



DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE		
EVENTO: Audiência Pública	Nº: 1427-A/09	DATA: 9/09/2009
INÍCIO: 10h04min	TÉRMINO: 12h51min	DURAÇÃO: 2h47min
TEMPO DE GRAVAÇÃO: 2h47min	PÁGINAS: 63	QUARTOS: 33

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO
PAULO ZIULKOSKI - Presidente da Confederação Nacional dos Municípios. MARIA DO CARMO LARA PERPÉTUO - Prefeita de Betim e Secretária-Geral da Frente Nacional de Prefeitos. MANOEL RENATO MACHADO FILHO - Diretor em exercício do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica do Ministério das Cidades. JOSÉ CARLOS MEDAGLIA FILHO - Superintendente Nacional de Repasses da Caixa Econômica Federal. PAULO HENRIQUE RAMOS MEDEIROS - Auditor Federal do Controle Externo do Tribunal de Contas da União — TCU.

SUMÁRIO: Esclarecimentos sobre as exigências para liberação de recursos dos convênios realizados pelos municípios e as denúncias em matéria jornalística referente à execução orçamentária e financeira.

OBSERVAÇÕES
Houve exibição de imagens. Houve falha na gravação.



O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Declaro aberta a presente reunião de audiência pública.

Convidamos para compor a Mesa o Sr Manoel Renato Machado Filho, Diretor em exercício de Desenvolvimento e Cooperação Técnica do Ministério das Cidades, substituindo o Sr. Márcio Fortes de Almeida, Ministro de Estado das Cidades; o Sr. Paulo Henrique Ramos Medeiros, Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, substituindo o Sr. Ubiratan Aguiar, Presidente do Tribunal de Contas da União; o Sr. José Carlos Medaglia Filho, Superintendente Nacional de Repasses da Caixa Econômica Federal, substituindo a Sra. Maria Fernanda Ramos Coelho, Presidente da Caixa Econômica Federal; o Sr. Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional dos Municípios; e a Sra. Maria do Carmo Lara Perpétua, Prefeita de Betim e Secretária-Geral da Frente Nacional de Prefeitos, substituindo o Sr. João Coser, Presidente da Frente Nacional de Prefeitos.

Sejam todos bem-vindos. Agradecemos aos senhores o atendimento ao convite. Todos os expositores farão a apresentação em *powerpoint*.

O Sr. Paulo Ziulkoski tem voo marcado para o meio-dia. Por essa razão, será o primeiro a fazer uso da palavra. Solicito a S.Sa. que faça sua apresentação de pé, com o microfone volante.

O requerimento para a realização da presente audiência pública é de autoria dos Deputados Márcio Reinaldo, Carlos Willian e Luiz Sérgio. Os 3 requerentes estão presentes.

Passo a palavra ao Sr. Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional de Municípios, pelo prazo de 20 minutos.

O SR. PAULO ZIULKOSKI - Bom dia a todos os Srs. Parlamentares, Deputados e Deputadas, Exmo. Sr. Deputado Silvio Torres, que preside esta importante Comissão. Ao saudar V.Exa. saúdo todos os Parlamentares, bem como os demais expositores, já nominados.

Quero agradecer aos Deputados por terem aprovado requerimento para aqui comparecermos, por sugestão do Deputado Carlos Willian.



O que vamos expor aqui tem a seguinte direção: primeiro reputamos esse depoimento, embora muito breve, bastante importante. Um dos maiores problemas do Brasil reside no que vamos tentar expor.

Não queremos nos referir apenas à questão em si do que deve ou não ser liberado, ou do que constitui entrave. Acho que, repito, um dos maiores problemas do Brasil nasce nas questões que vamos abordar. Portanto, nossa visão, que vou tentar apresentar brevemente, não é uma opinião pessoal, não é partidária, não se restringe à questão de Governo Lula, Governo Fernando Henrique ou outro. Trata-se de questão institucional.

Quando abordarmos aqui a relação do Congresso, não é do Deputado ou Deputada que está no mandato, mas sim da instituição Congresso Nacional, da relação federativa, porque, para nós, todo problema nasce na falta de uma definição objetiva do que todos falam, ou seja, o pacto federativo. Quando se quer escamotear alguma questão, usa-se a expressão “pacto federativo” e se leva para debaixo do tapete. Todo o problema do Brasil reside na falta de definição federativa e não só da definição, porque, quando há definição, não há cumprimento do que está definido. Há cumprimento ou cobrança sempre do menor. E o menor sempre é o município.

Portanto, a nossa entidade é apartidária, não tem o mínimo sentido colocar aqui... até porque já estamos vivendo o processo eleitoral. Não misturem. Vamos até pedir desculpas pela forma institucional da nossa apresentação, vendo o Brasil e discutindo a questão de Estado, não de partido ou de Governo. Desculpem-me, Sras. e Srs. Deputados, dessa forma é que pretendemos expor para chegarmos aos objetivos desta audiência pública.

(Segue-se exibição de imagens.)

Aqui reside o maior problema: as transferências voluntárias. Aqui está representando o Tribunal de Contas, instâncias que nos controlam. Não vi até hoje — deve haver, mas não é comum — discussão aqui sobre a transferência e o desvio do FPM. Não são discutidas na Comissão de Controle questões como desvio de TR e Lei Kandir.



O que se discute no Brasil é onde nascem essas questões, que são as chamadas transferências voluntárias, onde estão incluídas as emendas parlamentares e os programas que o Governo tem criado, não de forma legal, mas sim de forma administrativa.

O PAC é legalizado, mas foi legalizado para atender a uma questão do período eleitoral que se travava em 2006, no sentido de transferir ou não recursos durante a eleição. Por isso ele foi legalizado, no sentido de lei, não no sentido administrativo, como são os programas que vamos mostrar.

Vou me referir aos municípios. Não estou aqui escondendo nada. Gostaríamos que a Caixa Econômica Federal, o BNDES, o Banco do Brasil, os Ministérios, todas as instituições também procedessem no sentido de saber onde está o problema.

Fui convocado para aqui estar em razão de uma entrevista que dei a um jornal de Minas Gerais. Eu dizia que não aceitava a pecha, porque é comum dizerem que os municípios não têm estrutura e projetos, não encaminham as coisas corretamente e que por isso não andam. A culpa é do município? Não. Pode ter culpa, sim. É o sistema que está mal.

Cada um tem de assumir sua parte com responsabilidade e admitir o que está mal e o que está errado e não acusar um ou outro. O que está mal é o sistema implantado para a execução dos programas.

Vejam a parte dos municípios e o que eles têm de fazer: tributos, estar em dia com a prestação de contas, cumprir o limite constitucional de saúde. Que se observe todos os limites ali colocados. Não vou repeti-los, por causa do tempo.

Transferência voluntária. Para firmar os convênios relativos às transferências voluntárias, os municípios não podem estar inscritos no CAUC. Muita gente inclusive não sabe o que é o CAUC. Não estou falando dos Deputados, mas dos Prefeitos, de instituições, do Brasil. Entre outras coisas, está consolidada a Lei de Responsabilidade na Constituição.

No CAUC são registrados dados sobre toda essa parte aqui e outras que não estão aqui, que são mais 4 ou 5. Vou mostrar os números e o que é o CAUC. Todos que estão aqui conhecem.



Na primeira semana de julho, existiam 3.273 municípios, 59%, com apontamentos, ou seja, sem habilitação para poder contratar, para conveniar, enfim, para receber recursos. O número está ali. E muitos antigos estão sem solução. Mas continua havendo emenda parlamentar para aquele município, continua havendo programa induzindo aquele município a adotar aquele programa, sem um planejamento, não há planejamento. Esse é o número. O maior número de apontamentos, 1.700, é a certidão negativa de débito. Por isso saiu uma medida provisória, aqui debatida, MP 457, para reparcelar as dívidas dos Municípios, mas nós não devemos, a União nos deve mais.

E eu acho que a Comissão, como sugestão, poderia incursionar na área da Previdência, porque é muito grave, Presidente Silvio Torres, o que fazem com os Municípios. E aí não vejo a fiscalização de quem deveria na União controlar, inclusive CGU e outros órgãos, porque a União deve e não cumpre, não cumpre nem súmula do Supremo. Agora, depois de marchas, talvez venha a cumprir.

E isso não é privilégio do Governo Lula, eu quero deixar muito claro, eu estou falando institucionalmente. Isso vem de Sarney, Itamar, Fernando Henrique, e permanece no Governo atual, porque é a estrutura que está montada aqui em Brasília...

Vejam ali, por exemplo, o resumo do Cadastro Único. Os 1.740 a que me referi estão inabilitados; 3.800, naquele item, estão habilitados. Agora, regularidade de prestação de contas de convênio. Vejam o número que assusta: 1.167 municípios não prestaram contas, estão com problema de prestação de contas. E aí vem aquela acusação: isso é culpa do município, que não presta conta. Lógico que tem ineficiência, tem falta de cumprimento, mas eu estou olhando o nosso lado e estou colocando para fora para que haja transparência, para que nós possamos organizar. Agora, adianta mandar verba para um município que não tenha estrutura?

Então, se o Ministério das Cidades, eventualmente, ou outro ministério, ou uma emenda parlamentar já sabe que aquele Município não pode receber, por que aquela verba vai para aquele município? Por que é dito na mídia, por que é colocado no programa se não vai ser executado? Porque não há um planejamento prévio para se saber até se o município precisa do recurso ou não.



Programas do Governo Federal. Eu não sei se todos os Parlamentares têm conhecimento, mas o Governo tem programas editados por ato administrativo, que não estão em lei. Não está em lei a merenda escolar. São 22 centavos por dia. Por que não é corrigida há não sei quantos anos? Foi corrigida no Governo Lula, Fernando Henrique nunca corrigiu. Porque é um programa. Quantos têm? Trezentos e noventa e sete programas em que o município é induzido a vir a Brasília fazer projeto, pegar avião, gastar diária, vir a Brasília, entrar em peregrinação diária, porque são programas de transferências voluntárias, 397.

Projetos e liberação. O Governo Federal afirma que os municípios não têm habilitação técnica. Isso foi dito agora na imprensa. Aí, quando me ouviram, eu disse o seguinte: realmente, em parte é verdade, isso não é verdade absoluta, há vários projetos bem elaborados que não recebem recursos da União. Eu cito 2 exemplos aqui de 2 programas muito badalados: o PROVIAS, que é um financiamento, não é uma transferência voluntária, é mais grave ainda, grave no sentido de que há muito mais exigência, que é o PROVIAS, que é um programa de intervenção viária, aquisição de máquinas e equipamentos, e o Caminho da Escola, que é a aquisição de ônibus escolares.

Esses 2 exemplos estão aqui. Esses programas foram iniciados há 3 anos. O valor dos projetos com análise aprovada foi de 341 milhões. Entretanto, a execução do programa, nas informações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, percebemos que desde a sua criação foram comprometidos até agora 162 milhões, ou seja, 47%, porque os outros foram arquivados, como aparece ali embaixo. Eu estou falando daqueles completos. E a fonte é do Tesouro Nacional, não é minha.

Então, vejam quanto tem ali de projetos aprovados que estão lá esperando e que não saem. Então, não é que o município não tem projeto, não é que não necessite, não é que não existam as condições. Ele não é liberado.

Agora vamos ao PROVIAS, que é a mesma coisa. Dos 789 milhões, entretanto, consultando agora o Banco Nacional referentemente a esse programa, percebemos que de 2005 em diante foram comprometidos até o momento 336 milhões. E tem um saldo aprovado disponível. Por que não é liberado? É falta de



projeto? Está lá que é um financiamento, não é nenhum favor da União, é um financiamento que paga juro, inclusive. E tem lá mais 1 bilhão anunciado na mídia e sequer foi dado andamento. Eu estou citando 2 exemplos.

Transferências legais. É o assunto do PAC, que está legalizado no sentido de lei. Não que o outro não seja legítimo, só que decorre de ato administrativo. Você cria um Programa de Saúde de Família, com 30 mil equipes. São 6 mil reais por mês por equipe, o município gasta 23 mil. Uma parte foi recuperada pelo Presidente Lula? Foi. Mas como é que o município vai adotar mais Programa de Saúde da Família, mais agentes comunitários de saúde? Aí o Congresso — desculpem-me — cria lei. Ah, tem que ter teto, tem que ter salário básico para o agente comunitário. Onde é que está o dinheiro para pagar? Eu acho que tem de ter a lei estabelecendo o direito, mas tem de ter a lei mexendo onde? No dinheiro para financiar esses projetos e não criar a lei e obrigar o município a adotar sem ter recurso de contrapartida. Não há planejamento.

No Orçamento Geral da União, das obras do PAC, no Ministério das Cidades... isso são dados que nós temos, se for outra a versão, é o que nós estamos tendo acesso. Vejam ali os números, que chegam a ser assustadores pela forma como isso é apresentado.

Para resumir, foram 14 bilhões 653 milhões, em 3 anos, aproximadamente, de anúncio; foram empenhados 7 bilhões; foram pagos 4 bilhões e 500. Do empenhado tem 2 bilhões e 200 milhões, ou seja, quantidade de obras — é por obras que estamos analisando —, 3.961 obras. Concluídas, até hoje, do PAC: 60 obras, o que deu um total de valor gasto de 19 milhões de obras concluídas.

Esses são os números que temos. O Ministério das Cidades está aqui representado e poderá nos desmentir, se for o caso. Tomara que eu esteja errado. São os dados que nós temos. Ele anda e, aí, começa aquela acusação: é um município que não cumpre, é o outro. Não, é um conjunto de situações.

Apontamentos de Prefeitos. Aí gera todo o excesso de burocracia. A burocracia é como o pacto federativo, se alguém quer dizer que não anda, diz que é a burocracia. Mas que burocracia é essa? É a burocracia que está instituída desde o projeto, a documentação, a assinatura de convênio, prazos, enfim, toda essa parte.



E aí a culpa é da prefeitura, é do agente financeiro, é do ministério, é do Governo, é do orçamento, seja do que for.

Repito: isso que eu estou dizendo aqui é dos governos, não é do Governo Lula. O Governo Fernando Henrique, se formos examinar, é igual, eles mais ou menos se assemelham.

Falta de retorno do agente financeiro, que eu mencionei; alta rotatividade de técnicos. Uma hora é greve, a Caixa terceiriza, troca, o novo arquiteto ou engenheiro têm de reexaminar, rever o projeto, demora, vai e vem, quer dizer, tudo isso está complicando essa forma da transferência voluntária.

Dupla avaliação técnica. O Ministério às vezes tem uma avaliação, o agente financeiro tem outra, não se comunicam. O município tem culpa, mas não é culpa, a culpa do município é que ele não tem estrutura, e nem poderia ter porque ele não tem recurso para ter estrutura. Agora, se o Governo cria o programa, na minha opinião, deveria criar e executar o programa. Mas ele cria o programa e chama o município, que é o parceiro principal.

Historicamente, repito, é assim. Se a oposição ganhar no ano que vem será igual. A história nos mostra que é assim. Portanto, não é privilégio de um governo ou de outro. Quem cria o programa deveria sustentá-lo. Se já sabe que o município não tem estrutura, então que dê estrutura ao município, porque a Lei de Responsabilidade é muito complexa. O município acaba gastando para pegar um programa, que precisa, e não tem como sustentar; depois, as contas são rejeitadas. Como é esse planejamento? Então, o TCU tem razão quando começa a questionar certos aspectos. Se existe a lei, temos de cumpri-la.

Para analisar melhor a situação, fizemos o levantamento de todas as transferências da União de 1995 a 2009. São 14 anos. Dois exemplos aqui — eu não quero me fixar — de como é feito o procedimento, o município, 2 municípios, como é que eles fazem, como é que executam.

A tabela ao lado mostra a soma total. Vejam bem: dos recursos transferidos no período de 14 anos, são 45 bilhões. Destes, 31 bilhões foram liberados. Então, em todos esses 14 anos que estamos discutindo, foram só 31 bilhões. Toda essa coisa que tem acontecido de entrave e desentrave, alimentando...



O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Paulo, emendas e programas? Tudo junto?

O SR. PAULO ZIULKOSKI - Tudo. Tudo junto. Está aqui ano por ano o total dos convênios e o que foi liberado. Dos 45 bilhões, foram liberados 31. Eu tenho de mostrar isso aqui senão parece que eu estou falando do Governo Fernando Henrique ou do Governo Lula. Eu estou falando dos governos. O que liberou Fernando Henrique e o que liberou o Governo Lula. Valores corrigidos.

Desde 1995 foram celebrados 210 mil convênios. Vejam quantos. O Governo Fernando Henrique, 114 mil; Lula, 95; em média 45 convênios por dia. Isso significa 45 passagens, no mínimo, para assinar projetos; diárias, deslocamento — custo Brasil. Isso, para nós, com o maior respeito, é uma vergonha. É uma vergonha que o prefeito venha de pires na mão a Brasília. E vem mesmo. É lamentável, tenho de admitir, mas é a realidade. E quem fez isso? Quem elaborou isso? Não foram os Deputados que estão aqui. Ao longo dos anos e das décadas, a maioria do Congresso Nacional, com o Governo Federal, elaboraram essa forma de transferência, essa legislação, e é isso que estamos discutindo aqui ou não? Será que o Itamar era ditador, o Presidente Lula é ditador, o Fernando Henrique é ditador? Não. O Congresso, por maioria, vota essas questões. É assim que está estabelecido o pacto federativo.

Os municípios deram 16% em contrapartida. Ali tem o total, a contrapartida dos municípios, ano a ano. Não vou me ater por causa do tempo. Valores corrigidos agora. Dez bilhões no total dos convênios.

Em ambos os governos, os convênios são distribuídos de forma desproporcional pelo País. O Nordeste foi a região que mais celebrou convênios em ambos os governos. No Governo Lula, os investimentos do Sudeste cresceram 61, no Sul 42. Aqui aparecem um por um os gráficos do estudo que levantamos em todo esse período.

A execução dos convênios no contrato relativo à transferência voluntárias tem sido geradora de situações que envolvem negativamente os gestores públicos municipais e também os federais, como, por exemplo, as operações da Polícia Federal. Tudo isso que está aqui é que alimenta a imprensa, é que alimenta o



Tribunal de Contas, porque precisa fiscalizar mais, botar mais gente. Isso alimenta a mídia. Está tudo aqui. Em decorrência dessa transferência, nasce aqui o problema.

Mas vocês vejam que isso é de 5 anos para cá, de 2004 para cá: Operação Matusalém, operação não sei o quê, Pororoca, Guabiru, Confraria, Sanguessuga, Hélios, Carta Marcada, Vidas Secas, Torniquete, Fox. Por enquanto, o que levantamos é isso aqui. De onde nasceu isso? Do FPM? Do ICMS? Do IPTU? Nasceu de alguma parte? Nasceu da onde? Nasceu das emendas parlamentares, nasceu das transferências dos programas. E a CGU, com o maior respeito, que é um órgão controlador interno, tem de fiscalizar o dinheiro aonde vai, mas há um deslocamento. Agora mesmo assistimos à votação aqui para aprovar a vinda do Ministro. Imaginem um prefeito, e nós estamos numa federação, contatar com uma empresa e dizer: *“Olha, eu vou lhe dar a licitação porque você vai me fornecer tal dado”*. Se o prefeito fizer isso, o Ministério Público e o Tribunal, de cara, mandam afastar, suspendendo.

Quando há uma transferência, a CGU vai atrás daquela transferência, nas voluntárias, as outras eles não olham. E aí estão as manchetes. Em 87% dos casos, segundo a CGU, os prefeitos são ladrões, e nós não aceitamos isso. E como é que nós estamos? Ah, o prefeito tem de buscar dinheiro em Brasília. E a Câmara, que tinha de votar, no nosso entendimento, o que veio do Senado, regulando a Emenda 29, dinheiro para atender ao art. 198 da Constituição, criar a vinculação de recursos para a Saúde? Agora aqui se fala em criar uma contribuição e não votar o de lá.

Então, a Câmara está mudando o que veio do Senado, criando uma outra fonte. Lá dariam 28 bilhões a mais, aqui vai dar 12, e toda essa pantomina que se discute no Brasil. Está sendo votado aonde? Na Câmara, por maioria. Ou não é assim?

Apontamentos à CGU. As contratações. Vejam toda a distorção que decorre das transferências voluntárias. Como é que vamos organizar este País? E obras importantes, investimento. No ano que vem há eleições para Presidente, Governador, Deputado e Senador, mas não para prefeito. Então, o orçamento do município que estamos votando este ano, o PPA e a LDO — o PPA é para 4 anos



—... A parte de investimento não conhece a da União, porque daqui a um ano é eleito um outro presidente que muda tudo, e não se comunica o investimento.

Nós, inclusive, defendemos a coincidência de mandatos para que pelo menos os orçamentos possam se comunicar, se integrar. Não há essa integração, e isso não é discutido, porque, quando se vai discutir... Não é a reforma tributária que se vai discutir, porque lá é aumento de arrecadação. Nós queremos discutir a reforma fiscal, a distribuição do recurso, a competência de cada um, a descentralização e não desconcentração, como fazem aqui.

Aqui, o poder é centralizado, arrecada, vem tudo para cá e depois vai para os municípios. De que forma? O que é transparente e constitucional não tem problema. Aonde é que tem problema? Aqui. Então, tudo é apresentado dessa forma, e nós ficamos, lá na ponta, passando por essas humilhações e gastando dinheiro, haja vista que convênio hoje tem de ter no mínimo 100 mil reais de valor. Por quê? Porque o custo de um convênio é 100 mil reais. Vejam bem, são 210 mil convênios. Quanto o Brasil gastou com esses convênios? Como vamos poder mudar este País?

Os senhores desculpem a forma de me expressar, são números. Eu sei que às vezes agonizamos, porque aqui todos têm partido. No ano que vem haverá eleição, e a maioria, normalmente, com razão, olha para o seu partido, para a sua proposta. Mas eu acho que, para mudar, os candidatos e o Brasil terão de enfrentar isso aqui.

Quando terminarem as emendas parlamentares e pegarem os 10 bilhões transferidos pelo próprio FPM, por população, termina isso aqui. Passe o FPM. Que o Deputado não fique mais refém daquilo ali, nem o prefeito. Não vamos abrir mão do dinheiro. Ou então que coloque pelo FPM e o Deputado tenha o poder de indicar onde o dinheiro será aplicado, desde que haja transparência, desde que haja transferência, desde que não fique aquela barganha que todo mundo sabe que ocorre no Brasil: todo mundo procurando prefeito porque ano que vem há eleição. Eu não estou me referindo a todos, mas essa é a prática de anos e precisamos mudá-la.



Se pudermos contribuir, a Confederação produzirá esses estudos independente de partido. Eu sei que estamos aqui em cima, nessa posição, levando laço dos 2 lados, porque não tomamos posição para cá ou para lá. Estamos apresentando os números aqui e propondo uma alteração.

O Presidente Lula tem ido às nossas marchas e tem mudado muitas questões. Foi o Governo que mais teve acesso junto ao nosso município — não quero comparar com outro, porque não tenho posição partidária — e várias questões foram solucionadas, com apoio, mas isso aqui continua pendente. O Presidente mesmo, na marcha, anunciou: *“Vamos legalizar esses programas.”* Legalizar no sentido de lei, para que o município saiba orçamentariamente quanto terá de despesa, e não da forma que é: nascem e caem no colo do prefeito 300 mil para fazer uma ponte, sem estrutura de projeto e, entra todo um sistema, acaba caindo, que nem ocorreu com os municípios.

Na Operação Sanguessuga, o dinheiro deveria ir para a Saúde, e não para comprar ambulância, para comprometer Parlamentar, prefeito e toda a sociedade. Mas isso alimenta a imprensa. Toda a semana é importante uma matéria. A Polícia Federal está se destacando, os órgãos têm de colocar mais gente para fiscalizar, e vamos terminar quando com isso? Onde? Nesse dinheiro aqui, porque nos outros não tem problema.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Agradecemos ao Sr. Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional de Municípios.

Passamos imediatamente a palavra à Sra. Maria do Carmo Lara Perpétuo, Prefeita de Betim, que representa a Frente Nacional dos Prefeitos.

A SRA. MARIA DO CARMO LARA PERPÉTUO - Bom dia. É uma alegria muito grande estar nesta Casa, do outro lado, não contrário. Tive oportunidade de aqui estar 10 anos, aprender muito e levar minha experiência para o Município de Betim, onde sou Prefeita. Componho a Frente Nacional de Prefeitos, que tem como Presidente o Prefeito Coser, do Espírito Santo.

A Frente Nacional de Prefeitos existe há 20 anos. Iniciou com a então Prefeita Erundina, de São Paulo, quando os prefeitos das capitais, à época, não eram recebidos pelo Presidente. A partir dessa preocupação, criou-se a Frente



Nacional, inicialmente com as capitais, e hoje já existe, além das capitais, várias cidades com mais de 100 mil habitantes. Hoje é aberta a todas as cidades. A Frente é composta por prefeitos que estão no exercício do mandato.

Focando um pouco no requerimento, ele foi pautado na questão da Caixa Econômica. O requerimento dos Deputados Márcio Reinaldo Moreira — meu conterrâneo de Sete Lagoas, Minas Gerais —, Luiz Sérgio e Carlos Willian diz respeito à burocracia e as dificuldades da Caixa Econômica.

Tive oportunidade de ser Prefeita de 1993 a 1996, também com outro Presidente, e tive oportunidade de aqui estar como Deputada na gestão do Presidente Fernando Henrique e na do Presidente Lula.

O que a Frente está fazendo? Em que achamos que ela avançou? O que precisamos realmente melhorar?

(Segue-se exibição de imagens.)

A exigência para liberação de recursos dos convênios realizados pelos municípios possui 3 eixos de atuação. A excessiva burocracia não é de agora, mas é uma questão que enfrentamos.

Quando Deputada, fui por 8 anos membro da Comissão de Desenvolvimento Urbano. No meu primeiro mandato, não havia o Ministério das Cidades. Discutíamos com a Secretaria existente à época. Achamos que foi um avanço criar o Ministério das Cidades, que tem à frente hoje o Ministro Marcio Fortes. Isso possibilitou aos municípios terem uma referência.

Se antes a Caixa já tinha dificuldades, com o aumento de recursos para transferência aos municípios, mais dificuldades tem. A Caixa tinha uma estrutura, e não havia tantos recursos. Hoje, no entanto, conversando com qualquer prefeito de pequena, média e grande cidade, ele vai afirmar que recebe mais recursos. Tem condições de receber, se der conta de apresentar seus projetos e estudos. Há burocracia.

Foi criado o Comitê de Assuntos Federativos — CAF, que reúne 3 entidades: a CMN, do Paulo Ziulkoski, a ABM e a Frente Nacional de Prefeitos, além de representações das entidades estaduais, que de 3 em 3 meses reúnem-se com o Ministro Múcio e com o representante da Casa Civil para discutir o problema da



burocracia. Numa dessas reuniões foi formado um grupo de trabalho para avaliar como poderíamos ajudar a desburocratizar no pacto federativo. Esse grupo de trabalho fez uma proposta: criar o Portal de Convênios. Ele entrou em vigor no dia 1º de setembro e conta com a participação da Frente e de outras entidades. O endereço é: “www.convenios.gov.br”. Esse portal nos ajuda a trazer transparência, uma vez que permite o acompanhamento pela Internet da execução das contas e da aplicação dos recursos públicos. Ali teremos condições de ver quais são as dificuldades.

Há desburocratização. Há uma única apresentação de documentos, que ficam arquivados no portal, em vez de haver uma regularização para cada Ministério. Acho que esse é o maior avanço. Antes do SICONV, tínhamos de entregar os papéis em mãos. O papel vinha, sumia, voltava. Às vezes isso também acontece no município, mas é muito difícil. Vocês, que são Deputados, sabem disso.

Com a criação do SICONV houve uma facilidade. Lógico que os municípios têm que ter Internet, ADSL, digitalização. Se não avançar, em nada ajudará. O próprio município pode apresentar o seu projeto, o seu plano de trabalho. Mas, agora, o Portal de Convênios facilitará. Essa é uma conquista da Frente e das entidades representativas de prefeitos.

Esse portal vem trazer transparência, desburocratização, eficiência. Eficiência é a capacitação de servidores para utilização do portal, mediante cursos a distância, realizados pela Escola Nacional de Administração Pública — ENAP e pelo Serviço Federal de Processamento de Dados.

Estou me referindo ao Ministério das Cidades e à Caixa porque tive oportunidade de acompanhá-los, na Comissão de Desenvolvimento Urbano, há alguns anos. Quando a Caixa começou a discutir o PAC, foi a cada Estado, com o Ministério das Cidades, e fez cursos para as pessoas dos municípios se capacitarem. Realmente, a dificuldade dos municípios, de um lado, é a burocratização, em âmbito Federal e Estadual, e, de outro lado, é terem pessoas capacidades.



Normalmente, os municípios médios — o meu município é médio, possui 450 mil habitantes —, com 200 mil habitantes, têm mais facilidades do que os menores, porque dispõe de um pouco mais de recursos e podem contratar serviços.

Outra importante figura que possibilita o trabalho é a organização de várias entidades regionais para contratarem técnicos em conjunto, além dos consórcios. É muito importante os municípios se consorciarem para vencerem as dificuldades no campo da burocratização.

A judicialização da política. Esse assunto é realmente muito sério. O Ministério Público é um órgão importante, e sabemos da importância da fiscalização. Acho que nenhum Prefeito há de não querer a fiscalização.

O Congresso criou a Lei de Responsabilidade Fiscal — eu não estava aqui à época — para proteger o recurso público e, muitas vezes, essa lei é questionada. É preciso aprimorá-la, assim como a Lei das Licitações (Lei nº 8.666). Ela também foi criada para proteger o recurso público, mas precisa ser aprimorada.

Com a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, acho que houve um avanço. Ela facilita para os municípios. Ela permite às prefeituras comprarem de empresas do próprio município, até 80 mil reais.

A Frente Nacional de Prefeitos está fazendo cursos e treinamentos em cada região do Brasil para capacitar compradores dos municípios, pequenos e médios empresários e os informais que queiram entrar para a formalidade. Isso também é um avanço, porque a Lei nº 8.666 não permite compra direta do município. A Lei Geral permite. Ela facilita, porque ajuda a gerar emprego e a girar a economia do município.

Um dos maiores problemas que os Prefeitos enfrentam em todas as cidades, sejam menores, sejam maiores, é a questão da saúde, porque todo dia alguém tem de ser internado. Se é preciso passar um paciente na frente do outro, isso não é feito com base em avaliação médica, mas porque o Ministério Público mandou.

No nosso encontro no Rio de Janeiro, uma Prefeita deu um depoimento, bem como o Prefeito Sílvio, do Paraná, sobre absurdos acontecidos no tocante à judicialização da política, à relação do Ministério Público com as prefeituras e os prefeitos: trata todos como se fossem ladrões, como se não tivessem consciência.



Por isso, foi muito importante o 55º encontro da Frente, no Rio de Janeiro. Formamos uma mesa de debates sobre o relacionamento entre o Ministério Público e os prefeitos. Dela fazia parte o Sr. José Carlos Cosenzo, Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, além de Deputados e Prefeitos. Fizemos um acordo no sentido de levar essa discussão à Frente Nacional de Prefeitos e aprofundá-la, a fim de termos clareza do papel dos prefeitos e do Ministério Público e de como podemos avançar.

O que mais tem feito os prefeitos sofrerem é a maneira como o Ministério Público os vem tratando. Por exemplo, se um rio está cheio de esgoto, o prefeito que assume a prefeitura, no dia seguinte à posse, recebe uma intimidação para acabar com aquilo. É lógico que ele tem de acabar, mas ninguém tira esgoto de rio a custo zero e de uma hora para outra. Além disso, há a questão da saúde.

É muito séria essa questão. É um dos problemas que os municípios vêm enfrentando.

Sobre o diálogo entre os entes federados, o Prefeito Coser assinou protocolo de intenções com a Caixa Econômica Federal e a Frente, com o objetivo de encontrar uma maneira de desburocratizar — já estamos para fazer convênio entre a Frente e a Caixa —, para que os municípios tenham condições de receber emendas, transferências e convênios realizados. A Caixa tem feito todo um esforço nesse sentido.

A Caixa é uma instituição antiga e importante para o Brasil, mas ela esteve sucateada durante anos. Foi terceirizada em grande parte — tenho parente que foi funcionário da Caixa. Agora que foram retomados o seu papel e a sua importância, ela começou a receber muito dinheiro para repassar aos municípios. Com certeza, o grupo técnico da Caixa é muito qualificado, mas tem dificuldade em ter agilidade — essa dificuldade atinge o Poder Público em geral. Por meio desse convênio, desse protocolo de intenções que a Frente Nacional de Prefeitos assinou com a Caixa, pretendemos agilizar a saída do dinheiro do Governo Federal para que seja repassado pela Caixa aos municípios, a fim de que as obras sejam realizadas.

Assumi a Prefeitura de Betim agora, em janeiro. Havia duas obras do PAC na minha cidade: uma pelo BNDES e outra pela Caixa. Todas as duas foram visitadas



pela Polícia Federal, assim como as de várias cidades do entorno. Eu assumi e fiz uma discussão com o BNDES e com a Caixa. Houve um esforço da Caixa para que continuássemos a obra daquele jeito. Só que a licitação estava tão mal feita, com tanto problema, que realmente foi melhor não fazer. Atrasou a obra. Foi ruim, é ruim, está sendo ruim para a população, porque não chegou lá, mas realmente tinha muito problema. Se você, como prefeito, assume um problema desse, vai ser responsabilizado depois.

Esse diálogo vai facilitar para que se crie mecanismo para desburocratizar. O mecanismo da Internet hoje facilita, o mecanismo do Portal de Convênios facilita — fazer projetos e programas pela Internet é outra questão —, e o município tem que começar a se preparar.

O MEC tem um programa chamado PAR, Programa de Ação Articulada. O que é o PAR? Cada município tem que fazer o seu Programa de Ação Articulada, definir o que quer na sua educação, na sua rede. A partir daí, ele vai se credenciar para receber recursos.

Eu ainda estava aqui como Deputada, e mais de mil municípios do Brasil não tiveram condições de fazer o PAR. Eram municípios que tinham os menores índices na educação. Aí foi feita uma discussão. Contratou-se pessoal para ir aos municípios discutir. Então, o que quero agora, estando do lado de cá, como Prefeita e na Frente, é dar condições de treinamento, de formação, porque precisamos que o município gaste de maneira ordenada, mas que o resultado desse dinheiro que está chegando lá não fique parado, que ele chegue na vida das pessoas. Por isso vemos que o diálogo é importante.

Devemos realizar avaliações em conjunto sobre a implantação dos principais programas do Governo, o PAC, *Minha Casa, Minha Vida*. Esse é o protocolo de intenção que assinamos com a Caixa. Então, devemos acompanhar isso, fazer cobrança, assinar os contratos, acompanhar também com os prefeitos, construir conjuntamente uma agenda de estudos e projetos referentes ao desenvolvimento de arranjos institucionais, de cooperação federativa, como os consórcios públicos.

Uma lei aprovada nesta Casa que está sendo importante para a gente que está lá na ponta, como prefeito, hoje estou vendo, são os consórcios públicos, seja



na área de resíduos sólidos, seja na de saúde ou de segurança pública. Então, temos instrumentos muito importantes. Precisamos, enquanto Frente, trabalhar para que esses instrumentos ajudem a mudar a realidade do município.

O desenvolvimento de um programa conjunto de acompanhamento, sistematização e divulgação de experiências exitosas de governança municipal inovadora. O protocolo de intenção quer também isso. Precisamos — e esta Casa tem, a Comissão de Desenvolvimento Urbano dá um prêmio, todos os anos, para as cidades que tenham um programa... Cada ano é um tema. Outras áreas do Governo têm, outras áreas dos governos estaduais têm.

Penso que precisamos aprimorar a relação com a Controladoria da União, a CGU, com a Caixa e com o Ministério Público, para que realmente não se fique achando que, de um lado, só tem gente certa e, de outro, só gente que está fazendo coisa errada, como se os prefeitos só estivessem fazendo coisa errada.

À medida que dermos conta de aprimorar e avançar... Hoje temos um instrumento muito bom e muito importante, que é a Internet, a era da digitalização. Podemos estar lá no município e nos comunicar com Brasília. Isso facilita e diminui os custos de vindas e idas, pois precisamos estar aqui.

Quero agradecer, dizendo que trabalhamos no sentido de apresentar mais essas questões. Temos aqui o representante da Caixa. Acho que há sensibilidade da Caixa, mas quanto mais houver essa dedicação para, junto com as entidades, construir esse canal para ajudar os municípios a receberem seu dinheiro... O mais importante que nós prefeitos e prefeitas queremos é ver a vida da população mudada. Para isso, precisa chegar a política pública lá.

Acho que uma das coisas importantes foi se criar o Portal de Transparência, o portal para se apresentarem projetos. Citei aqui PAR, do MEC, *Minha Casa, Minha Vida*, do Ministério das Cidades, PAC, *Saúde da Família* e outros. Estamos construindo juntos. Precisamos de políticas públicas que tenham continuidade, sem importar quem sejam os Deputados, Prefeitos, Governadores, Presidentes.

Acho que também precisamos avançar cada vez mais na relação, para que possamos... Por exemplo, a Emenda nº 29 é fundamental para os municípios terem



recursos. É fundamental que os Estados a cumpram, porque todos os municípios já cumprem.

Quero agradecer à Comissão a oportunidade. A Frente Nacional de Prefeitos está aberta para participar de debates com Deputados e órgãos de Governo. Queremos avançar na desburocratização, na solução das dificuldades, através do diálogo, principalmente dando condições a prefeitos e prefeitas de realizarem governos que mudem a vida da população, melhorando as políticas públicas lá na ponta.

Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Nós é que agradecemos à Prefeita de Betim e Secretária-Geral da Frente Nacional de Prefeitos a participação.

Tem a palavra o Sr. Manoel Renato Machado Filho, Diretor em exercício de Desenvolvimento e Cooperação Técnica do Ministério das Cidades, aqui representando o Ministro Marcio Fortes. V.Sa. tem, também, até 20 minutos.

O SR. MANOEL RENATO MACHADO FILHO - Bom dia, Sr. Presidente, na pessoa de quem cumprimento os demais membros da Mesa, autores do requerimento, particularmente o Deputado Márcio Reinaldo Moreira, que se encontra aqui presente, e demais Deputados e presentes.

É uma satisfação representar o Ministro das Cidades aqui. S.Exa. não pôde comparecer porque tinha compromisso agendado com o Presidente da República, mas teria gostado muito de participar deste debate, especialmente depois das duas exposições iniciais que antecederam a minha, da Prefeita de Betim, Maria do Carmo Lara, e do Presidente da Confederação Nacional de Municípios, Dr. Paulo Ziulkoski, que já nos deixou, extremamente enriquecedoras em relação às dificuldades que os municípios estão enfrentando para a execução das obras delegadas.

Acho que o elemento central da discussão é justamente o modelo de aplicação de recursos, principalmente aqueles oriundos de transferências voluntárias, que estão embasados num modelo de transferência de recursos para a execução de obras que não são licitadas pela União, mas por Estados e Municípios e seus órgãos, que deveriam merecer uma legislação específica, do ponto de vista do Executivo, para sanar eventuais superposições de competências e mesmo



omissões. Há lacunas no modelo que não podem ser sanadas administrativamente, embora o Executivo e mesmo os órgãos de controle procurem saná-las para o trabalho do dia a dia.

Na nossa visão, estamos sofrendo de carência bastante expressiva de um respaldo legal para embasar essas transferências voluntárias e evitar esses tipos de problemas que o Dr. Paulo Ziulkoski levantou bem, e que a Dra. Maria do Carmo complementou, que é a judicialização da execução desses recursos.

Vou centrar minha exposição um pouco no Programa de Aceleração do Crescimento em função de estarmos experimentando uma série de iniciativas inovadoras para simplificar sua execução, em vista da escala dos investimentos que estão representados e das dificuldades com que vimos nos defrontando ao longo desse tempo, que poderão, dependendo do sucesso ou não dessas medidas, ser ampliadas e expandidas para os demais programas do Governo.

É claro que vou centrá-la nos programas e ações do Ministério das Cidades, em particular na área de saneamento, que está vinculada à Secretaria que represento aqui, mas que servem também para uma discussão mais coletiva e ampla.

Quando desenhamos o Programa de Aceleração do Crescimento na área de habitação e saneamento uma grande discussão se deu justamente sobre o modelo de aplicação dos recursos, se deveríamos ter um modelo reformista, ou seja, de ganhos incrementais, dentro da linha que já estava estabelecida legalmente, ou construir um novo modelo, completamente inovador, para a execução desses serviços.

Considerando que vimos um período grande de desinvestimento na área, em que, como já foi dito aqui, havia grande desestruturação, e não só do Governo Federal — temos que reconhecer isso —, como dos demais organismos, de Estados e Municípios, para execução desses serviços, optamos por uma linha reformista. Poderíamos propor um modelo completamente novo, só que isso demandaria um tempo muito grande, porque a discussão era essencialmente federativa, teria que envolver necessariamente Estados e Municípios. O tempo que se tinha para fazer



isso não era promissor de que encontraríamos uma solução a curto prazo que pudesse responder aos anseios coletivos.

Então, optamos pela linha mais prudente, um linha reformista: ir incrementando melhorias ao modelo existente para podermos fazer frente à execução das obras e, aí sim, ganharmos musculatura e amadurecimento para propormos um novo modelo num momento subsequente.

Eu assim havia estruturado a apresentação: uma caracterização breve do programa, o que farei muito rapidamente; as dificuldades principais com que temos nos defrontado; e as medidas adotadas pelo Governo Federal até aqui para sanar essas dificuldades, sempre nessa linha reformista, incremental, no sentido de dar agilidade à execução dentro dos limites da legislação.

(Segue-se exibição de imagens.)

Do ponto de vista da caracterização do PAC de saneamento, foram previstos inicialmente 40 bilhões de reais de investimentos nesse programa. Para que se tenha uma ideia do que isso representa, em cada ano, de 2007 a 2010, temos que investir o que foi investido no triênio passado. Então, em cada ano desse triênio, estamos investindo o que foi investido em todo o quadriênio passado e quase 30 vezes o que foi investido no triênio anterior, de 2003 a 2006.

Sem querer fazer comparações entre governos, do ponto de vista operacional, isso significa um desafio monumental. As estruturas não podem multiplicar-se da noite para o dia. Existem capacidades técnicas. O setor de saneamento é muito especial, muito específico, exige especialização de engenharia para fazer determinados tipos de intervenção, determinados tipos de obras, especialmente projetos de engenharia, que merecem, sim, amadurecimento e não podem ser construídos da noite para o dia.

Então, são investimentos de 40 bilhões de reais, 20 bilhões dos quais onerosos, ou seja, oriundos de empréstimos, principalmente do FGTS e do FAT; cerca de 17 bilhões não onerosos, do OGU; e 3,2 bilhões de contrapartida. Se compararmos originalmente essas contrapartidas com o que foi idealizado no programa, elas já foram reduzidas a menos da metade. Originalmente, foram previstos 8 bilhões de contrapartida, que seriam 20% do investimento global original.



Estamos reduzindo isso progressivamente. Estamos agora em 3,2 bilhões de reais, justamente reconhecendo as dificuldades conjunturais e estruturais que os municípios têm tido, especialmente depois da eclosão da crise econômica internacional.

Dos órgãos envolvidos. No âmbito federal, o Ministério das Cidades, a Fundação Nacional de Saúde e o Ministério da Integração Nacional estão envolvidos, além de Estados e Municípios e seus prestadores de serviços, sejam as companhias estaduais de saneamento, as autarquias municipais, as empresas municipais, os departamentos municipais. Enfim, toda uma plêiade de estruturas operacionais estão envolvidas nessa execução.

Das metas anunciadas no PAC. No caso do abastecimento de água, 7 milhões de domicílios; no esgotamento sanitário, 7,3 milhões de domicílios; nos resíduos sólidos, 8,9 milhões de domicílios. Estamos perseguindo essas metas. A mais difícil de cumprir, nesse caso, é a do resíduo sólido urbano.

O modelo brasileiro de implementação de recursos para obras delegadas, que envolvem Estados e Municípios, é muito complexo. Ele envolve um órgão gestor, que é um órgão da administração direta — no caso, o Ministério das Cidades —, e envolve a Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária da União, porque os órgãos da administração direta no Brasil não têm mais estrutura para execução própria, nem lhes compete executar diretamente os recursos, como ocorria no passado. Felizmente, depois da Constituição, o princípio da descentralização foi consagrado e temos perseguido a execução das obras pelos órgãos que são competentes para tanto. No caso de saneamento e habitação, são os órgãos municipais. O Ministério das Cidades reconhece a titularidade municipal do serviço de saneamento, embora haja uma controvérsia jurídica em torno da titularidade de regiões metropolitanas com governos estaduais, e esse conflito federativo instalado dificulta a execução das obras em muitos locais.

Ao órgão gestor compete conceber, planejar, normatizar, selecionar e disponibilizar os recursos; monitorar e avaliar os programas. À mandatária da União, a Caixa Econômica Federal, compete a análise de projetos, contratação, aferição, análise da prestação de contas.



A Caixa tem uma visibilidade muito grande na ponta, depois de selecionados os empreendimentos, tem todo um conjunto de atividades operacionais, e é remunerada para isso, mediante contrato de prestação de serviços com o Ministério das Cidades.

No âmbito dos recursos onerosos é mais complicado ainda. Há ainda mais interventores. A Caixa Econômica Federal, no caso do FGTS, desempenha duplo papel, agente operador e agente financeiro, e tem o Conselho Curador do Fundo, seja do FGTS ou do FAT, que emana as diretrizes gerais.

Compete ao órgão da administração direta, no caso, o Ministério das Cidades, ser o gestor da aplicação dos recursos, ou seja, propor, normatizar, selecionar, monitorar e avaliar os programas. Ele tem atuação bem mais limitada.

No caso do PAC de saneamento, para os senhores terem ideia dos investimentos globais previstos, no Ministério das Cidades, temos uma carteira. Selecionamos praticamente tudo o que tínhamos a selecionar, e hoje temos 34 bilhões de recursos selecionados, 12 bilhões de recursos do OGU e 21 bilhões de recursos de financiamento, que representam 1.848 empreendimentos. Já temos mais ou menos 24 bilhões contratados, 70% do recurso total, e já temos 75% dos recursos contratados com obras iniciadas. A contrapartida média de recursos é da ordem de 17%, que varia em relação ao porte do município. Isso é OGU e financiamento.

Para ilustrar o desempenho de contratação e seleção por região do País, o Sudeste concentra a maior parte dos recursos porque é onde está concentrada o maior déficit absoluto. Normalmente, quando falamos em déficit relativo, o Nordeste e o Norte são muito mais carentes, mas considerando o número de população ou de domicílios não atendidos, o Sudeste ainda tem déficit absoluto maior do que as outras regiões do País, o que justifica a maior concentração de recursos nessa região. Não se trata de preconceito com relação a outras regiões do País. E o Sudeste é também muito alavancado pela alocação de recursos onerosos, tendo em vista que Estados e Municípios têm maior capacidade de endividamento e de pagamento. Basicamente, essa é a situação.



Do ponto de vista da carteira de investimentos por modalidade, o Governo Federal tem obtido um certo êxito na priorização dos investimentos de esgotamento sanitário.

No Programa de Aceleração do Crescimento, os investimentos de esgotamento sanitário superam todas as demais modalidades, coisa que nunca aconteceu na história recente do País. Em geral, se deixarmos isso solto, os investimentos em abastecimento de água predominam largamente. Graças à firme atuação tanto do Ministério das Cidades, quanto da FUNASA e do Ministério da Integração Nacional, que compartilham as competências para atuação na área de saneamento, conseguiremos reverter essa tendência histórica. O esgotamento sanitário representa hoje 35% do investimento global do PAC, enquanto o manejo de águas pluviais, a drenagem, o abastecimento de água e o saneamento integrado oscilam em torno de 20% dos investimentos globais.

Em relação aos estágios dos empreendimentos contratados, dos 76% dos empreendimentos em obras, que representam 10 bilhões em recursos onerosos, de financiamento, e 8 bilhões de recursos do OGU, 10% estão em licitação feita por Estados e Municípios e 13,6% nas fases de planejamento inicial da obra, tanto em processo de contratação, quanto em preparação de projeto, consecução do licenciamento ambiental, titularidade de área, enfim, todas as demais atividades de planejamento das intervenções.

Quanto à execução média por Unidade da Federação, o Brasil atinge 19% de execução média, o que ainda é baixo para as pretensões do programa, mas temos absoluta convicção de que haverá um crescimento muito acelerado no segundo semestre deste ano, principalmente em razão de o Governo Federal não ter podido reconhecer um conjunto de obras que já estão iniciadas, em virtude de problemas ambientais, de licitação. Mas certamente isso terá incremento muito grande nesse segundo semestre.

Fazendo uma comparação por Unidade da Federação, Minas Gerais é o Estado que tem a execução mais razoável, atingindo em média 40% da execução dos recursos globais. Nesse aspecto, temos de ressaltar o papel que a COPASA vem desempenhando, com uma agilização muito grande na execução, nas suas



intervenções, e de vários municípios, a exemplo do município da ex-Deputada Maria do Carmo Lara.

Os municípios que estão em situação mais difícil são: Tocantins, porque tem uma carteira pequena — houve interrupção na execução dos poucos empreendimentos que tivemos, em face da Operação João de Barro —; Ceará, principalmente, a nosso ver, por um equívoco no planejamento dos empreendimentos de esgotamento sanitário em Fortaleza elaborado pelo Governo do Estado, que já foram corrigidos e devem se normalizar.

E no Estado de Rondônia, que tem o maior empreendimento do PAC de saneamento, o esgotamento sanitário de Porto Velho. Pegamos uma cidade praticamente com zero de esgotamento sanitário e vamos entregá-la com 100% de esgotamento sanitário e com um operador que não opera um metro de rede coletora de esgoto no Estado inteiro. Então, é um desafio técnico de grande envergadura.

Em relação ao percentual médio de execução por região, temos o Sudeste com execução pouco melhor que a média e as demais regiões do País oscilando em torno 14%, 15%.

Por modalidade, há uma curiosidade. A modalidade de saneamento mais complexa, que é a urbanização de favela, é a que tem melhor percentual de execução, atingindo a escala dos 30%. E isso só pode ser explicado, a nosso ver, pela qualidade dos projetos. Cerca de 30%, quase um terço dos projetos de saneamento integrado que apoiamos foram elaborados durante o quadriênio 2003/2006 por um Programa chamado PAT-PROSANEAR, feito pelo Ministério das Cidades, com apoio do Banco Mundial, que passou 4 anos elaborando projeto de engenharia para intervenção em favela.

Quando o PAC chegou pegou nessa modalidade um conjunto muito expressivo de empreendimentos com projetos prontos, projeto em nível executivo. E isso dá essa diferença de execução substancial em relação às demais modalidades.

Do ponto de vista da execução, uma vez que um dos requerimentos falava em evolução da execução, saímos no início do ano com uma execução financeira, ou seja, recurso efetivamente pago. A curva de cima é o que está pago à disposição



dos Municípios, na conta, bastando apenas apresentar a medição para que a Caixa possa desembolsar.

Tínhamos 3 bilhões de reais disponíveis no início do ano nas contas e 2 bilhões de reais disponíveis e desbloqueados para as obras que tinham sido executadas. Em agosto estamos chegando a 4 bilhões disponibilizados na conta e perto de 3 bilhões já desbloqueados, o que demonstra a evolução da curva de desembolso. E há a previsão de que chegaremos ao fim do ano com 6 bilhões de reais nas contas correntes de cada empreendimento e 5 bilhões de reais já efetivamente desembolsados.

Ou seja, nós depositamos na conta e ficamos esperando o Município apresentar a medição, o Município e o Estado, o executor, enfim. Ele apresenta e nós pagamos. Então, estamos andando com o recurso sempre na frente do empreendimento para evitar aquela descontinuidade que o Dr. Paulo Ziulkoski citou no início, de que muitas vezes a obra anda e não tem recurso para pagar. No caso do Programa de Aceleração do Crescimento nós invertemos essa lógica.

Hoje, em relação à execução orçamentária do PAC — outra pergunta feita — nas rubricas do PAC de saneamento do Ministério das Cidades temos hoje 70% dos recursos empenhados. Dos 2,9 bilhões de reais da dotação, já empenhamos, ou solicitamos o empenho, ou seja, está em processo de empenho, 2,1 bilhão. A esmagadora maioria está na rubrica de drenagem urbana, PLN 13, que veio dar suporte orçamentário ao PAC Drenagem, anunciado pelo Presidente da República em junho. Foi um crédito extraordinário, aprovado por esta Casa em julho, liberado para o Executivo, para os Ministérios executores agora em agosto.

Do ponto de vista da execução orçamentária, consideramos bastante satisfatório.

Do ponto de vista do investimento *per capita*, há uma diferença grande entre os Municípios.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Eu peço que acelere.

O SR. MANOEL RENATO MACHADO FILHO - Eu vou acelerar sim.

Esta é mais uma curiosidade, eu vou deixá-la aqui: a média Brasil é de 153 reais, mas a Região Norte tem merecido atenção especial no Programa de



Aceleração do Crescimento. Os 5 Estados mais bem aquinhoados são da Região Norte, investimento *per capita*, Roraima, Acre, Rondônia, Amazonas e Amapá, justamente reconhecendo a carência dos serviços de saneamento em que vivem.

Investimento em domicílio, diferença em relação ao gráfico anterior. Esses são os domicílios sem acesso ao serviço.

Aqui, aquela curva que eu já comentei que mostra que o investimento em 2008, 12 bilhões, é a soma dos investimentos do quadriênio anterior, tanto em compromisso de gasto, que é a contratação, tanto em desembolso, que é o desembolso realizado, a curva de baixo. Apenas uma ilustração para ver o tamanho do salto que foi dado.

Em relação às dificuldades principais, todo princípio de execução das ações do PAC, assim como os princípios de transferência voluntária dos recursos estão moldados dentro do princípio da cooperação federativa. Então, pressupõe que haja a soma de esforços de União, Estados e Municípios para a consecução do objetivo final, que é beneficiar a população. Não faz muito sentido essa discussão de que a culpa é de A, de B, ou de C. Se não está funcionando, a culpa é coletiva e nós temos de atuar coletivamente para superar essa dificuldade.

Dentro dessa lógica, as dificuldades principais: há dificuldades em todos os 3 níveis de governo e também na iniciativa privada, que pouco se fala, mas nós no PAC experimentamos situações díspares, vou comentá-las daqui a pouco.

No Governo Federal temos dificuldades normativas, que são complexas, o modelo de execução envolve vários órgãos, é difícil, é verticalizado, e nós reconhecemos isso e temos atuado para minimizar esses problemas na medida do possível, na medida que a legislação permite.

Há grande instabilidade de regras. Por exemplo, quando o TCU baixa um acórdão e os Ministérios têm de seguir, isso significa repercussão sobre os nossos normativos durante o processo de contratação e execução das obras. E isso implica uma série de atribuições operacionais que não são triviais e que precisam ser tratadas.

Indefinição de competências legais, quer dizer, de quem é a competência pela análise dos processos licitatórios feitos por entes federados, que são



autônomos segundo a Constituição? Qual é a competência da União para interferir num contrato administrativo feito por Estados e Municípios mesmo tendo recurso da União? Essa é uma discussão em aberto.

E uma gestão logicamente deficiente, nós reconhecemos isso, o Governo Federal não tem uma estrutura compatível com o tamanho da tarefa que tem de gerenciar, no caso uma carteira enorme de recursos.

Do ponto de vista de Estados e Municípios também enfrentamos dificuldades. Temos conflitos de competências entre Estados e Municípios em regiões metropolitanas, temos dificuldade na capacidade de planejamento, de gerenciamento e de execução das obras, muito fruto desse histórico de desinvestimento por que passamos recentemente.

E na iniciativa privada também enfrentamos dificuldades, dificuldade com processo de contratação — já foi comentado aqui a necessidade de atualização da Lei nº 8.666 —, dificuldade de capacidade instalada. E o PAC tem uma história muito interessante. No segundo semestre de 2007, primeiro semestre de 2008 nós experimentamos o aquecimento do mercado. Em razão do anúncio do PAC houve uma série de encomendas muito expressivas para o setor privado, que não deu conta de atender tempestivamente. Em seguida veio a depressão, vamos chamar assim, veio a crise econômica internacional com os seus reflexos e nós experimentamos o reverso da moeda.

Também há dificuldade no setor privado, a elasticidade de produção não é tão grande, há um histórico de dificuldade de qualidade, pontualidade, de dificuldade de recebimento dos serviços, pelos serviços, então também não é trivial não apenas pelo lado governamental, mas da iniciativa privada.

Aqui, uma síntese das principais dificuldades.

Do ponto de vista do Governo Federal, os normativos extremamente complexos, a estrutura muito verticalizada e distante, a aprovação dos processos licitatórios, as competências, a introdução de novos mecanismos que precisam de um amadurecimento sem que haja esse período de transição.

O SINAPI é um exemplo disso. Foi introduzido em 2007 como balizador de custos para aplicação de recursos federais, mas não houve, a nosso ver, um



processo de capacitação de Estados e Municípios nem tão pouco a disponibilização dos órgãos do próprio Governo, como a Caixa, do SINAPI completo na Internet para que o Município possa seguir essas regras.

Isso gerou um problema monumental do ponto de vista operacional, uma vez que uma série de licitações foram feitas sem observar o SINAPI, e agora nós temos de corrigir com o carro andando. Então, é extremamente difícil. Houve demora para a aprovação do pagamento de medições, problemas com os órgãos de controle, de mudança de entendimento em relação a determinados procedimentos já consagrados e também problema de gestão.

e, do ponto de vista dos Municípios, os projetos insuficientes ou mesmo de inexistência de projeto de engenharia, o licenciamento ambiental moroso, tanto pelo lado do Município como pelo lado do licenciador, a titularidade de área e as licitações, exatamente o que o Ministro reproduziu naquela reportagem que deu origem a esta convocação.

Do ponto de vista do detalhamento das dificuldades eu não vou detalhar muito para não tomar muito tempo, mas a título de ilustração, os projetos de engenharia que recebemos, via de regra, têm graves de alternativas, análise de concepção de alternativas. Isso é algo absolutamente fundamental num projeto de um sistema de abastecimento de água ou num sistema de esgotamento sanitário, onde se está tomando decisão 30, 40 anos na frente. Que dizer, seria absolutamente irresponsável de nossa parte que não pedíssemos complementação dos projetos ou mesmo revisão completa de sua qualidade.

Somos corresponsáveis pelos projetos que aprovamos, então precisamos ter, de certa maneira, um grau de exigência mínimo e não estamos pedindo nada mais além do que está estabelecido nas normas brasileiras que regem a matéria.

A questão do licenciamento já comentei. Há deficiências nos projetos. E essa é a deficiência central. Se o projeto é ruim, não se consegue o licenciamento. O licenciamento vai pedir complementação de projeto, estudo de impacto ambiental. Muitas vezes nós do setor não temos capacidade de responder prontamente, em vista desse histórico de desestruturação, que não se reverte em curto prazo. E fica



essa pecha de que a licença ambiental é um dificultador. Ela é, muito também em função da desestruturação dos órgãos ambientais e executores.

A questão da titularidade de áreas é um problema enorme. Temos que executar as obras em áreas que já têm posse ou domínio pelo órgão público. Essa é uma exigência legal. Muitas vezes, regularizar essas áreas é um desafio muito maior do que executar as obras. Há um problema de desconhecimento de legislação. Enfim, há problemas de licitação, de prestação de contas; há problemas depois, no pós-obra, porque precisamos fazer esse sistema funcionar depois da obra pronta. Para isso, precisamos ter estrutura de assistência técnica para capacitar o prestador a operar e manter esse serviço. Caso contrário, a obra não entra em operação. Fazemos todo esse esforço e a obra não reverte nenhum benefício à comunidade.

O Governo Federal adotou uma série de medidas para simplificar isso. Eu vou ilustrar com as principais. Uma delas e das primeiras também foi a edição da Lei nº 11.578, de 2007, aprovada por esta Casa, que transformou os recursos do PAC em despesa obrigatória.

Há reconhecimento do Executivo das dificuldades com que temos convivido anual e corriqueiramente, como o Dr. Paulo Ziulkoski elencou na sua apresentação. Quando o Governo editou a medida provisória que se transformou na Lei nº 11.578, de 2007, e transformou os recursos do PAC em despesa obrigatória, foi um reconhecimento de que o cálculo, por exemplo, era um grande entrave à execução ágil das obras e também de que não poderia ser feito um programa de investimento dessa envergadura sem descontingenciamento dos recursos que permitisse ou lançasse base para um planejamento plurianual.

Simplificação do licenciamento ambiental das obras de esgotamento sanitário; a resolução do CONAMA, de 2007; criação das carreiras de especialista e analista de infraestrutura e contratação de pessoal, tanto pelos Ministérios das Cidades e de Integração Nacional, FUNASA e Caixa, tudo foi um reforço de gestão substancial para que pudéssemos dar conta da nossa tarefa.

Do ponto de vista do financeiro, a antecipação ou disponibilização prévia dos recursos das obras, duas medições ou 10% na frente da execução. Isso foi feito por atos administrativos.



Pagamento. Inversão do fluxo de desembolso das obras. Ou seja, antes, como era? O Município apresentava a mediação, a Caixa ia aferir a obra e depois pagava. Nós invertemos o fluxo: o Município apresenta a medição, nós pagamos e depois vamos aferir a obra. Se houver glosa, descontamos na seguinte. Isso deu grande agilidade na execução das obras.

Prestação de contas. Alongamos os prazos. Antigamente era: a cada segundo pagamento tinha que se prestar conta do primeiro. Alongamos, demos carência de 2: no terceiro pagamento é que se vai prestar contas do primeiro, dando espaço e fôlego para que os Municípios e Estados pudessem prestar contas.

Admissão de pagamentos de materiais estacionados em canteiro, que também no caso de obras de saneamento foi uma medida importante.

Redução de até 40% nas contrapartidas inicialmente pactuadas, e com a inovação de que parte dessa redução está vinculada à cláusula de desempenho. Ou seja, procura estimular o executar a executar com agilidade as obras.

O gerenciamento das obras, a admissão do custeio dessa despesa com recurso da operação. Antigamente não era admitido.

Aceitação de declaração formal de autoridade pública federal, estadual ou municipal para comprovação da titularidade da área pública, em determinadas situações, o que agilizou muito o processo de regularização.

Nos projetos, a disponibilização de recursos para a elaboração dos projetos de engenharia e de assistência técnica para aperfeiçoamento dos projetos.

Por fim, monitoramento. Houve a montagem de um esquema de monitoramento próximo, por parte do Ministério das Cidades e da Caixa, com criação de gabinete de gestão integrada do PAC nos Estados, realização de videoconferência e de reuniões presenciais. Há uma hierarquia de acompanhamento que procura ser observada corriqueiramente para que nós consigamos detectar precocemente o problema e resolver tudo.

Basicamente é isso.

Tudo isso foi feito num espaço de tempo relativamente curto. O agravante, o novo ciclo de investimento não veio acompanhado ainda da modernização geral do setor. Estamos fazendo um investimento brutal em cima de estruturas que vinham



com uma série de dificuldades e carências que precisamos atacar. E mais investimentos maciços em momentos de transição de modelo, como a Deputada e Prefeita Maria do Carmo já comentou.

A introdução da Lei nº 11.107, de 2005, é uma inovação do modelo importantíssima e da própria Lei nº 11.445, de 2007, do marco regulatório do saneamento, que está sendo operacionalizada na prática.

Era isso. Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Agradecemos ao Sr. Manoel Renato Machado Filho, Diretor em exercício de Desenvolvimento e Cooperação Técnica do Ministério das Cidades.

Imediatamente concedemos a palavra ao Sr. José Carlos Medaglia Filho, Superintendente Nacional de Repasses da Caixa Econômica Federal.

O SR. JOSÉ CARLOS MEDAGLIA FILHO - Muito bom dia.

Eu quero cumprimentar o Sr. Presidente Silvio Torres e demais presentes.

Inicialmente, quero agradecer à Comissão a oportunidade oferecida à Caixa Econômica. Estou aqui representando sua Presidenta, Maria Fernanda Ramos Coelho, para fazer este debate que consideramos fundamental para o País, e já está largamente colocado, a fundamentalidade dessas transferências entre os entes federativos.

A Caixa Econômica, desde 1995, 1996, vem operando nessa modalidade das transferências, num processo que gostaríamos de resgatar como evolutivo, em que começamos diante de uma realidade extremamente negativa do País, quando tínhamos obras inacabadas, liberação de recursos sem ter obra, pontes que não ligavam nada a lugar nenhum, rodovias que também não tinham serventia. Enfim, saímos de um processo caótico.

A nosso ver, nesse período tivemos uma evolução bastante apreciável. Nós nos encontramos num estado da arte em que precisamos novamente de um salto de qualidade para que esse processo possa responder às necessidades da população.

A Caixa desempenha a função de agente operador dos programas de Governo desde 1996. Ela atua na condição de mandatária dos órgãos gestores.



Portanto, tem a responsabilidade de aplicar regras basicamente ditadas pelos órgãos gestores.

Para ilustrar como é o fluxo, toda destinação de recursos do Orçamento da União passa por uma discussão entre o Poder Executivo, a Presidência da República, e o Congresso Nacional, na elaboração de um plano plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que é renovada anualmente, e a Lei do Orçamento, anual.

Esses recursos são alocados aos Ministérios, os órgãos gestores, que elaboram seus programas, delegam à Caixa a operacionalização e, mediante o acompanhamento — contratação, análise e acompanhamento —, a Caixa se relaciona com os tomadores, Estados e Municípios.

A partir desse programa do Governo Federal, a Caixa tem atuação, firma contratos de repasse, que são contratos de 3 partes — Governo Federal, Caixa e tomador —, para execução de obras, serviços, aquisição de bens, máquinas e equipamentos. Tudo isso cabe nos programas elaborados pelos Ministérios operacionalizados pela Caixa.

Existe um regramento fundamental no nosso processo: a Lei de Responsabilidade Fiscal. Desde 2000 ela estabeleceu normas para as finanças públicas, estabelece as responsabilidades, a quem compete executar, a quem compete fiscalizar e a quem compete fazer as liberações, fazer análise de prestação de contas etc. A LRF é tida como um marco nas aplicações dos recursos da União.

Em relação a diretrizes, a Caixa tem todo um regramento que precisa ser cumprido. E acabamos tendo relacionamento ou cumprimento de regras dados pela LDO, pela Lei de Licitações — Lei nº 8.666, de 1993 —, as Instruções Normativas nºs 01, de 1997, e nº 01, de 2001, recentemente, o Decreto nº 6.170, de 2007, a Portaria nº 127, que regulamenta esse decreto, e as demais portarias que fazem alterações na Portaria interministerial.

Além disso, existem as regras específicas de cada programa, emanadas por cada órgão gestor.

Pinçamos o art. 8 do Decreto nº 6.170 como sendo hoje a questão mais impactante relacionada às transferências da União. O que versa esse artigo do decreto? Que a execução de qualquer programa de trabalho que objetive realização



de obras será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de uma estrutura para acompanhar a execução do convênio.

O que quer dizer isso? Todos os Ministérios gestores estão autorizados a firmar convênios de transferência de recursos para Estados e Municípios, desde que disponham de condições de fiscalização dessa aplicação. Como na larga maioria os Ministérios gestores não dispõem disso, a alternativa que se apresenta no momento é a contratação de um agente como a Caixa para que execute essa ação na condição de mandatário. E essa delegação ocorre por meio do contrato de repasse.

Então, é importante mencionar as diferenças existentes. Não poucas vezes nós ouvimos uma defesa da modalidade do convênio em detrimento do contrato de repasse. Na verdade, os 2 dispositivos são viáveis, desde que cumpridas as regras.

No que diz respeito à Caixa Econômica, o que nos compete é realizar na modalidade do contrato de repasse, com todo um regramento de análise e fiscalização dados pela legislação e pelas normas dos programas.

O cenário legal que aparece é de legislação, de manuais dos gestores de programas e, com muita intensidade, acórdãos e determinações dos órgãos de controle e do Judiciário.

Como já foi dito aqui, hoje esses diplomas têm papel relevante. A cada edição de um acórdão que diga respeito a essa modalidade de transferência, ou que diga respeito à própria execução de obras e serviços, existe um impacto que acontece frequentemente no meio de um processo de repasse. Portanto, isso pode significar uma interrupção ou uma adequação de regras. Normalmente, há o impacto de provocar uma repactuação dos contratos de fornecimento.

Frequentemente, essas questões são muito traumáticas, até que se regularize uma situação dessas é bem possível que se estabeleça um conflito ou a interrupção de obra, com todas as dificuldades advindas dessa interrupção.

Fizemos um exercício quantitativo a respeito de regras normativas, porque precisamos qualificar o debate, precisamos olhar a fundo qual é a origem de cada entrave. Quando se fala em burocracia, é muito fácil estabelecer que a burocracia está afeta a esse ou àquele órgão. Na verdade, como já foi dito, trata-se de processo bastante complexo e a análise não pode ser superficial.



A quantidade de regramentos decorrentes de legislação, no que impacta no nosso processo, está acima de 50%. As diretrizes de gestores contribuem com cerca de 36% das normas.

Regras da Caixa que têm impacto externo estão em torno de 1%, que são as nossas regras de análise de engenharia, basicamente. Nenhuma regra operacional é elaborada internamente pela Caixa.

As questões que impactam internamente na Caixa estão em torno de 5%. E os órgãos de controle decorrentes de acórdãos, recomendações e demais apontamentos estão em torno de 4%.

É importante que se veja esse mapa para que se tenha uma abordagem coletiva. Não se quer aqui dizer que tal ou qual órgão tem mais responsabilidade ou que se pretenda colar a pecha de burocracia em tal ou qual órgão. Na verdade, precisamos olhar o processo como um todo e reconhecer que ele precisa de uma visão macro, de maneira que se possa ter outro regramento global.

Nesse momento a Caixa atua como mandatária de 17 gestores. No total, 68 programas com quase inúmeras ações e modalidades ativas. Ao longo do período de 1996 até hoje, já trabalhamos com 125 mil seleções, as quais geraram 108 mil contratos no valor de mais de 40 bilhões.

Conseguimos concluir 70 mil contratos. De uma forma ou de outra foram beneficiados 5.494 Municípios, o que representa 98,7% do total do País.

Estimamos que quase 68 milhões de pessoas foram beneficiadas exclusivamente pelas transferências voluntárias, 2,5 milhões de empregos gerados com essas operações.

Listamos aqui todos os Ministérios e demais órgãos que totalizam aqueles 17 referidos. É apenas uma ilustração.

Aqui, uma distribuição por quantitativo de contratos. Vejam que hoje prevalece em larga escala o Ministério das Cidades como nosso cliente. Em seguida, o MAPA, o MDA, o Ministério do Turismo, o Ministério da Educação e os demais com um número ainda pequeno.

Aqui repetimos a quantidade de Municípios já atendidos.



Essa é uma ilustração a respeito do PAC. Se nas transferências voluntárias ao longo desse período atuamos em mais de 5 mil Municípios, o PAC, naquilo que compete à Caixa, está abrangendo 1.931 Municípios.

Esse é o gráfico da evolução dos recursos envolvidos ano a ano para que se tenha uma noção de como a cada ano o Governo vem destinando recursos. Vejam que saímos em 1996, houve evolução com um pico em 2001. Depois, com o contingenciamento em 2003, aquilo caiu quase aos níveis do primeiro ano. Depois houve uma ascensão bastante acentuada culminando com o ano de 2007, quando temos o pico de contratações do PAC. Achamos que em 2008 haveria grande diminuição, mas vejam que, mesmo abstraindo o ano de pico do PAC, temos ainda uma curva ascendente em 2005, 2006, desconsiderando 2007, e em 2008 novamente.

A perspectiva que temos para 2009 ainda é de continuidade de crescimento. Portanto, em que pese haver flutuações decorrentes da própria disponibilidade financeira do Governo ou da disposição de alocar recursos nessa modalidade, é possível prever um processo consolidado, sedimentado. Vai continuar crescendo e, portanto, necessita de novo regramento que deve passar por uma discussão como a que estamos fazendo hoje.

Talvez seja esse um dos pontos mais significativos no processo, que é o volume de recursos que transita pela Caixa e é disponibilizado mensalmente com os contratos de repasse.

Vejam que vivemos em uma crescente e chegamos ao mês de julho deste ano — o último dado disponível no momento — a 651 milhões liberados na economia. Esse é um dos instrumentos mais importantes de que o Governo dispõe no presente momento para manter a economia irrigada.

Tivemos um pequeno efeito no mês de junho, e tradicionalmente temos diminuição bastante acentuada nos meses de janeiro e fevereiro por um fenômeno muito comum: a indisponibilidade do orçamento dos Municípios nos 2 primeiros meses do ano, o que dificulta a aplicação das contrapartidas. Portanto, a partir do mês de março, quando os orçamentos municipais estão disponíveis, é natural que haja crescimento.



Imaginamos que devemos manter um crescimento — talvez não no patamar de 650 milhões — em torno de 500 milhões ao mês, valor que a Caixa consegue irrigar na economia.

Esse item é fundamental para a discussão e a reflexão que estamos fazendo. Qual é o nível de controle que o País pretende para essa atividade?

Temos demandas de auditoria de órgãos de controle interno e externo praticamente inexistentes no início do processo, mas que vêm tendo crescimento bastante acentuado, conforme pode-se ver.

Imaginem que temos cerca de 60 mil contratos de repasse ativos no presente momento. Contratamos, em 2007/08, um estoque, e o nosso estoque aumenta entre 10 e 15 mil contratos/ano. E nós temos em um ano, 2008, o ano que foi fechado, 4.600 intervenções de auditorias internas ou externas. É um número extremamente alto, o que nos dá uma amostra muito grande de controle em cima daquilo que temos feito.

Quando falamos de auditoria externa, não estamos contando os órgãos auditores internos da Caixa.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Essas demandas são internas ou externas?

O SR. JOSÉ CARLOS MEDAGLIA FILHO - Externas.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Todas elas externas?

O SR. JOSÉ CARLOS MEDAGLIA FILHO - CJU e TCU.

Nós devemos ter outro número, talvez semelhante, da auditoria interna da Caixa.

É claro que o impacto disso acaba sendo grande ao natural, mas existe um fator que potencializa o impacto disso. Seriam algumas dificuldades conceituais. Os Municípios ainda não estão familiarizados a trabalhar com o SINAPI. A cada ano nós temos uma edição da LDO que modifica em maior ou menor grau a sua aplicabilidade. Temos a legislação ordinária também incidindo sobre o nosso processo. Temos hoje alguns conceitos impactando muito negativamente do ponto de vista de nos dar tranquilidade para trabalhar. Hoje, estamos numa discussão muito grande com órgãos de controle, com a própria Polícia Federal, e a Caixa não



se furta de fazer essa discussão, principalmente com a Controladoria da União, nos aspectos que dizem respeito a cumprimento de valores do SINAPI, legalidade de licitação e limites para BDI.

Parece difícil de aceitar que se conduza um processo com esse volume de recursos, com essa capilaridade, e ainda tenhamos dificuldades de ajustar esse conceito em todos os órgãos da administração, seja municipal, seja estadual, seja federal.

Hoje essa questão atinge uma magnitude tão grande que a própria Presidência da República chamou a Advocacia-Geral da União para estudar esse assunto e tentar pacificar esses conceitos. Neste momento, estamos com uma ansiedade muito grande, aguardando manifestação da Advocacia-Geral da União sobre esses temas tão críticos. Já se sabe que a AGU procurou ouvir todos os órgãos envolvidos, a Esplanada inteira praticamente. Também tivemos a oportunidade de apresentar os nossos conceitos, com o objetivo de pacificar essa questão.

Agora, vejam que isso só está nesse nível de discussão porque existe uma lacuna em relação ao regramento, em relação à legislação. Então, também foi abordada aqui a necessidade de se ter regramento específico para esse tipo de atividade, o que poderia resolver a interpretação de conceitos ainda necessários.

Aqui, uma noção de como se processa esse rito de contratação que começa, na parte de cima, com os procedimentos do Governo: primeiro, a seleção e uma análise da operação. Ao Município compete a entrega de um plano de trabalho. Ocorre a contratação ainda sem a apresentação de projetos e demais documentos. Ocorre uma contratação com cláusula suspensiva. Em seguida, o tomador apresenta o projeto básico, a Caixa faz uma análise desse projeto, ocorre uma licitação, faz-se uma análise do resultado da licitação, ocorre a autorização de início de obra e a solicitação de recursos ao gestor, e o início do acompanhamento e execução da obra e liberação de recursos.

Vejam, existem procedimentos que necessitam ser executados tanto pelo Governo, ou pela Caixa como mandatária, quanto pelos tomadores.



Isto tudo até se chegar, no momento final, onde existe uma apresentação de contas e a uma análise dessa prestação de contas final.

Foram também comentadas as dificuldades de estrutura para atender a isso tudo.

Hoje, a Caixa tem mais de 3 mil empregados em suas gerências regionais envolvidas com esse processo. Nós, de 2007 até hoje, aumentamos em 80%. Esses 3 mil empregados até 2007 eram cerca de 1.700. Então, a Caixa também fez um esforço muito grande. Em que pese haver toda uma orientação do próprio Governo de contingenciar contratação de pessoal, nós fizemos um esforço muito grande. Algumas de nossas unidades do interior, onde começaram a ter investimentos que antes não aconteciam, foram praticamente duplicadas.

Dispomos hoje de 27 unidades nas Capitais dos Estados e mais 33 unidades em cidades-polo, totalizando 58 gerências e representações regionais.

Temos também um corpo técnico hoje de 957 engenheiros e arquitetos, mais 235 técnicos sociais, distribuídos nessas 58 unidades. Além disso, para tentar suprir uma deficiência que impacta muito o processo, como a falta de qualidade dos projetos, a partir de 2007, a Caixa criou uma gerência nacional para oferecer assistência técnica aos entes federados, naturalmente com limitações de operação, mas, enfim, esse é um dos itens que está hoje disponível e que tem a atenção da Caixa.

Além disso, temos empresas de engenharia terceirizadas, empresas que prestam serviço técnico e social, contabilizando 2.216 escritórios, 3.246 engenheiros e arquitetos, 199 escritórios de trabalho social, 664 técnicos sociais e mais de mil advogados credenciados fazendo as análises jurídicas dos nossos processos.

Aspectos que consideramos importantes.

A Caixa só entra no processo a partir de uma seleção feita pelos gestores. Portanto, os critérios de seleção não estão internos à Caixa. Ela recebe a seleção já pronta para fazer a contratação.

As contratações ocorrem em situação normal quando existe projeto, titularidade do terreno, licenciamento ambiental e regularidade fiscal. Podemos fazer



a contratação com cláusula suspensiva, deixando a documentação para ser apresentada.

A partir de maio de 2008, os prazos da cláusula suspensiva ditados pelo Decreto nº 6.170 passaram a ser de 120 dias, prorrogáveis por mais 120 dias. Recentemente, uma nova portaria interministerial passou a permitir novas programações, não sem que tivéssemos tido um conflito às vésperas do vencimento desse prazo que gerou preocupação de todos os envolvidos, inclusive a nossa.

Há uma sabida dificuldade dos tomadores na elaboração dos projetos, alguns até muito simples. E há uma demora muito grande nas ações e respostas. Quanto a isso, eu queria enaltecer a qualidade deste debate, uma vez que ele se diferencia de alguns outros de que nós temos participado.

Neste debate, ouvimos a Confederação Nacional dos Municípios, a Frente Nacional de Prefeitos, o Ministério das Cidades, e agora V.Exas. estão ouvindo a Caixa.

Há de comum em todas as falas um reconhecimento de que o processo necessita de aprimoramentos. Eu não vi nenhum dos palestrantes aqui furtar-se de reconhecer as deficiências do seu segmento, e esta é uma rigorosa verdade. Temos um processo complexo, com fragilidades em todos os agentes, em todos os itens, e se não fizermos uma discussão com esse grau de profundidade, com essa qualidade, iremos muito provavelmente encaminhar muito mal o assunto. À medida que se fique apenas desviando do problema, passando esse problema para a conta do outro agente, o que é muito frequente em outros fóruns, nós não avançaremos. Sempre que vemos a Caixa defender o seu processo e dizer que não há falha alguma, ou as Prefeituras reclamarem da morosidade da Caixa, quando elas, muitas vezes, não dispõem de nenhuma qualificação técnica ou de disponibilidade administrativa. O fato é ou nós criamos um ambiente positivo de construção de um processo mais limpo, mais fluido, em que as verdades venham à tona, ou nós ficaremos num jogo, numa troca de responsabilidades, sem que consigamos avançar.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Márcio Reinaldo Moreira) - Eu queria lembrar ao nosso expositor o tempo.



O SR. JOSÉ CARLOS MEDAGLIA FILHO - Pois não, eu já vou concluir. Vejam que as dificuldades abrangem todos os momentos do nosso processo e todos os agentes. O processo licitatório, no presente momento, é um dos itens de maior conflito, por conta daquelas ainda indefinições em relação a conceitos. Existe, é claro, uma diferença de procedimentos para a liberação de recursos entre os órgãos gestores e mesmo entre as nossas equipes distribuídas pelo Brasil inteiro. Isso tem sido objeto de muita ação nossa no sentido da padronização. Existe, também, uma síntese de projeto aprovado, um resumo da operação, que precisa ser submetido à homologação do Ministério, e também representa, de certa forma, mais uma etapa do processo a ser vencido.

Tradicionalmente, grande parte das seleções, empenhos e contratações ocorrem no mês de dezembro, muitas vezes, ao apagar das luzes, tentando aproveitar os últimos momentos do Orçamento. Isso nos traz uma enorme dificuldade. Muitas vezes, os Municípios ficam, entre o Natal e o Ano Novo, em férias coletivas, enfim. Ali, naquele momento, é que eles são avisados de que há uma emenda parlamentar. A possibilidade de eles apresentarem alguma documentação até o último dia do ano, quando precisa ser feita a documentação, é praticamente nenhuma. E isso causa uma grande perda de seleções encaminhadas pelos Srs. Deputados.

Finalmente, quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal, temos a verificação do CAUC no momento da contratação. Hoje, a legislação determina que, além da contratação, o CAUC tem que ser visto sempre que houver uma repactuação e que envolva alguma disposição de recursos. Portanto, se houver um aditivo contratual meramente de aumento da contrapartida do Município, o CAUC será verificado de novo.

As exceções são para ações de educação, saúde e situações de estado de emergência declarado. Em cima dessas exceções, muitas vezes o Poder Judiciário é acionado para que se façam contratações com medidas liminares. Mais adiante, essas medidas liminares estão sujeitas a caírem. Isto também é um fator de conflito.

Por fim, queria ressaltar o que já mencionou a Prefeita Maria do Carmo sobre o Portal de Convênios. Acho também que o Portal de Convênios é uma



oportunidade histórica para dar transparência, de fazer com que todos os gestores trabalhem seguindo a mesma regra. Do ponto de vista da Caixa Econômica, esse será um grande avanço. No entanto, temos uma grande preocupação com o que vai acontecer nesse ano de transição. À medida que cada agente terá que fazer a sua parte de maneira transparente, dentro do Portal de Convênios, nós antevemos muitas dificuldades, principalmente para os Municípios pequenos, que terão de registrar seus planos de trabalho, que, por sua vez, deverão ser aprovados no Portal. Todas as liberações serão feitas via Portal e, portanto, não será possível deixar qualquer providência para resolver depois, porque a liberação, ou a contratação, não acontecerá se não estiverem satisfeitas todas as exigências no Portal. Será um grande desafio para os Municípios que terão de se qualificar.

O que eu gostaria de expor aos senhores está posto dessa maneira.

Mais uma vez agradeço pela oportunidade e enalteço a qualidade desse debate. Vejo que, a partir de discussões desse tipo, poderemos avançar sim, e não ficarmos simplesmente tentando fazer pequenos remendos ou tentando achar culpados para um processo bastante complexo.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Sílvio Torres) - Nós é que agradecemos ao Sr. José Carlos Medaglia Filho, Superintendente Nacional de Repasses da Caixa Econômica Federal. Sem dúvida, V.Sa. tem razão. Eu acho que debates dessa natureza é que podem levar a soluções integradas e resolver o gravíssimo problema de recursos para os Municípios.

Passo a palavra agora ao representante do TCU, o Sr. Paulo Henrique Ramos Medeiros, Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.

Tem a palavra V.Sa.

O SR. PAULO HENRIQUE RAMOS MEDEIROS - Bom dia a todos. Em nome do Ministro Ubiratan Aguiar, para quem eu trabalho como assessor, quero agradecer pela oportunidade de o TCU estar mais uma vez aqui na Câmara dos Deputados podendo esclarecer à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, em especial



ao Deputado Sílvio Torres, aos autores do requerimento — Deputados Márcio Moreira, Luiz Sérgio e Carlos Willian — e aos demais Deputados presentes.

A minha intenção aqui, a partir de uma leitura que o TCU fez dos termos do requerimento, é tentar explicar, primeiro, como o TCU vem atuando junto à fiscalização de contratos de repasses. O TCU vem desempenhando esse papel desde 2003, quando da criação do Ministério das Cidades.

Vou falar um pouco sobre isso e sobre os acórdãos mencionados no requerimento, especificamente o Acórdão 347, de 2007; vou explicar o contexto e a origem desse acórdão e do acórdão que o sucedeu, o 1.126, de 2007. Vou falar um pouco sobre o arcabouço normativo; quer dizer, as mudanças que o Brasil fez nessa forma de contratação, no contrato de repasse — temos novos decretos e portarias —, e qual o impacto nessa discussão.

Além disso, contando neste debate com outros atores aqui presentes — no caso, gestores, Prefeitos, representantes da Frente Nacional, do Dr. Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional de Municípios e da Dra. Maria do Carmo Lara, Prefeita de Betim — vou ressaltar o papel dos órgãos públicos, no caso o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal. Vou tentar também contextualizar o controle e esclarecer o papel do Tribunal na tentativa de agilizar as exigências, e o que seriam essas exigências, no caso do TCU.

De início, a fiscalização, desde quando o Tribunal vem atuando nessa área. Desde antes da criação do Ministério, quando ainda a questão habitacional estava a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Habitacional da Presidência da República, o TCU já atuava na fiscalização.

A partir de 2003, posso citar 3 acórdãos em que o Tribunal avaliou a sistemática de contrato de repasse como um todo. O primeiro deles, o Acórdão 892, 2003; o segundo, bastante importante, uma auditoria de natureza operacional, cujo foco principal era avaliar programas ou desempenho operacional dos órgãos e entidades fiscalizadas. Esse acórdão já é de 2005, o 1.778. Em 2006, o TCU realizou uma auditoria de fiscalização de orientação centralizada, o Acórdão 788. Foram auditorias bastante amplas que envolviam secretarias regionais. Nesses



casos, a FOC — Fiscalização de Orientação Centralizada — teve como escopo a avaliação da sistemática de contrato de repasse.

Nesses 3 acórdãos foi feito um estudo mais abrangente. No caso do acórdão mencionado no requerimento, o 347, de 2007, o TCU afunilou um pouco a sua visão sobre o contrato de repasse. Foi uma auditoria que chamamos de conformidade, e a conformidade tem muito mais relação com a legalidade. Contamos aqui com a presença da Secretaria de Obras, nas pessoas do Dr. Carlos Sebastião e da auditora responsável pela coordenação, a Dra. Bruna. Então, nesse caso, o Ministério das Cidades foi o foco da atenção do Tribunal.

O que é avaliado numa auditoria de conformidade? No caso específico do Acórdão 347, houve uma avaliação tanto dos processos de trabalho do Ministério das Cidades e da Caixa, como também houve reflexos sobre os normativos. Quer dizer, o TCU acaba também por avaliar os normativos. Já foi ressaltado aqui, pelos representantes dos órgãos de controle, que os acórdãos do TCU geram reflexos nas normas que vão lidar com a execução dessas obras e desses contratos de repasse.

Daqui a pouco vou detalhar um pouco mais o Acórdão 347 e alguns aspectos ressaltados no requerimento.

O Acórdão 347, como dissemos, era uma auditoria de conformidade, mas nesse mesmo ano, por meio do Acórdão 1.126, ele sofreu embargos. Vale dizer aqui que embargos é um recurso, no caso, para sanar omissões, contradições e obscuridades. Há uma série de determinações e recomendações no Acórdão 347. Qual a diferença básica? Determinação: se o gestor não cumprir, ele poderá sofrer sanções na audiência, além de ter que se justificar junto ao Tribunal do porquê do não cumprimento. No caso da recomendação, há um abrandamento dessas exigências. Quer dizer, o órgão pode dizer que não tem condições de cumprir a recomendação por ene justificativas, e aí o Tribunal pode até reavaliar essa exigência inicial. No caso do Acórdão 347, havia determinações e recomendações tanto à Caixa quanto ao Ministério das Cidades.

Eu até preparei um quadro comparativo — peço até que seja aberto, porque farei fazer menção eventual a ele — para ter uma ideia do escopo. No lado



esquerdo desse arquivo estão as determinações originais. Fiz esse quadro e vou deixá-lo disponível para a Comissão. É só para se ter uma ideia do que aconteceu.

Aqui, do lado esquerdo, há uma série de determinações. Muitas delas foram embargadas tanto pela Caixa quanto pelo Ministério. Algumas têm pontos sensíveis, como ressaltai, mas vou tentar mostrá-las aqui.

Por exemplo, a primeira diz respeito às emendas, assunto já tratado aqui. Inicialmente, o TCU fez a determinação — é aquela Nota 1.1 do acórdão, e havia a discussão de até que ponto, por exemplo, as emendas parlamentares estariam alinhadas, de acordo com as diretrizes do Governo, ao PPA e às regras constantes da LDO. O TCU havia determinado que daria certo poder ao Ministério das Cidades para avaliar essas emendas.

Na verdade, por meio de embargos — e do lado direito da coluna vemos a redação final do Item 9.1.1 do acórdão, e aí já é o 1.126 —, houve uma reavaliação do Tribunal. Ou seja, que o controle da adequação de emendas às diretrizes do programa, ou às diretrizes que o País espera, por exemplo, de uma política habitacional, seria feito no próprio Congresso. Portanto, esse papel caberia, como cabe, à Comissão Mista de Planos e Orçamentos, que tem uma subcomissão de emendas. A avaliação é feita pela Comissão Mista.

Esse foi um dos aspectos reavaliados pelo TCU, e a redação final foi no sentido de que esse processo existe e que cabe à CMO, Comissão Mista, avaliá-lo, de modo a atender à LDO.

Alguns aspectos foram rejeitados pelo TCU, como alguns embargos do Ministério e da Caixa. Ali está indicado que foi mantida a redação original do Acórdão 347.

Cláusulas suspensivas foi outro item bastante destacado no requerimento que motivou a realização desta audiência. O que seriam essas cláusulas suspensivas? Esses 2 acórdãos foram prolatados em épocas anteriores, tanto ao Decreto nº 6.170, que normatiza convênios e contratos de repasse, quanto à Portaria nº 127, de 2008, aliás, normativas já mencionadas aqui.

Essa mudança no arcabouço normativo também tem de ser visualizada com algumas reservas, porque o contexto em que o TCU fez a auditoria e em que os



acórdãos foram prolatados geram modificações normativas. Isso foi reconhecido inclusive pelo Ministério das Cidades e pela Caixa. É papel também do órgão de controle aprimorar os normativos. Quer dizer, o TCU não tem a responsabilidade de elaborar normativos. Cabe à Caixa, ao Ministério, órgãos gestores e mandatários da União, essa obrigação. O TCU tem sim o papel de controle constitucional.

Vimos aqui o número apresentado pelo representante da Caixa, 4% das demandas de auditorias externas, que demonstra, digamos, a presença do TCU em todas as demandas de auditoria que sofreram esses órgãos.

Apesar de esse percentual ser pequeno — e o papel do TCU talvez não seja quantitativamente pequeno, em relação ao que foi apresentado pela Caixa —, o impacto é muito grande, porque as recomendações, principalmente as determinações, têm de ser cumpridas, e, se não forem, devem ser justificadas.

Voltando às cláusulas suspensivas, o Item 9.1.4, item bastante discutido no acórdão, elas foram tornadas insubsistentes, passaram a não mais existir. O que acontece? À época em que o Acórdão 347 foi prolatado, março de 2007, não havia o Decreto nº 6.170 nem a Portaria nº 127, de 2008. Da leitura que fazemos atualmente da Portaria nº 127, existem, claro ainda, as cláusulas suspensivas, só que a redação foi alterada em relação à IN-1, da STN, de 1997.

Há um tempo para o órgão contratante negociar, digamos assim, junto ao contratado ajustes no plano de trabalho e no projeto básico. O instrumento pode ser firmado. Quer dizer, o contrato de repasse pode ser firmado, mas a cláusula suspensiva vai exigir que o projeto básico, o orçamento da obra, as questões fundiárias e de licenciamento ambiental, a propriedade do imóvel, que tudo isso esteja sanado para ela deixar de existir e o contrato ser executado.

Então, declarada a insubsistência desse item do acórdão, vale, claro, o art. 23 e seguintes da Portaria nº 127, de 2008.

Alterações sucessivas de planos de trabalhos.

Esse problema foi avaliado pela auditoria de 2006 e julgado em 2007. É o Acórdão 347. Como foi o procedimento dessa auditoria? Apesar de o TCU focar o procedimento de contrato de repasse e de o Ministério das Cidades e a Caixa serem objetos de estudo, constatou-se, por meio de alguns estudos de casos, digamos



assim, e em alguns contratos específicos que fizeram parte da seleção da equipe de auditoria, que havia muitas alterações sucessivas no mesmo contrato.

Por exemplo, a uma ponte se agregavam outras obras de arte, agregavam-se outros tipos de finalidade, que não aquela inicialmente avençada no contrato de repasse, chegando a descaracterizar um pouco ou em grande parte o objeto do contrato de repasse inicial.

Então, o item 9.1.5 sofreu alteração de redação, mas foi mantida a preocupação do Tribunal quanto às alterações sucessivas e infundáveis em planos de trabalho, que acabam por prejudicar o cumprimento da finalidade do objeto.

Alguns itens não foram embargados, como se pode ver pela coluna da direita. Havia também muitas determinações de procedimentos operacionais da Caixa junto ao Ministério e vice-versa. O sistema SPA, mencionado pelo representante da Caixa, foi objeto de propostas de melhorias por parte do Tribunal.

A partir do itens 9.1.9 e 9.1.10, vários foram tornados insubsistentes tendo em vista esclarecimentos da Caixa e do Ministério. Esse é um importante ponto a ressaltar, quanto a algumas alegações de que o órgão de controle dificulta a execução de projetos ou atrasa algumas execuções.

O Tribunal é muito aberto a diálogos. Então, esse caso dos embargos é muito claro até pelo número de determinações e recomendações que tiveram alterada a redação. Podemos perceber que o Tribunal está aberto a esse diálogo.

Então, a partir da prolação do Acórdão 347, o Tribunal recebeu representantes da Caixa e do Ministério das Cidades. Alguns aspectos que não estavam claros na auditoria, ficaram mais claros a partir da apreciação dos embargos, o que motivou alterações de redação.

Quanto aos procedimentos licitatórios, a Caixa trouxe vários esclarecimentos, entre os quais o de que ela não tem a prerrogativa de fiscalizar licitações. Isso ficou muito claro nos embargos. O Item 9.1.11, por exemplo, foi tornado insubsistente. Por meio de outro acórdão de 2008, essa questão voltou à Caixa, que o rediscutiu com o TCU, que, por sua vez, reconheceu que a Caixa não tinha essa prerrogativa, porque ela não é um órgão de controle.



Quanto ao aditamento de vigência, que tem também algumas relações com prazo e com cláusulas suspensivas, o Item 9.1.12.1 do acórdão inicial foi tornado subsistente. O TCU flexibilizou, ante explicações da Caixa e do Ministério, quanto às dificuldades encontradas pelo próprio contratante às vezes para obter documentos, licenciamento ambiental, para conseguir autorizações a fim de regularizar algum imóvel onde a obra vai ser executada. Então, esse item foi tornado insubsistente.

A partir do item 9.2 são determinações da Caixa. Algumas não foram embargadas pela Caixa, o que demonstra que ela reconheceu que deveria adotar providências, a exemplo do cadastramento de contratos no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG.

No caso da SPA, o sistema interno da Caixa, que ela utiliza para trocar informações com o Ministério, há alterações também de redação.

O caso da remuneração dos contratos era muito importante para o TCU. Como o Ministério das Cidades remunera a Caixa pelos serviços, questão que o Tribunal já vinha discutindo antes de 2006, já havia acórdão sobre isso, houve alteração de redação nesse Item 9.4. E devido às dificuldades até do planejamento para renegociação de diversos contratos de órgãos, de Ministérios com a Caixa, o Tribunal alargou prazo, isto é, ficou sensível à remuneração da Caixa.

O Item 9.5 refere-se a amplas determinações ao Planejamento. O Planejamento possui essa visão mais geral, que eventualmente o Ministério das Cidades não tem, em relação a diversos órgãos com contratos firmados com a Caixa, para ela atuar como mandatária da União.

O Item 9.5.2 foi também tornado insubsistente, mas aí volta-se novamente à cláusula suspensiva. O Tribunal, sensível a essas dificuldades, tornou esse item insubsistente, por meio de embargos.

Outros itens que se seguem não foram embargados nem pela Caixa, nem pelo Ministério, e estão sendo cumpridos.

Além de discutir os acórdãos, relembro o arcabouço normativo. O Tribunal não tem a prerrogativa constitucional de elaborar essas normas. Mas, a partir dessa auditoria de 2003, de auditorias operacionais, principalmente, e de outras auditorias, como já havia mencionado, o Tribunal vem provocando alterações normativas.



A primeira alteração significativa a partir do Acórdão 347 foi o Decreto nº 6.170, que normatiza não só convênios, mas contratos de repasse. Chamo a atenção que a maioria das disposições desse decreto entraram em vigência em meados de 2008, portanto um período recente em que temos esse decreto em vigor.

A portaria interministerial é de maio de 2008, e também percebemos que essas disposições entraram em vigor em meados de 2008. Então, houve uma mudança significativa do arcabouço normativo.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - O senhor não poderia dizer rapidamente quais são essas...

O SR. PAULO HENRIQUE RAMOS MEDEIROS - Sim, no caso eu havia mencionado, Deputado. No caso, eu chamo a atenção, não sei se os senhores têm... No caso da cláusula suspensiva mencionada pelo Deputado Márcio Reinaldo Moreira, causava bastante preocupação o fato de você firmar um contrato e de haver um período de suspensão para daí alguma cláusula ter eficácia ou, talvez, o contrato de repasse inteiro.

No caso da portaria interministerial é interessante uma leitura mais atenta a partir do art. 23. Então, havia contratos em vigor. A IN nº 1, da STN, não está revogada totalmente. O que acontece é que os contratos firmados a partir da entrada em vigor da Portaria 127 foram regidos por ela. Então, ignora-se, digamos assim, a redação da IN 1 e faz-se a leitura apenas da Portaria Interministerial 127.

No caso, a redação do art. 23 da Portaria faculta ao contratante, por exemplo... *(Falha na gravação.)* Algumas exigências podem ser feitas — essa é a literalidade do art. 23 — antes da celebração do instrumento. Então, algumas dificuldades que o contratante possa vir a ter, por exemplo, para concluir um projeto básico... Quanto à orçamentação de obra, foi levantada aqui a participação do SINAPI. Esse é um ponto importante para todos refletirem. O Tribunal é um forte defensor dos limites do SINAPI. Inclusive houve um embate muito grande aqui na LDO — os colegas de obras aí são testemunhas. O SINAPI é um sistema muito importante.



Acho também que a disponibilização para as prefeituras é uma questão crucial. Quer dizer, o Tribunal, ao fazer numa auditoria, pode verificar que os preços estão ultrapassando os limites do SINAPI, ou seja, estão descumprindo a LDO, mas ele, claro, tem de obedecer a LDO. É uma questão de legalidade para o Tribunal. Ele tem essa vinculação com a legalidade, mas acho que vale repensar o acesso ao SINAPI por parte dos gestores, no caso, os prefeitos.

Então, voltando à Portaria, chamo a atenção para o art. 23, especificamente para o projeto básico ou para os termos de referência.

Quanto à prorrogação de prazos, o representante da Caixa mencionou 120 dias prorrogáveis, podendo atingir 240 dias. Quer dizer, há uma flexibilidade para o prefeito ou para o contratante, para a prefeitura, ou para o órgão que está contratando a finalização do projeto básico.

Agora, o órgão de controle também não pode, numa etapa posterior, ao verificar uma ilegalidade, deixar de atuar. É importante frisar isso, porque o TCU tem atuação vinculada à Constituição. Ele é um órgão auxiliar do Congresso. Muitas das demandas de auditoria externa não são de iniciativa própria do Tribunal; muitas são solicitações do Congresso, da Câmara e do Senado, e muitas são originadas da sociedade, via denúncias. O TCU tem ouvidorias. Então, as demandas recebidas pelo TCU chegam de inúmeros canais, e nem todos esses canais são de provocação própria, mas externos ao Tribunal.

No caso do § 5º, há um item muito interessante para os prefeitos, para as prefeituras atentarem, a possibilidade de extinção do convênio se os prazos de finalização de projetos ou termos de referência não forem obedecidos. Faz parte da norma. Não é o Tribunal que normatiza, mas ele tem de observar essa condicionante.

Outras condicionantes muito importantes — respondendo ao Deputado Sílvio Torres — estão no art. 24. São condições para a celebração. Chamo atenção para o art. 24 da Portaria e para o seu inciso VI, relativo às pendências, tanto no SICONV quanto no SIAFI. É importante atentar para isso. O art. 24 tem uma série de regras, como a comprovação de regularidade no FGTS, o CADIM, a regularidade previdenciária.



Então, voltando às exigências, que motivou muito a realização desta audiência, há uma série de exigências na Portaria 127. As consultas ao CAUC, aquele sistema que o Dr. Paulo mencionou anteriormente, Cadastro Único de Convênios, também deve ser verificado.

O art. 25, sem prejuízo do disposto no art. 24, faz outras exigências.

Como para o Tribunal, devido às suas limitações até de pessoal, reputa para a sua atividade de controle que é impossível fiscalizar contratos de repasse em todo o Brasil, o SICONV, o sistema de governo eletrônico, passa a ser crucial para o TCU e, acredito, com certeza, até para o Congresso provocar o TCU à fiscalização.

Finalizando, Deputado, quanto ao contexto, o TCU chama a atenção para o fato de muitas dessas exigências que podem atrapalhar o andamento ou tornar um pouco mais morosa a execução de projetos são oriundas da legislação. As exigências não são criadas por órgãos de controle, mas eles têm a obrigação constitucional e legal de aferir se elas vêm sendo cumpridas.

É importante citar que uma bandeira da gestão do Ministro Ubiratan, iniciada este ano, é a interação com gestores públicos. O Tribunal vem realizando cursos de capacitação de prefeitos — já fez isso nas regiões Norte e Nordeste — e está concluindo um acordo com a ESAF, uma escola do Ministério da Fazenda, para a realização de cursos.

Então, quanto a todas essas dificuldades de capacitação, principalmente de gestores, o Tribunal está muito atento — e todos aqui reconheceram a complexidade da legislação — e está tentando fazer o seu papel de órgão auxiliar para que os gestores compreendam as dificuldades e o funcionamento dos sistemas e das normas; e que eles observem também que é papel legal do TCU aferir isso e que, por outro lado, ele não está alheio às dificuldades dos gestores.

Ao concluir, quero agradecer pela oportunidade e colocar-me à disposição dos Deputados para enriquecer o debate.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Nós que agradecemos ao Sr. Paulo Henrique Ramos de Medeiros, Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.



Concedo a palavra aos autores do requerimento, iniciando pelo Deputado Márcio Reinaldo e, depois, o Deputado Carlos Willian.

O SR. DEPUTADO MÁRCIO REINALDO MOREIRA - Sr. Presidente, Deputado Silvio Torres, quero cumprimentar o representante do Ministro Ubiratan Aguiar, do TCU, Dr. Paulo Henrique Madeiros; o representante da Dra. Maria Fernanda Ramos, da Caixa Econômica Federal, Sr. José Carlos Medaglia Filho; o Dr. Manoel Renato, do Ministério das Cidades, que representa o Ministro das Cidades; a Sra. Maria do Carmo Lara Perpétua, nossa colega e Prefeita de Betim, uma das grandes cidades mineiras.

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, senhoras e senhores, eu, em certo momento, fui incitado a fazer um requerimento. Isso aconteceu exatamente quando eu vi, numa relação algumas emendas de anos anteriores, 2006, 2007, 2008, uma observação: Convênio cancelado, Acórdão 347 do Tribunal de Contas.

Era, na verdade, um relatório da Caixa Econômica. De outro lado, os prefeitos me telefonavam, escreviam, dizendo que estavam em situação bastante desagradável porque havia sido criada uma expectativa de atendimento à população. Vários convênios da Defesa Civil para água, remédio e outras coisas similares haviam sido cancelados, e se mencionava exatamente o Acórdão 347. O convênio havia realmente vencido aquele período e não poderia ser restabelecido.

Por trás disso, havia aquela informação do prefeito, do funcionário local, dizendo: Não, eu já mandei a documentação há mais de 60, 80 dias, mas a engenharia da Caixa estava em greve, ou o setor jurídico, e não tiveram tempo de analisar. Também não quiseram considerar esse período da greve, período não trabalhado, como algo para se compensar essa perda que tiveram muitos Municípios.

Então, foi algo que nos chocou. Aí fomos saber o que era esse Acórdão 347, o que estava por trás disso, o que era essa cláusula suspensiva. Veio então aquela conversa: *“Não, o Tribunal já está querendo também fazer legislação”*. Aí eu pus para fora, realmente, o que eu pensava, o que veio à cabeça, certo ou errado. Só sei que pouco depois fui visitado pelo Tribunal de Contas, que me explicou o que estava por trás da cláusula suspensiva, cujo objeto, na verdade, era mais facilitar do



que prejudicar o Prefeito ou o Município. Eu soube que, de fato, não era aquele acórdão o motivo do cancelamento do convênio.

E vejam que, no Ministério das Cidades, vários convênios também foram cancelados, o mesmo no da Integração. No Ministério da Agricultura, perdemos uma verba de mais de 500 mil reais porque um gerente de negócios de Minas Gerais disse o seguinte: *“Olha, o Deputado colocou lá...”* Havia uma obra de um mercado municipal iniciada em que já tinham sido gastos mais de 500 mil. Chegando ao Município, o Prefeito disse assim: *“Ó, eu consegui mais 500 mil com o Governador. Se você me arrumar mais 500 mil, eu concluo.”* Eu vim aqui na época, 2006, e apresentei uma emenda para conclusão do mercado municipal. Quando a proposta chegou à gerência de negócios, o cidadão verificou: *“Não, não posso liberar esse dinheiro, porque com 500 mil não se termina a obra. O projeto é de conclusão, é a parte de pintura, azulejos, os pontos finais. O meio não pode usar essa verba.”*

Então, imagine, Prefeita, que tivemos de passar por esse dissabor todo. O período venceu, e o Ministro da Agricultura certo dia me chamou para dizer que não dava para prorrogar o meu convênio, e ele ia ser cancelado. Depois que eu quis ir à Caixa Econômica com algum representante dele, com uma funcionária, eles chegaram à conclusão de que iam nos compensar com uma verba do próprio Ministério, mas aquela verba de 2006 estava perdida.

São situações dessa natureza que nos fazem sentir que muita coisa precisa ser mudada. Sou dessa área, trabalhei mais de 30 anos em orçamento público federal e estadual. Fui Secretário de Orçamento da União. Tenho estado na Comissão Mista de Orçamento da Casa há mais de 10 anos, de maneira que entendemos um pouco do riscado e sabemos quando há boa vontade e quando não há. Sabemos quando as coisas se fazem para somar ou para retardar. Então, creio que estamos diante de uma situação delicada.

Eu consultaria o representante do Tribunal de Contas, Sr. Paulo Henrique, sobre se realmente o Acórdão 347 pode ter sido interpretado como básico para não prorrogação dos convênios que venceram, ainda mais levando-se em conta que a Caixa, em Minas Gerais, esteve parada por mais de 100 dias. Não lembro bem o



número de dias, se foram 60, 90, 150, mas esteve parada muito tempo, o que prejudicou muito as Prefeituras. A nossa Prefeita pode confirmar isso.

Eu gostaria que V.Sa. entrasse nesse mérito porque, pela informação trazida a mim, no meu gabinete, pelo Tribunal de Contas e até numa conversa telefônica com o Ministro Ubiratan Aguiar, eu fui injusto com o Tribunal de Contas.

Até peço desculpas ao Tribunal de Contas, se for o caso, mas, de certa maneira, acho que precisamos colocar as coisas no devido lugar e da forma correta.

Sou um admirador incondicional de Ubiratan Aguiar, um grande amigo, um grande homem. S.Exa. foi nosso colega aqui, e acho que de sua parte jamais sairia algo para prejudicar os Municípios, ele que sempre foi municipalista.

No entanto, vejo que há também o Decreto nº 6.170, e uma portaria interministerial. Pode ser também que a Caixa Econômica tenha-se louvado nessa portaria ou nesse decreto. No relatório que eu recebi, estava lá: cancelado em função do Acórdão 347, de 2007.

Sr. Presidente, senhores convidados, a Constituição determina que os Municípios atuem integrados à União e aos Estados, principalmente nas áreas de saúde, assistência, cultura, educação, enfim, em quase todas as ações das quais o Governo Federal a cada dia vai-se afastando.

Não esgotando essas competências, observa-se que os Municípios devem atuar também como partícipes no combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo integração social nos setores desfavorecidos.

Portanto, não se trata de nenhum favor a transferência de recursos públicos federais pelo Governo Central aos Municípios, que se inserem no contexto dos entes federativos. Trata-se de incumbências compartilhadas, com compartilhamento de recursos.

Pergunto a V.Exas.: não seria o caso de se simplificar a atuação dos Municípios com menos burocracia, facilitando-lhes o direito de cumprir suas missões perante seus cidadãos? Não seria o caso, inclusive, de voltar — porque já houve um período assim na época do Presidente Collor — a transferência de recursos voluntários de convênios, de emendas parlamentares, e na eliminação desses



convênios, se estabelecer compromisso das partes com regras simplificadas, ditadas em portarias ministeriais? Isso já existiu; não sei por que foi cancelado.

Quando penso em simplificação, não penso em impunidade, mas em algo como o que disse o Presidente da Confederação dos Municípios. O modelo do Fundo de Participação é um critério e talvez um dos mais eficazes que temos. Ou seja, poderíamos usar os mesmos critérios.

Acho que da nossa parte e da parte de muitos que militam na área das finanças públicas existe predisposição para modificar a lei de modo que não haja paralisação de obra e interrupção na execução de convênios e haja até punição pecuniária de pessoas que desrespeitem o processo legal.

Acho que há vontade até forte nesta Casa de mudar muita coisa. Agora, nós sabemos que se a iniciativa da legislação não for do Executivo, as coisas se tornam muito difíceis. Assim, o Ministério das Cidades, aqui representado, pode também levar essa preocupação ao Governo para que ele se movimente.

Tenho uma consulta ao Dr. Medaglia, da Caixa Econômica Federal, visto que a instituição enfrentou um período de greve de arquitetos, engenheiros, advogados e outros profissionais — aqui estão falando em mais de 50 dias, mas eu fui alertado, em Minas Gerais, certa vez, para o fato de que foram mais de 90 dias. Diversos Municípios foram penalizados devido ao retardamento de todos os projetos em análise pela Caixa causado pela greve. V.Sa. não acha que esse período em que a Caixa esteve paralisada deveria ter sido levado em consideração e até deveriam ser refeitos algumas medidas da instituição que levaram os Municípios a terem perdas bastante frustrantes?

Da minha parte, aconselhei alguns a entrar na Justiça, via mandado de segurança e por aí vai. Mas meu universo é pequeno; nós estamos pensando no Brasil. Já remeti um documento também à Casa Civil com sugestões sobre o assunto.

Deixo à Mesa essa pergunta, ou observação, para que possamos esclarecer bem todas as situações que nos foram trazidas aqui hoje.

Muito obrigado.



O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Agradecemos ao Deputado Márcio Reinaldo Moreira, um dos autores do requerimento.

A pedido do Deputado Carlos Willian, vou justificar sua saída. S.Exa. está fortemente gripado. Além do risco que nós todos corremos de ser contaminados, ele precisava fazer uma injeção urgente. Então, S.Exa. pede desculpas aos convidados e a todos pela sua saída.

Eu quero ver se conseguimos acelerar o final dos nossos trabalhos. Eu acho que os convidados anotaram as questões levantadas pelo Deputado Márcio Reinaldo Moreira. Então, poderíamos começar pelo representante do TCU. Se quiser, a Prefeita Maria do Carmo também pode fazer alguma consideração. Depois vamos pela ordem.

O SR. PAULO HENRIQUE RAMOS MEDEIROS - Deputado Márcio, obrigado pela oportunidade de esclarecer as questões relativas ao 4.347. Não precisa pedir desculpas ao Ministro Ubiratan, porque o nosso intuito é realmente colaborar com o País.

Sobre essa questão do acórdão, o Plenário do TCU se manifestou a respeito. Ao inicial, que é o 347, não tive acesso, mas esse documento foi mencionado, parece, que para ou cancelar convênios ou talvez suspender a continuidade de contratos de repasse. Eu acho muito difícil esse acórdão ter sido responsável pelo seguinte: o acórdão foi imediatamente embargado tanto pela Caixa quanto pelo Ministério das Cidades. Qual é o prazo de embargos? São 10 dias a partir da ciência. A data da cessão do acórdão é 14 de março de 2007. Então, o período que esse acórdão poderia, entre aspas, “ser maléfico” por algum motivo, por alguma determinação equivocada foi muito pequeno, porque, logo em seguida, a Caixa e o Ministério embargaram. E o Tribunal foi até bastante ágil na relatoria dos embargos, porque o Acórdão seguinte, que é o de nº 1.126, em que a maior parte das determinações e recomendações teve redação aprimorada, alterada, algumas delas se tornaram insubsistentes, é de junho de 2007. Então, período relativamente curto entre a Caixa e o Ministério tomarem ciência até o momento em que eles embargaram, no momento final que o Tribunal deliberou nos embargos.



Então, respondendo bem objetivamente à pergunta do Deputado Márcio, é muito difícil que esse Acórdão nº 347 tenha sido responsável por um impacto negativo, digamos assim, tão grande, até pelo efeito suspensivo dos embargos, a partir da interposição. O Relator, que era o Ministro Ubiratan, faz a admissibilidade, suspende os efeitos dos itens embargados. Como vimos naquele quadro comparativo, grande parte dos itens foram embargados, então eles estavam com efeito suspensivo vigente. Então, era impossível. Eles não tinham eficácia. Nem a Caixa nem o Ministério tinham obrigação de cumpri-los enquanto não apreciados os embargos. Então, o 347 realmente não teria esse poder todo.

Só para dar alguma resposta sobre o item 2, que foi uma pergunta talvez mais geral, permita-me responder a questão das exigências, que eu acho que é a grande preocupação principalmente dos Prefeitos, e agora o Deputado manifestou também interesse nesta audiência em como os diversos atores, no caso, controle, Prefeitos, órgãos gestores e os mandatários da União, no caso a Caixa... Uma das sugestões que facilitam não só para o TCU o exercício do controle, mas acredito que para todos os agentes envolvidos, é a questão de acesso a sistemas eletrônicos. Quer dizer, a visão que tanto, por exemplo, um Deputado, a Câmara, o órgão de controle podem ter sobre execução, sobre alocação de recursos da LOA, nível de execução. Essa foi uma preocupação sobre a qual, nos embargos, o TCU teve de dar informações, por exemplo, para a Comissão Mista e para todos os Parlamentares, sobre o nível de execução do orçamento via contrato de repasse. Então, a utilização do SICOM é interessante e de outros sistemas eletrônicos.

No caso de simplificação, o Deputado perguntou assim: *“Como poderiam os órgãos normativos, os órgãos de controle tentar simplificar o máximo para os gestores?”* Estamos falando mais de Prefeitos. A Portaria nº 127 já traz algumas disposições sobre padronização de objetos. Isso é uma medida concreta. Quer dizer, se o órgão, por exemplo, o Ministério das Cidades junto com a Caixa conseguem fazer normativos padronizando objetos, a simplificação de procedimentos, você, como Prefeito, já vai ter um acesso mais facilitado e uma compreensão melhor sobre a norma. Claro que há decreto, portaria, manuais de instruções da Caixa, manuais eventualmente do Ministério das Cidades para



normatizar isso. Esse arcabouço de regras não é tão simples de ser manuseado, por exemplo, por Prefeitos de pequenas cidades. Então, nós temos que ser realistas. Nós estamos em Brasília, mas um município pequeno não tem essa facilidade.

A segunda pergunta dentro do questionamento que o Deputado Márcio Moreira fez: a questão de repasse fundo a fundo seria mais simples do que eventualmente você ter toda essa sistemática de contrato de repasse, a transferência voluntária passar por uma sistemática de avaliação do órgão que formula política, no caso o Ministério das Cidades, depois ele vai passar por uma execução pelo mandatário, que é a Caixa. Um problema que eu visualizo, isso não é uma opinião do Tribunal, é uma opinião que eu estou vislumbrando agora neste procedimento é como a transferência, por exemplo, de fundo, por um critério populacional, vai-se ligar à questão do formulador da política. Quer dizer, o Ministério das Cidades tem a formulação da política global para o País, claro, regionalizando as dificuldades ou levando em consideração essas diferenças. Mas eu imagino que teria de ser estudada uma forma de essa transferência simplesmente de fundos para o município, por exemplo, por critério populacional, para atender o planejamento global do órgão formulador da política. *(Falha na gravação)* eu vejo que teria que ser sanada antes desse procedimento ser implementado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Agradecemos.

Passamos a palavra, então, à Prefeita Maria do Carmo, que representa aqui a Frente Nacional dos Prefeitos.

A SRA. MARIA DO CARMO LARA PERPÉTUA - Eu quero agradecer ao Deputado Silvio Torres, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, a oportunidade de estar aqui e fazer um comentário dentro do que foi falado pelos colegas debatedores de vários órgãos e também pelo Deputado Nárcio Rodrigues.

Eu concordo com V.Exa., Deputado, que às vezes é difícil fazer pela Câmara, porque depende às vezes de regulamentação em âmbito governamental. Eu penso que a Comissão pode criar um grupo de trabalho para fazer um levantamento, porque todos os órgãos que falaram aqui assumiram que têm dificuldade e têm



disposição de avançar, já tem vários grupos sendo feitos. Quem sabe a Comissão, a Frente se coloca à disposição para estar junto construindo, para que possamos avançar. Com certeza, o dinheiro chegar lá na ponta e ser executado é o principal objetivo nosso, dos Prefeitos, dos Deputados e acredito dos órgãos também que têm o papel de liberar e fazer o controle do dinheiro.

Então, eu fico pensando, Deputado Silvio Torres, que poderia a Comissão criar... O Deputado Nárcio Rodrigues é uma pessoa que trabalha aqui...

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Márcio Reinaldo.

A SRA. MARIA DO CARMO LARA PERPÉTUA - Márcio Reinaldo. Estou trocando pelo outro Deputado lá de Minas. Desculpe. Deputado Márcio Reinaldo, que tem essa experiência, para que possamos sugerir. Inclusive, eu vou levar para o nosso encontro da Frente e também para o Comitê de Assuntos Federativos essa questão, para que possamos discutir depois com a Comissão como encaminhar isso.

Eu quero agradecer esta oportunidade à Comissão e me colocar à disposição, Deputado Silvio Torres.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Nós é que agradecemos à Prefeita a sua sugestão. Com certeza, é muito bem-vinda a participação da Frente. Eu acho que o Deputado Márcio Reinaldo Moreira, que já preside a Subcomissão de Acompanhamento das Obras do PAC, poderia ser transformado também num impulsionador dessa tarefa de sistematizar as normas e procedimentos para facilitar a vida dos Prefeitos. A consultoria da Comissão está a sua disposição. E não só a Frente, mas acho que a Confederação Nacional de Municípios também pode ajudar nessa tarefa. Acho de suma importância essa sugestão. Agradecemos a V.Exa. a presença e a sugestão.

Com a palavra agora o Sr. Manoel Renato Machado Filho, Diretor em exercício de Desenvolvimento e Coordenação Técnica do Ministério das Cidades.

O SR. MANOEL RENATO MACHADO FILHO - Mais uma vez muito obrigado. Basicamente, em relação aos questionamentos que o Deputado Márcio Reinaldo fez e também os que me sucederam na exposição, existe predisposição do Governo, sim, de alterar a legislação e nós vamos levar essa proposta para se construir uma



pré-proposta para ser debatida com os senhores futuramente. Pelo menos nós vamos levar a sugestão que foi apresentada por V.Exa. Nós também estamos muito preocupados com a eficiência do gasto, que é o pano de fundo de toda esta discussão aqui. Quer dizer, se nós temos um modelo complexo, como foi admitido aqui pelos vários debatedores, e um modelo que pressupõe um nível de capacitação, principalmente dos Estados, Municípios e do próprio Governo Federal, que hoje nós não temos tido condição de implementar suficientemente, nós precisamos fazer alguma coisa para melhorar essa situação. Pode ser uma mudança incremental no modelo, dentro daquela linha de reforma do modelo, ou pode ser a proposição de um novo modelo, como V.Exa. bem aventou aqui, certamente fazendo um paralelo com a questão das transferências obrigatórias da saúde de fundo a fundo, que o colega do TCU comentou, que tem uma certa dificuldade de ser transposta para a política de saneamento e para as políticas de infraestrutura de uma forma geral, mas que pode, sim, servir de modelo para que possamos nos inspirar nelas para alterações futuras que possam melhorar a qualidade do gasto público, que é o objetivo comum.

No mais, eu acho que esta discussão tem sido muito enriquecida por essas visões, pelos vários olhares de todos os participantes presentes. O TCU teve a oportunidade de apresentar o seu ponto de vista. E também nós, representando os gestores, e a Caixa, na condição de mandatária, pudemos revelar as dificuldades operacionais que vivenciamos no dia a dia e que, de certa maneira, também enriquecem o debate. E todos vão levar aos seus respectivos de órgãos de atuação um *feedback* e fazer uma reflexão.

Essas mudanças de regra ao longo da execução dos empreendimentos dentro do mesmo ano causam um tumulto monumental. A questão do SINAPI, por exemplo, em razão mesmo da complexidade do SINAPI e das mudanças que têm havido na LDO de um ano para o outro, como o Medaglia falou na exposição que fez, tem trazido um enorme problema, principalmente porque as licitações, muitas vezes, já estão feitas. E como fazemos para sanar o problema retroativamente? Há coisas que não são sanáveis, e temos que conviver com esse dano, em alguns casos até para evitar prejuízos maiores do que aqueles que se pretende sanar.



Mas isso tudo traz consequências para o gestor, para a mandatária, para o executor, no caso, os Municípios, que não são triviais e, portanto, precisamos levar em consideração no momento em que são editadas essas mudanças de rota muito bruscas ao longo da execução orçamentária.

Então, fica aqui também uma sugestão para que esse tipo de procedimento seja sempre previsto nos acórdãos, nas determinações da CGU e nas próprias mudanças dos Ministérios gestores, para que haja um prazo de amadurecimento antes de entrar em operação, porque essas mudanças imediatas, geralmente, causam um grande transtorno operacional, o que complica muito a nossa execução no dia a dia.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Agradecemos ao Sr. Manoel Renato Machado Filho, representante do Ministério das Cidades.

Passamos a palavra ao Sr. José Carlos Medaglia Filho, Superintendente Nacional de Repasses da Caixa Econômica Federal.

O SR. JOSÉ CARLOS MEDAGLIA FILHO - Muito obrigado mais uma vez. Gostaria de prestar uma informação sobre uma solicitação que a Prefeita Maria do Carmo colocou com muita pertinência com relação à publicidade das composições do SINAPI. De fato, é um pouco difícil de aceitar que, a partir da LDO de 2007, o SINAPI tenha sido instituído como balizador de preços para as licitações que utilizem recursos da União, no entanto, sem a prévia dotação de condições para que o próprio IBGE, que faz a pesquisa de preço, e a Caixa Econômica tenham, inclusive, condições tecnológicas de publicação.

Instados pelo próprio TCU, fizemos um cronograma e, após alguns ajustes, conseguimos colocar no ar e dar publicidade, em primeiro lugar, aos preços das composições fechadas. E, recentemente, agora no mês de julho, conseguimos colocar as composições referenciais abertas no *site* oficial da Caixa, que é o caixa.gov.br, na aba "Governo", pois estão lá publicadas as composições do SINAP. Entendemos isso como uma etapa fundamental no aprimoramento desse processo. De maneira que as Prefeituras, ao serem cobradas pelo cumprimento desses preços, agora, finalmente, têm onde consultar.



Então, acho que esse esclarecimento é fundamental. Em segundo lugar, respondendo às questões feitas pelo Deputado Márcio Reinaldo Moreira, eu não posso afirmar pontualmente que esta operação ou que esta emenda tenha sido cancelada por este motivo ou por outro. Não tenho essa informação no momento, mas gostaria de compartilhar com V.Exa. as providências preliminares que tomamos para fazer o enfrentamento dessa questão da greve. Em primeiro lugar, a greve durou exatos 50 dias e englobou engenheiros, arquitetos e advogados da Caixa.

Nós montamos toda uma sistemática de contingenciamento. Em primeiro lugar, todas as nossas unidades estiveram abertas em todos os dias desse movimento. Quer dizer, essa greve foi parcial, de alguns profissionais, mas nossas unidades atenderam normalmente nesse período, e nós montamos um esquema de atendimento com todos os gerentes e todos os supervisores, que fizeram o trabalho de recepcionar documentação e demandar serviços para empresas terceirizadas. Além disso, tomamos o cuidado de fazer um levantamento de todas as operações que tinham ou cláusula suspensiva ou período de vigência expirando durante aqueles dias. Mandamos um comunicado a todas as nossas unidades para que recepcionassem documentos, fizessem as análises tempestivamente, a fim de que não perdêssemos nenhuma operação durante o período. E posso afirmar que todas as operações que venciam durante o período de greve foram atendidas. Podemos ter o efeito daquelas que venceriam depois e que não teriam espaço para análise por parte do nosso pessoal. Mas também fizemos o monitoramento disso e mandamos um comunicado para nossas unidades para que no dia seguinte ao término da greve fizéssemos uma priorização e salvássemos todas essas operações. Deixamos o nosso sistema aberto para que eles registrassem a conclusão dessa análise. E posso lhe afirmar que todas as operações que tinham documentação em casa foram salvas, porque fizemos esse monitoramento, salvo um ou outro caso que talvez essas providências não alcançaram. Mas, como regra, posso lhe dizer que o impacto desse movimento foi mínimo nessas operações de transferência do AGU, porque tivemos essa preocupação.

Também fizemos um mutirão muito grande para nos dias seguintes limpar a pauta, e pedimos uma confirmação de quem tinha documentação em casa ou não.



Fizemos um batimento disso. Então, acho que posso afirmar que quem conseguiu entregar a documentação a tempo não foi prejudicado pelo movimento.

Quero finalmente ressaltar que, frequentemente, entre deixar uma operação cair e salvá-la, tendo até um excesso de flexibilidade, o pecado que as nossas equipes cometem é o de ser mais flexível do que deveria.

Temos inúmeros apontamentos, corretíssimos, do órgão de controle por ter levantado cláusula suspensiva ainda com alguma pendência. Então, entre o excesso de rigor e o excesso de flexibilidade, eu me arriscaria a dizer que nossas equipes frequentemente cometem o excesso de flexibilidade.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Agradecemos ao Sr. José Carlos Medaglia Filho.

Antes de passar a palavra por 2 minutos ao Deputado José Carlos Vieira, dado o adiantado da hora, quero fazer uma observação pessoal, Deputado Márcio Reinaldo, com relação à Caixa Econômica Federal. Estou cumprindo meu quarto mandato, ou seja, em 1995 estava aqui no meu primeiro mandato e acompanhei toda a evolução do trabalho feito junto à Caixa Econômica Federal, a qualificação, a distribuição em gerências regionais. Foram esses grandes avanços realizados anteriormente que permitiram que a Caixa se transformasse, nos dias de hoje, no grande, importantíssimo e fundamental agente operador de tantos programas e transferências do Governo.

Faço este reparo com todo o respeito que tenho pela nossa Prefeita, para dizer que não exatamente estava sucateada a Caixa Econômica Federal quando este Governo assumiu. Pelo contrário. Ela começou a ser valorizada antes e fez jus ao *status* que tem hoje. Só para restabelecer um pouco algumas informações.

Dou a palavra ao Deputado José Carlos Vieira.

Pois não, Deputado Márcio Reinaldo Moreira.

O SR. DEPUTADO MÁRCIO REINALDO MOREIRA - Sr. Presidente, peço a palavra para solicitar ao Dr. José Carlos que anote os Municípios mineiros de Araçaí, Rio Pardo de Minas e Monte Azul. Parece que Monte Azul estaria nessa condição a que V.Sa. se referiu, mas não sei o que ocorreu em Araçaí e Rio Pardo



de Minas. As reclamações são muito fortes nos Municípios. Só gostaria que analisassem didaticamente para vermos o que realmente aconteceu.

O SR. DEPUTADO JOSÉ CARLOS VIEIRA - Sr. Presidente, eu não poderia deixar de voltar aqui, acompanhei as 2 primeiras exposições.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Deputado José Carlos Vieira.

O SR. DEPUTADO JOSÉ CARLOS VIEIRA - Muito obrigado, Sr. Presidente, pelos 2 minutos. V.Exa. está me dando 100% a mais do que havia me concedido anteriormente.

Quero parabenizar o Deputado Márcio Reinaldo pelo requerimento de realização desta importante audiência pública e cumprimentar mais uma vez V.Exa., Sr. Presidente. Mas quero também fazer uma solicitação que vai na direção daquilo que a Prefeita de Betim e Secretária-Geral da Frente Nacional de Prefeitos, Maria do Carmo disse há pouco. Precisamos dar continuidade àquilo que está sendo debatido aqui. Precisamos buscar uma forma de diminuir a burocracia, de agilizar os processos, de atender as pessoas.

Quero fazer este apelo, porque lá em Santa Catarina, meu Estado, passamos por aquele desastre, que foi o maior da história do nosso Estado. E, decorridos 10 meses da tragédia, as pessoas ainda estão sem as suas casas, mais de 6 mil famílias não foram atendidas. Então, a situação é dramática. O tempo vai passando, chegaram recursos para construção do porto e para as estradas. Temos de afirmar que aquela medida provisória do Presidente da República foi fantástica, essencial, nós a apoiamos, mas as coisas ainda não estão acontecendo, especialmente no âmbito da habitação. Por isso faço um apelo à Caixa Econômica Federal.

Sr. Presidente, é preciso citar o exemplo do Presidente Lula, porque, depois daquela ocorrência, fizemos uma audiência pública aqui. Até fui escolhido Relator da Subcomissão de Defesa Civil desta Comissão. Fui ao Maranhão, ao Piauí, ao Ceará, onde também ocorreram desastres, e lá constatamos que os processos andaram mais rapidamente. Sabem por quê? Porque o Presidente da República eliminou uma série de exigências por decreto. Olhem só: os Municípios tinham de apresentar mais de 40 documentos para constituir um processo para a Defesa Civil. O Presidente da República diminuiu o número de documentos para 4. O que



significa isso? Significa que os outros quarenta ou trinta e tantos documentos eram desnecessários. Ou não? Como é que se pode diminuir de 40 para 4? Porque eram desnecessários. Foi feito um estudo e verificou-se que se podia simplificar. Isso vem ocorrendo. É a cultura que temos, a cultura da burocracia.

Depois disso, ando atrás, Deputado Márcio Reinaldo, de tudo que seja burocracia em excesso. Pedi à nossa Subcomissão um *e-mail* aqui na Casa. Demorou 42 dias para ser concedido, depois de passar por 8 pessoas, 2 diretores da Casa. Um *e-mail* devia ser concedido em poucas horas, um *e-mail* para a Subcomissão. Monta-se um processo para liberar um *e-mail*. Então, a cultura é essa, mas podemos avançar, podemos melhorar.

No caso das casas, prezado representante, Superintendente Nacional de Repasses da Caixa, as pessoas estão lá, fizemos um processo que já demora mais de 6 meses para 18 unidades. A empresa é qualificada pela Caixa como empresa A no PBQP-H. Portanto, ela já foi verificada em anos de trabalho pela Caixa Econômica. A empresa é nível A, mas as certidões dessas 18 pessoas estão vencendo. Há um senhor cuja certidão é de Recife e, lá em Santa Catarina, cada vez que se pede essa certidão, demora 40 e tantos dias para chegar. A certidão vence mês a mês, há certidões outras que vencem em 60 dias, outras vencem em 20 dias. E o projeto está sempre sob análise, as coisas vencem e a documentação tem de ser feita.

Então, há uma sugestão: quando a empresa for nível A, apresenta-se a documentação uma vez só. Que não se analise mais aquilo, analisa-se apenas o projeto. Aliás, o projeto arquitetônico, que já foi aprovado pela Prefeitura...

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Deputado, há convidados que precisam pegar o avião.

O SR. DEPUTADO JOSÉ CARLOS VIEIRA - Sem dúvida, Sr. Presidente. Estou encerrando e aproveito para pedir que seja feito um estudo que possa ser apresentado. Será que não é possível fazer uma outra audiência ou uma reunião, para que os estudos setoriais sejam apresentados e possamos avançar, eliminando, efetivamente, como o Presidente da República fez...



O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Isso já foi objeto inclusive de um comentário. A Comissão vai propor, e V.Exa. poderia inclusive contribuir com suas sugestões.

O SR. DEPUTADO JOSÉ CARLOS VIEIRA - O que é podemos propor, Sr. Presidente?

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Podemos propor um conjunto de normas, que pode ser por meio de um projeto de lei, mas algo que possamos levar ao Executivo e depois transformar isso numa sistemática que é possível liberar mais rapidamente.

O SR. DEPUTADO JOSÉ CARLOS VIEIRA - Tenho certeza, Presidente, de que podemos seguir o exemplo do Presidente da República...

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Sem dúvida.

O SR. DEPUTADO JOSÉ CARLOS VIEIRA - ... que eliminou tantos documentos. Em cada órgão é possível fazer isso.

Era o que tinha a dizer.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Silvio Torres) - Muito obrigado, Deputado José Carlos Vieira.

Agradecemos mais uma vez a presença a todos, especialmente aos nossos convidados.

Declaramos encerrada a presente audiência pública.