

Eficiência da Gestão Pública: Segurança Jurídica e Governança

Armando Castelar Pinheiro
IBRE/FGV – IE/UFRJ

Apresentação na Confederação Nacional da Indústria

Brasília, 28 de fevereiro de 2018

Armando Castelar
Brasília, 28 fev 2018

-
- Números e fatos estilizados
 - Diagnóstico
 - Segurança jurídica e governança
 - Propostas

Motivos paralisação projetos de infraestrutura

	Número	%
Abandono pela Empresa	49	9%
Ambiental	7	1%
Judicial	17	3%
Orçamentário /Financeiro	46	9%
Órgãos de Controle	12	2%
Técnico	267	52%
Titularidade/ Desapropriação	9	2%
Outros	110	21%
Total	517	

Estágio em que obra foi paralisada

Estágio	Número	%
0 a 25%	192	37%
25% a 50%	134	26%
50% a 75%	109	21%
75% a 100%	82	16%

Prejuízos com atrasos e paralisações de obras de infraestrutura são significativos

Custo econômico causado pelo atraso (R\$ milhões)	FIOL	PISF	Transnordestina
Perda de PIB (valor adicionado)	12.604	23.013	
Custo de oportunidade dos recursos investidos e sobrecusto da obra	2.163	8.752	7.595
Total	14.767	31.765	7.595

Macro planejamento

- Seleção de projetos:
 - Falta planejamento setorial plurinaunal
 - Falta análise custo-benefício
 - Interferência política encurta prazos e dificulta planejamento
- Modalidade de execução
- Planejamento financeiro da obra
- Falta de previsão para custo de operação

Micro planejamento

- Projetos de engenharia
- Orçamento
- Licenças ambientais
- Desapropriações
- Interferências
- Articulação entre órgãos do governo

Órgãos de Controle

- Ibama, Funai, IPHAN etc.
- Ministério Público
- Tribunal de Contas
- Judiciário

Max Weber

A predominância de formas de produção estruturadas através do mercado requer um sistema legal com efeitos calculáveis racionalmente pelas partes; a sobre-determinação dos contratos por considerações que não podem ser racionalmente calculadas pelas partes afeta negativamente a produção e o emprego.

Princípio da segurança jurídica

- Se inspira na confiança que deve ter o indivíduo de que os seus atos, quando alicerçados na norma vigente, produzirão os efeitos jurídicos nela previstos.
- Se traduz por uma norma jurídica estável, certa, previsível e calculável.
- Papel da segurança jurídica: proteger direitos de propriedade e garantir a negociação a baixo custo.

Segurança jurídica (Canotilho, 1991)

Previsibilidade ou eficácia *ex ante* da norma

Os indivíduos devem ter certeza e calculabilidade em relação aos efeitos jurídicos dos seus atos, das relações em que se envolvam, e dos atos a que estão submetidos.

Percepções dos gestores

- Órgãos de controle: postura “policialesca” e “presunção de culpa”
- Órgãos de controle têm levado à “criminalização da gestão”: irregularidades são interpretadas como intencionalmente voltadas para lesar o erário, e não como possíveis erros;
- Controles exigem que gestores se dediquem a controle de legalidade e preocupações formais, em detrimento do trabalho voltado para os resultados das ações
- Órgãos de controle muitas vezes imiscuem-se em decisões relativas à implementação das políticas públicas
- Às vezes órgãos de controle divergem quanto às mesmas regras e determinam ações diferentes: situação de alta instabilidade e insegurança jurídica para gestores.

Visão dos Órgãos de Controle

- Controle externo é conquista democrática e só foi fortalecido com constituição de 1988 e após CPI do Orçamento
- Eficiência dos controles:
 - Problemas recorrentes em projetos
 - Estimativas de recursos poupados com intervenções
- Necessidade de expandir controles
- Apesar de discurso de órgãos como TCU e CGU demonstrar preocupação com o desempenho da gestão, foco do controle realizado é na legalidade
- Mais do mesmo não vai alterar quadro de insegurança jurídica e perdas com má governança de projetos de infraestrutura

Resultados

- Foco excessivo em questões legais, com atenção de menos na eficácia e eficiência dos projetos
- Grande recorrência dos problemas

Medidas adotadas ou em discussão

- RDC (Regime Diferenciado de Contratação)
- PMI (Procedimento de Manifestação de Interesse)
- Projeto Senador Anastasia (PL 7448/2017) (interesses gerais)
 - Decisões administrativas, controladoras e judiciais: não podem se basear só em valores jurídicos abstratos
 - Disciplina punição a gestores públicos
 - Regime de transição na reinterpretação ou reorientação normativas
 - Possibilidade de termo de compromisso entre administração pública e interessados para eliminar irregularidade
- PLS 441/2017 (Senador José Medeiros):
 - Altera Lei de Licitações: decisão de paralisar obra por irregularidade deve considerar repercussões, inclusive custo econômico e financeiro da decisão

Propostas: Planejamento e Estruturação de Projetos

- Macroplanejamento:
 - Planos setoriais plurianuais
 - Critérios transparentes para a seleção de projetos e da sua modalidade de execução
- Micro planejamento
 - Fortalecimento das equipes setoriais
 - Unidade central de infraestrutura (PPI)

Propostas: Órgãos de Controle

- Fortalecimento dos órgãos de controle interno
- Unidade central de infraestrutura pode fazer checagem da conformidade legal
- Relação de órgãos de controle externo com gestores e controle interno deve passar de antagonismo para cooperação
- Terceirização do controle interno?
 - Iniciativa PPI: auditoria externa
 - Estudo IPEA: unidades de *compliance* e interação com órgãos de controle internas aos projetos

O CARDÁPIO DE POSSIBILIDADES DA CERTIFICAÇÃO



Agora, é Avançar.
Parcerias

INMETRO

CERTIFICAÇÃO ACREDITADA

Entenda o novo mecanismo e que **benefícios** ele vai trazer para os projetos do Programa Avançar Parcerias. Essa é mais uma ação do PPI, em parceria com o Inmetro, para a melhoria da governança e do ambiente de negócios.

Etapa 1 Certificação dos Estudos

Benefícios:

- ▶ comprovação da viabilidade técnica, econômica e ambiental;
- ▶ maior credibilidade e segurança para o investidor participar do leilão.

Etapa 2 Certificação dos Projetos

Benefícios:

- ▶ cronogramas e orçamentos mais assertivos;
- ▶ menor risco aos financiadores e seguradoras e melhoria da financiabilidade;
- ▶ maior agilidade das análises pelo poder público.

Etapa 3 Certificação das Obras

Benefícios:

- ▶ agilidade na liberação de recursos;
- ▶ obras concluídas com qualidade e no prazo;
- ▶ melhoria da prestação de serviço e segurança para os usuários.

Obrigado!