

Diálogo institucional para aprimoramento da agenda pública de infraestrutura: proposta que PPI e TCU poderiam tentar

Autor(a): Mario Saadi

Publicado em: 24 de setembro de 2018

Publicação: Coluna direitodoestado.com.br

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/mario-saadi/dialogo-institucional-para-aprimoramento-da-agenda-publica-de-infraestrutura-proposta-que-ppi-e-tcu-poderiam-tentar>

Fonte original: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/mario-saadi/dialogo-institucional-para-aprimoramento-da-agenda-publica-de-infraestrutura-proposta-que-ppi-e-tcu-poderiam-tentar>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/mario-saadi/dialogo-institucional-para-aprimoramento-da-agenda-publica-de-infraestrutura-proposta-que-ppi-e-tcu-poderiam-tentar#ep-f9e2c91b

Resumo

Resumo: A necessidade de avanço na infraestrutura nacional é parte importante da agenda de diversos entes da Administração Pública. Recentemente, Poder Executivo Federal e Tribunal de Contas da União publicaram, cada um...

Texto integral

Resumo: A necessidade de avanço na infraestrutura nacional é parte importante da agenda de diversos entes da Administração Pública. Recentemente, Poder Executivo Federal e Tribunal de Contas da União publicaram, cada um ao seu modo, aspectos importantes que podem ser levados em consideração para a melhoria deste cenário. Este artigo tem como pressuposto o fato de que a melhoria em nosso ambiente institucional e de viabilização de negócios passaria pelo diálogo aberto entre atores governamentais distintos. Assim, faz-se proposta sobre o tema, que poderia ser levada a cabo juntamente entre PPI e TCU. A melhoria da infraestrutura nacional é premente. A discussão sobre as formas de fazê-lo é parte de nossa atual agenda jurídico-institucional. O cardápio é amplo e não para de aumentar... Necessidade de reformas em diplomas normativos sobre licitações (como a Lei 8.666); aprimoramento em marcos regulatórios setoriais (como o de saneamento básico); formas jurídicas de viabilizar novos investimentos por meio de parcerias (como as prorrogações antecipadas no setor ferroviário); soluções para concessões em crise (como projetos nos setores aeroportuário e rodoviário); novos modelos de matrizes de risco (em função da crise econômica que afeta o país); mais institucionalidade para agências reguladoras (com nova lei que reforce sua independência e com a necessidade de realização de análises de impacto regulatório); mais institucionalidade para empresas estatais (com a publicação da Lei 13.303); mais segurança jurídica para investimentos privados (com a publicação da Lei 13.655); estabelecimento de limites à discricionariedade administrativa (ela é sindicável?); estabelecimento de limites à interferência judicial em políticas públicas (que consequências ela causa?); estabelecimento de limites ao controle exercido por tribunais de contas (até onde ele vai?). Como dar resposta jurídica adequada a todas essas preocupações? Como condensá-las, aprofundá-las, debatê-las, estabelecer agenda comum e plano de ação? A discussão sobre as formas de fazê-lo é parte muito importante de nossa atual agenda jurídico-institucional... Essas preocupações foram recentemente sintetizadas pelo

Governo Federal. A Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE-PR publicou seu “Relatório de Conjuntura nº 5”, em que trata dos “Desafios ao aumento do investimento privado em infraestrutura no Brasil”. O documento é datado de junho de 2018 e foi veiculado na internet no mês de agosto. A visualização de problemas na infraestrutura nacional fez com que a SAE-PE mapeasse ajustes que poderiam ser feitos para aumentar o espaço para parcerias entre governo e setor privado. Para isso, fez entrevistas com profissionais que atuam destacada no mercado de infraestrutura (Desafios ao aumento do investimento privado em infraestrutura no Brasil, p. 8). Elas foram pautadas por duas questões simples, englobando quais seriam os desafios ao aumento do investimento privado em infraestrutura no Brasil e quais ajustes deveriam ser feitos para melhoria no ambiente de investimentos (Desafios..., p. 8-9). As opiniões foram registradas, organizadas e analisadas. Com base nelas, a SAE-PE identificou a existência de 32 recomendações, ou pontos comuns, que serviriam como indicativo de ações que poderiam ser adotadas para melhorar o ambiente para investimentos privados em infraestrutura no Brasil (Desafios..., p. 9). Dentre outros aspectos, eles incluiriam ações nos seguintes eixos temáticos: (i) Planejamento, para aumentar a sua efetividade em horizonte de longo prazo. As sugestões seriam as de “preparar e divulgar um plano estratégico de longo prazo que contenha os projetos prioritários para o país”, bem como de “utilizar ferramentas de análise de custo-benefício e de risco para a seleção e priorização dos projetos incluídos no plano estratégico, de modo transparente e com consulta à sociedade” (Desafios..., p. 12); (ii) Estruturação e Licitação, para sua melhoria e para aperfeiçoamento de normas em vigor. Alguns pontos de refinamento abrangeriam a ampliação de “possibilidades de que investidores e demais partes potencialmente interessadas (inclusive usuários) participem mais ativamente da fase de desenho dos projetos” (Desafios..., p. 15), bem como “aprimorar constantemente o processo, tendo em vista as experiências negativas passadas e a evolução do perfil de investidores em infraestrutura” (Desafios..., p. 16); (iii) Regulação, para garantir maior estabilidade a marcos regulatórios e aumentar a autonomia decisória das agências reguladoras em relação ao poder político. As propostas incluiriam reforço a “instrumentos que garantam nomeação de pessoas com perfil técnico para os cargos de direção das agências” e a aprovação do “Projeto de Lei das agências reguladoras, que tramita no Congresso Nacional (PL 6.621/2016) e que resolveria parte dos problemas acima apresentados” (Desafios..., p. 30). O esforço de recebimento de informações, de síntese e de veiculação pública das contribuições é louvável. Demonstra coragem governamental em ouvir diversos agentes, diferentes pontos de vista e utilizá-los de maneira crítica para possíveis implementação de medidas que destravem investimentos em infraestrutura, tornem nosso ambiente mais seguro e palatável para a iniciativa privada, melhorem a prestação de serviços públicos aos usuários. Ajudem no desenvolvimento, numa palavra. No mesmo contexto da divulgação dos “Desafios ao aumento do investimento privado em infraestrutura no Brasil”, o Tribunal de Contas da União – TCU publicou, em seu sítio eletrônico, informações para auxiliar na mesma temática. As informações contidas em “TCU e o Desenvolvimento Nacional” têm como pressuposto a constatação de que “o cidadão brasileiro, inserido em um momento de restrições orçamentárias, clama por eficiência e por serviços públicos de qualidade, bem como por uma sociedade livre das mazelas da corrupção, que minam os recursos que deveriam ser empregados para a melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos”. Assim, buscou-se compilar proposições de cunho estratégico que o TCU fez para diversos setores de governo no âmbito de acordões em que foram analisados macro setores, incluindo agricultura e desenvolvimento rural, ambiente regulatório, assistência social, desenvolvimento econômico, educação, finanças pública, gestão pública, infraestrutura, meio ambiente, previdência, saúde,

segurança pública e defesa nacional. São abordadas grandes matrizes, tais como: (i) Finanças públicas: uma das sugestões seria a de “editar proposta legislativa para estabelecimento de “diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado” e aprimoramento do modelo do Plano Plurianual; e orientação acerca de processos e requisitos para aprovação, acompanhamento e aferição de resultados de políticas e programas públicos” (cf. Acórdão TCU 2.127/2017, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer); (ii) Gestão pública: uma proposição seria a de “estabelecer modelo de processo de aquisições de bens e serviços para a Administração Pública, estruturado com as fases de planejamento institucional e das contratações (Plano de Compras/Contratações), do planejamento da contratação (Estudos Técnicos Preliminares e ao Termo de Referência/Projeto Básico), da seleção do fornecedor (contrato assinado) e da gestão do contrato (satisfação da necessidade originalmente identificada), incluindo mecanismos de gestão de riscos e controles internos suficientes e favorecendo a abertura das compras públicas ao mercado internacional, de modo a ampliar a competição e ter acesso às melhores e mais modernas tecnologias” (cf. Acórdãos TCU 551/2016, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, e 2.622/2015, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes); (iii) Ambiente regulatório: uma das propostas seria a de “dotar as agências reguladoras de capacidade de decisão, regulamentando a forma de substituição dos diretores e conselheiros, em seus impedimentos ou afastamentos regulamentares, ou, ainda, no período de vacância que anteceder a nomeação de novo conselheiro ou diretor, nos termos do art. 10 da Lei 9.986/2000” (Acórdão TCU 240/2015, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro). O esforço de compilação de informações, de síntese de julgados e de veiculação pública das proposições é louvável. Demonstra interesse em compartilhar conhecimento e utilizá-lo para a possível implementação de medidas que possam destravar investimentos em infraestrutura, tornar nosso ambiente mais seguro e palatável para a iniciativa privada, melhorar a prestação de serviços públicos aos usuários. Ajudar no desenvolvimento, numa palavra. As conclusões aqui lançadas sobre os “Desafios ao aumento do investimento privado em infraestrutura no Brasil”, da SAE-PR, e sobre “TCU e o Desenvolvimento Nacional”, da Corte Federal de Contas, são, propositalmente, as mesmas. Isso por uma simples razão: tanto um quanto o outro possuem as mesmas preocupações. Há grande similaridade entre os eixos temáticos e quase coincidência entre as proposições lançada num e noutro. Se nossos desafios são complexos, o diagnóstico e o prognóstico parecem ser claros. Falta lançar mão dos remédios de maneira alinhada, minimamente coordenada. Nesse ponto, se os problemas identificados e as soluções são comuns, parece fazer sentido que a SAE-PR e o TCU tivessem os debatido antes de maneira conjunta, não? Por que dois documentos com informações semelhantes, e não apenas um? As competências do Governo Federal e as atribuições do TCU para fiscalização de licitações e parcerias se enlaçam, de forma que faria sentido que houvesse alinhamento para discussão e proposição. Diálogo. Este aspecto não nos é estranho. Fiquemos com dois exemplos. A Lei 13.334/2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, prevê que “os, entidades e autoridades estatais, inclusive as autônomas e independentes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com competências de cujo exercício dependa a viabilização de empreendimento do PPI, têm o dever de atuar, em conjunto e com eficiência, para que sejam concluídos, de forma uniforme, econômica e em prazo compatível com o caráter prioritário nacional do empreendimento, todos os processos e atos administrativos necessários à sua estruturação, liberação e execução” (art. 17). A intenção legal é a de que distintos entes colaborem para que importantes projetos de infraestrutura saiam, tempestiva e adequadamente, do papel. Em 17 de fevereiro de 2017, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM e o TCU celebraram acordo de cooperação técnica, com o objetivo realizar o intercâmbio de conhecimentos, informações e bases

de dados entre as instituições. O documento, disponível no site da referida comissão, disciplina “o intercâmbio de conhecimento, informações e bases de dados entre os partícipes, e em especial o fornecimento periódico, pela CVM ao TCU, de informações estruturadas contendo dados referentes aos participantes do Mercado de Valores Mobiliários” (cl. 1ª, primeiro parágrafo). Da mesma forma, “o TCU viabilizará à CVM o acesso remoto aos seus sistemas para obtenção de informações que possam ser utilizadas em atividades de competência da CVM” (cl. 1ª, segundo parágrafo). Os objetivos de CVM e de TCU seriam os de “conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à gestão público e contribuir para melhoria da Administração Pública por meio de transferência de conhecimentos e do acesso a sistemas e informações constantes de bases de dados a cargo dos partícipes” (cl. 2ª). Diálogo. O assunto também é objeto de discussão no Congresso Nacional. Por meio do Projeto de Lei 9.431/2017, pretende-se introduzir na Lei Federal de Processo Administrativo (Lei 9.784/1999) a “decisão coordenada”. Por meio dela, decisões administrativas que exijam a participação de 3 (três) ou mais setores, órgãos ou entidades poderão ser tomadas mediante decisão coordenada, sempre que: (i) a relevância da matéria o justifique; (ii) houver discordância que prejudique a celeridade do processo administrativo decisório. O procedimento de decisão coordenada será convocado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade que tiver maior responsabilidade na condução da matéria em exame ou, na impossibilidade de sua definição, pela autoridade de mais alto nível hierárquico dos órgãos e entidades que participarão da decisão. Ela será convocada de ofício ou por provocação: (i) de qualquer dos órgãos, entidades ou autoridades responsáveis pela edição ou aprovação do ato; (ii) de concessionário ou permissionário de serviço público que demonstre interesse legítimo na decisão a ser adotada; (iii) de outros interessados. A conclusão dos trabalhos será consolidada em ata, que conterá, dentre outros pontos, (i) síntese das teses pertinentes ao objeto da convocação; (ii) registro das orientações, diretrizes, soluções ou propostas de atos governamentais relativos ao objeto da convocação; (iii) posicionamento dos participantes para subsidiar futura atuação governamental em matéria idêntica ou similar. Diálogo. Com base nos aspectos lançados acima, fica aqui proposta para que os debates sobre proposta para melhoria em nosso ambiente de infraestrutura, e notadamente para a contratação de parcerias, sejam realizados de forma integrada. Em suma: ela envolveria o PPI, pautado em suas competências para “ampliar as oportunidades de investimento e emprego e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do País” e “garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública” (art. 2º, I e II, da Lei 13.334), e o TCU, em função da centralidade que ganhou na análise de temas afetos a setores, licitações e contratos de infraestrutura. Periodicamente (a cada 6 meses, trimestralmente...), PPI e TCU levantariam informações sobre eventuais gargalos para a implementação de projetos de parcerias, para levar a cabo políticas públicas em setores de infraestrutura, e as trocariam mutuamente. A troca seria seguida de sugestões e questionamentos de parte a parte, que seriam enviadas depois de determinado período de tempo. Concluído este processo, PPI e TCU se reuniriam para diálogo sobre a matéria e para alinhamento de pontos comuns. Eventuais divergências poderiam ser sanadas. Entendimentos comuns seriam veiculados prospectivamente, gerando segurança jurídica. Agências reguladoras, ministérios, empresas estatais, outros entes federados e outros órgãos também poderiam ser chamados à discussão, a depender do tema em pauta. Matérias sensíveis poderiam ser submetidas a procedimentos de audiência e consulta pública, para que eventuais interessados pudessem fazer contribuições, apresentar proposições, fazer questionamentos. Todos os pontos seriam traduzidos em atas, para que as conclusões ficassem disponíveis na rede mundial de computadores, para garantia de transparência e para que,

paulatinamente, fosse criada base de dados comum com os temas deliberados. Esses pontos poderiam ser disciplinados em âmbito legal, tal como o fez o art. 17 da Lei do PPI, ou mesmo por meio acordo de cooperação, como demonstra a experiência de CVM e TCU. Em situação na qual sugestões e propostas parecem bemvindas, fica aqui mais uma, para que as demais, de maneira dialogada, possam sair do papel.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SAADI, Mario. Diálogo institucional para aprimoramento da agenda pública de infraestrutura: proposta que PPI e TCU poderiam tentar. *Direito do Estado — Colunistas*, 24 set. 2018. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/mario-saadi/dialogo-institucional-para-aprimoramento-da-agenda-publica-de-infraestrutura-proposta-que-ppi-e-tcu-poderiam-tentar>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/mario-saadi/dialogo-institucional-para-aprimoramento-da-agenda-publica-de-infraestrutura-proposta-que-ppi-e-tcu-poderiam-tentar>. Acesso em: 11 ago. 2026.

APA 7ª edição

Saadi, M. (2018, September 24). Diálogo institucional para aprimoramento da agenda pública de infraestrutura: proposta que PPI e TCU poderiam tentar. **Direito do Estado — Colunistas**. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/mario-saadi/dialogo-institucional-para-aprimoramento-da-agenda-publica-de-infraestrutura-proposta-que-ppi-e-tcu-poderiam-tentar>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SAADI, Mario. 2018. "Diálogo institucional para aprimoramento da agenda pública de infraestrutura: proposta que PPI e TCU poderiam tentar." **Direito do Estado — Colunistas**, September 24. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/mario-saadi/dialogo-institucional-para-aprimoramento-da-agenda-publica-de-infraestrutura-proposta-que-ppi-e-tcu-poderiam-tentar>

BibTeX

```
@article{mario-saadi-di-logo-institucional-para-aprimoramento-2018,
author = {Saadi, Mario},
title = {Diálogo institucional para aprimoramento da agenda pública de infraestrutura: proposta que PPI e TCU poderiam tentar},
journal = {Direito do Estado — Colunistas},
year = {2018},
url = {http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/mario-saadi/dialogo-institucional-para-aprimoramento-da-agenda-publica-de-infraestrutura-proposta-que-ppi-e-tcu-poderiam-tentar},
urldate = {2018-09-24}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>