especial porque os controladores estão presos a um legalismo excessivo – que, às vezes, entra em conflito com o interesse público geral – e têm falhado em prover uma interpretação estável e uniforme da norma.

Para lidar com a questão, novas regulações têm sido aprovadas, com destaque para a Lei 13.655/2018, que procura dar mais segurança jurídica a gestores e empresas.

PRINCIPAIS PROBLEMAS IDENTIFICADOS PELAS AUDITORIAS DA CGU

Problema	Incidência (%)
Atrasos ou falhas de processamento do governo local	47%
Atrasos na execução	46%
Baixa qualidade das obras	31%
Não cumprimento das leis de licitações e contratos	30%
Superfaturamento, sobrepreço ou pagamentos por serviços não concluídos	22%
Execução interrompida durante a auditoria	20%
Discrepância entre as obras e o objeto contratado	17%
Execução parcial	16%
Deficiência no projeto básico	10%
Atrasos na liberação de recursos pelo governo federal	9%
Atrasos ou erros de procedimento pelo governo federal	8%
Conflitos/obstáculos, envolvendo instituições reguladoras ou judiciais	8%
Plano de obras inadequado	6%
Execução não iniciada	5%
Monitoramento deficiente pelo governo federal	4%
Aditivo de acréscimo de valor	4%
Atrasos ou erros de procedimento pelo governo estadual	1%

Fonte: CGU - Relatórios do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos - Edição 2015. (2015, apud BANCO MUNDIAL. De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade, 2017)



Principais recomendações

1 Implementar as medidas constantes da Lei 13.655/2018 e **aprovar o PLS 441/2017**, que dispõe sobre a paralisação de obras públicas.

2 Fortalecer o **macro e o microplanejamento** do setor de infraestrutura. Nesse sentido, deve ser avaliada a criação de uma **Unidade Nacional de Infraestrutura**.

3 Equipar e **fortalecer os órgãos responsáveis** por estruturar e executar os projetos de infraestrutura, inclusive promovendo uma maior coordenação e troca de informações entre eles.

4 Tornar os **órgãos de controle interno operacionais**.

5 Adotar a **arbitragem para a solução de conflitos** em grandes projetos como uma das formas de se aumentar a rapidez e eficiência da resolução de contratos.

6 Realizar estudos aplicados sobre **governança e segurança jurídica** em grandes obras de infraestrutura no Brasil, notadamente no que concerne à atuação dos órgãos de controle externo.

7 Modernizar a **Lei de Licitações**, para permitir a contratação de melhores projetos, estudos e consultores externos.



Acesse a versão completa do documento por meio do QR code ao lado ou em: <http://www.cni.com.br/eleicoes2018/downloads/> Este resumo é parte da série *Propostas da Indústria para as Eleições 2018*, composta por 43 documentos. A série, baseada no *Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022*, é uma contribuição da CNI para o novo governo e apresenta análises e propostas das prioridades para aumentar a competitividade do Brasil. Qualquer parte desta publicação poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte. Brasília-DF, julho de 2018.



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA