ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ENGENHEIROS E ARQUITETOS DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

NOTA PÚBLICA DA ANEAC EM 09.03.17

ENGENHARIA DA CAIXA REJEITA A PEC 61/2015

Nos anos 80 e início de 90 não era incomum a manchete de abertura no Jornal Nacional da Globo: "Obra fantasma no município ...". Seguia-se helicóptero sobrevoando um pasto e a reportagem com frases próximas de "naquele vazio consta um hospital com 80% de verbas liberadas".

O Legislativo e o Executivo assumiram o desafio de encontrar soluções.

Um marco no Legislativo foi o relatório "O Retrato do Desperdício no Brasil", apresentado em novembro de 1995 por uma Comissão Temporária do Senado Federal, inventariando as obras inacabadas custeadas com recurso federal e prognosticando a origem dos problemas.

Naquele Retrato, a "desordem das finanças públicas", cuja consequência era a crônica falta de recursos orçamentários, constituía uma das principais causas de obra inacabada. No exercício de 1993, por exemplo, a existência de mais de setenta mil emendas ao projeto de lei do orçamento levava à pulverização de recursos e ao início de novas obras sem o término daquelas já iniciadas.

Além do relatório, avançou o Legislativo na cobrança de responsabilidades instaurando no Congresso a CPI dos "Anões do Orçamento".

Na esfera do Executivo, o País estava às voltas com a descontrolada hiperinflação, nascendo em 1994 o programa de estabilização econômica, que ficou conhecido como Plano Real. Bem sucedido, o plano auferiu estabilidade financeira à moeda, garantido maior controle e segurança na execução orçamentária do país.

A estabilidade na moeda e o clamor por seriedade na gestão de recursos federais induziram evoluções na elaboração do orçamento anual, evitando a pulverização de recursos, e trouxeram a obrigatoriedade de inserir despesas somente com fonte segura de funding (financiamento ou recurso a fundo perdido). Aperfeiçoamento na gestão de obra pública também é comprovado com a criação de carreiras de analista de infraestrutura nos Ministérios, passando a ser ocupada por profissionais com perfil técnico e conhecimento adequado às demandas do setor.

Evoluiu também a fiscalização na aplicação dos recursos, atividade que engloba a Comissão Mista de Orçamento, o Tribunal de Contas da União – TCU, o Ministério da Transparência (CGU) e outros órgãos gestores, com expressivo resultado positivo constatado pela massa de obras concluídas e em andamento, em que pese ganhar evidência a minoria de casos em que são detectados efetivos desvios.

Na década seguinte, a Portaria Interministerial 507/2011 e a sua substituta, a recente Portaria 424/2016, constituem marcos regulatórios importantes ao otimizar racionalidade à transferência de recursos da União, mediante convênios e contratos de repasse. Na mesma linha, o Sistema de Gestão de Convênios e Controle de Repasses, do Ministério do Planejamento – SICONV – ferramenta criada em

SBS - Quadra 2 - Bloco Q - Lote 3
Ed. João Carlos Saad, Sala 1410
Brasília - DF - CEP 70.070-120
(61) 3226-7449
www.aneac.org.br

2008 para administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios, traz as vantagens de agilizar a efetivação dos contratos, de dar transparência ao repasse do dinheiro público e de qualificar a gestão financeira.

Entretanto, uma das medidas de maior impacto para o combate ao desperdício e à proliferação de obras inacabadas foi a entrada da Caixa Econômica Federal em 1996 como agente financeiro e controlador da execução de emendas do Orçamento Geral da União - OGU. A Caixa trouxe ao OGU a mais impactante ferramenta para evitar o superfaturamento de obras, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI.

Hoje detentora de um corpo técnico próprio com 2.200 engenheiros e arquitetos (cerca de 1.100 voltados para acompanhar obras públicas), além de técnicos sociais, advogados e analistas operacionais, a participação da Caixa nesse processo assegura viabilidade técnica e orçamentária na fase de projeto e também assegura execução compatível, atuando como controle primário no processo.

A grande capilaridade, com polos técnicos em 72 capitais e cidades médias, e a diversidade de especialização permitem acompanhar desde uma pequena cisterna no interior do Nordeste até gigantescas usinas hidrelétricas. Nossos engenheiros e arquitetos, aprovados em concorrido concurso público, primam pela isenção ideológica partidária e são submetidos a rigorosos códigos de ética da Caixa, do Governo e dos Conselhos Profissionais.

A atuação da Caixa no setor público é seguidamente reconhecida pelo TCU como salutar à boa gestão das obras públicas. Diversos são os acórdãos que relatam isso, inclusive citando que a participação da área técnica Caixa no acompanhamento das emendas minimiza a ocorrência de irregularidades em relação a outras formas de repasse de recursos públicos.

Ocorre que todos esses avanços promovidos ao longo de mais de vinte anos podem ser perdidos agora.

A tramitação no Senado da Proposta de Emenda Constitucional - PEC 61/2015 visa que Emendas Individuais ao orçamento anual (recursos OGU) aportem recursos diretamente ao Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM). Se aprovada, diversos contratos de repasse com recursos OGU deixarão de ser acompanhados pela Caixa ou auditados por órgãos de controle federais, como CGU e TCU.

A Associação dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa Econômica Federal – ANEAC, entidade que defende a boa aplicação de recursos em obras públicas, se opõe à PEC 61.

Os argumentos que a PEC elenca como justificativas não se mostram minimamente convincentes:

1. Argumento 1: "*sanar dificuldades fiscais causadas pela administração dos repasses pela Caixa e pela demora nos pagamentos das taxas de administração pelo Tesouro Nacional à instituição financeira*".
   Nosso comentário: ainda que seja correto afirmar demora na reposição de taxas de administração, não se tem conhecimento de havermos deixado de cumprir nossas funções no

controle do repasse aos municípios. Reconhecemos que nenhuma operação deve ser subsidiada pela Caixa, contudo há caminhos viáveis para o equilíbrio financeiro, que não sejam a eliminação pura e simples do agente fomentador.

2. Argumento 2: "*evitar que os entes federativos tenham que apresentar projetos (...), os quais precisam ser fiscalizados, além de evitar prestação de contas*".
Nosso comentário: soa estranho ao presente momento do país, em plena Operação Lava Jato, que se proponha construir sem projeto, o que é refutado seguidamente pelos Conselhos Federais de Engenharia (CREA-CONFEA) e de Arquitetura-Urbanismo (CAU), e, mais estranho ainda que se proponha eliminar Prestação de Contas. Cabe ilustrar que projeto deficiente figura entre as causas mais recorrentes nos apontamentos de irregularidade pelo TCU. Longe de se eliminar projetos, o correto é avançar em rotinas que permitam às prefeituras receber projetos de melhor qualidade. Há casos de sucesso através da Empresa Brasileira de Projetos e de centrais de projeto instaladas em algumas Associações de Municípios.

3. Argumento 3: "*poupar o trabalho de fiscalização da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União".*
Nosso comentário: mesmo reconhecendo que cabe racionalizar a atividade de fiscalização, dedicando tempo menor a obras pequenas e atenção maior aos grandes investimentos, não é razoável simplesmente eliminar os controladores. Há caminhos alternativos, a Portaria Interministerial 507/2011 é exemplo acabado de como se pode racionalizar o acompanhamento de obras. Na Portaria cravou-se um marco ao estabelecer critérios menos complexos para obras pequenas, até R$ 750.000,00, e critérios mais rigorosos para obras acima disso.

Aqui é importante refutar a afirmação que o sistema é emperrado por completo (*excessivamente burocratizante*, como se alega na PEC). A verdade é conferida pelo fato irrefutável onde mais de 106.000 obras públicas (creches, escolas, ginásios de esporte, quadras, canalização de córregos, redes de água e esgoto, iluminação pública, unidades básicas de saúde, pavimentação e drenagem, presídios, etc.) e processos de aquisição de máquinas e equipamentos estão concluídos desde o ano de 1996, devidamente acompanhados pela Caixa e órgãos de controle, com índices de efetividade muito acima de várias obras sem tal controle federal, propiciando benefício social incalculável. Obras fantasma simplesmente deixaram de existir.

Digna de realce é a constatação que as transferências na modalidade "Repasse" (Caixa intermediando o processo) apresentam prazos de conclusão de obra mais reduzidos, geram menor incidência de Tomadas de Contas Especiais pelo TCU e apresentam maior índice de Prestação de Contas concluídas, quando comparadas à modalidade "Convênios" (transferência direta aos municípios pelos ministérios). Esta constatação levou à edição da Portaria 424/2016, a obrigar participação de Agente Financeiro em todas as operações de transferências. Não deixa de ser um reconhecimento à eficácia da Caixa.

Mas a Aneac não é apenas de confrontar, ao passo em que manifestamos contrariedade à PEC 61, reconhecemos como bem vindas iniciativas para agilizar obras, sem perda de qualidade e sem elevar o risco de desvios. A título contributivo apresentamos itens que merecem aprimoramento: rever os marcos legais licitatórios, implementar macro planejamento com definição de obras/etapas prioritárias,

facilitar o uso do SINAPI (ferramenta de orçamentos) e elevar a qualidade técnica de projetos. Este último tem forte correlação com a ausência (ou despreparo) de equipes técnicas nos munícipios. Tal insuficiência técnica é percebida rotineiramente no cotidiano da Engenharia da Caixa e urge ser tratada pelo Governo e Parlamento. A Aneac se dispõe a contribuir neste debate em outro momento.

Por último, além de relembrar o aprimoramento já ocorrido no controle da obra pública desde 1995 e refutar as justificativas da PEC 61, cabe alertar para um último problema: no momento atual de séria crise econômica e de déficit orçamentário, permitir hoje o remanejamento de recursos de obras (investimentos) para o caixa da Prefeitura, fatalmente pode induzir ao desvio de finalidade ou ao custeio da máquina pública. **Há efetivo risco da PEC 61 simplesmente facilitar a aplicação das emendas parlamentares no custeio dos municípios,** comprometendo a implementação dos programas ministeriais e prejudicando o acesso à infraestrutura básica pela população carente.

Portanto, o caminho proposto pela PEC 61 não se mostra adequado como rumo para o Brasil. Sua aprovação implicaria no retorno ao passado de descontrole e obras inacabadas, até mesmo obras fantasma. Simplesmente eliminar controles não é o melhor caminho, o ideal é aperfeiçoar a governança e racionalizar atividades, ponderando-se rotinas mais simples para obras pequenas e mais rigorosas para obras maiores. A Engenharia e Arquitetura da Caixa está à disposição para somar esforços neste sentido.

Brasília, 09 de março de 2017

DIRETORIA DA ANEAC
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ENGENHEIROS E ARQUITETOS DA CAIXA