

- () constituem uma subdivisão das Divisões de Orçamento
- () fiscalizam e acompanham a execução orçamentária
- § Entre os órgãos componentes do D.A.S.P. encontra-se
- () Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento
- () Consultoria Jurídica
- () Divisão de Edifícios Públicos
- () Divisão do Funcionário Público
- () Divisão do Extranumerário
- § Entre as principais autarquias do Governo Federal incluem-se
- () Conselho Federal do Comércio Exterior
- () Coordenação da Mobilização Econômica
- () Cia. Siderúrgica Nacional
- () Instituto Nacional do Mate
- () Banco do Brasil
- § Os princípios constitucionais cuja execução os Estados devem assegurar, sob pena de neles intervir o Governo Federal são.

OBRAS PÚBLICAS

Problemas a resolver

LIBERATO SOARES PINTO

É MUITO provável que a maior parte das dotações para obras do corrente exercício não possa ser aplicada. As causas disso são várias e as conseqüências talvez se reflitam no próximo orçamento, caso não se adotem medidas mais liberais do que as em vigor. O esclarecimento do assunto requer o exame das diversas fases do trabalho de planejamento e execução das construções programadas.

Preliminarmente, convém acentuar que a dificuldade principal reside na circunstância de ser ter voltado à "estaca zero", para empregar uma expressão em moda. Vamos tentar aqui uma rápida análise dos problemas mais agudos que se apresentam aos dirigentes das divisões de obras dos ministérios, não só quanto às iniciativas, que devem ser custeadas pela verba 4 da atual lei de meios, como nas que se relacionam com os créditos ainda existentes em "Restos a Pagar", saldos do extinto "Plano de Obras e Equipamento".

Só os que, por contingências de função, se acham familiarizados com as dificuldades decorrentes do desenvolvimento acelerado das obras do governo, nos últimos anos, poderão compreender o que representa o conceito de "exercício" no processo de elaboração dos planos de trabalho que devem ser adotados pelas divisões de obras, para o efeito de articulação geral de seus encargos. Por mais que se queira admitir a boa intenção do legislador ao assimilar, para efeito de contabilidade, tôdas as iniciativas do governo, é fora de dúvida que há

uma radical incompatibilidade entre os meios e os fins, no setor das obras públicas. Foi justamente o estudo das conseqüências dessa incompatibilidade que levou o governo a operar profundas transformações nas normas administrativas em vigor até fins de 1943. Antes, o que havia era o culto das aparências, encobrando uma realidade lamentável, muitas vezes contornada pela coragem pessoal dos chefes de serviços. Esse aspecto da questão tem sido várias vezes focalizado nesta seção, mas não será demais reexaminá-lo nesta oportunidade, já que o objetivo principal deste artigo é mostrar até que ponto se faz necessária uma revisão das normas administrativas em vigor. Embora consideremos resolvida, teoricamente, a parte de planejamento, na base dos dispositivos legais vigente, cumpre-nos ponderar que a realidade é bem outra, pois embora possam as divisões de obras ajustar a elaboração de projetos com firmas particulares, ou admitir transitóriamente técnicos para esse fim, o essencial é que existam verbas para atender às despesas. Ora, a verba 4, inicialmente limitada, na proposta do Executivo, sofreu considerável aumento final, sem que a isso correspondesse acréscimo substancial das dotações destinadas a estudos e projetos. Nessas condições, há verba para as obras, mas não há projetos nem meios de executá-los.

O pessoal permanente das divisões de obras é escasso, os encargos se acumulam, não só quanti-

tativamente como em ordem de urgência. Para que se iniciem as obras é necessário projetá-las e submetê-las à aprovação superior. Ora, para que se ajustem os projetos, são preliminarmente indispensáveis as verbas, isto é, é necessário que os planos sejam executados dentro do exercício.

Para um edifício de valor médio, são necessários os quatro primeiros meses do ano só para a elaboração do projeto. Junta-se a isso o tempo exigido para a sua aprovação, o processamento de concorrência pública, as formalidades de registro pelo Tribunal de Contas etc., e ter-se-á, na melhor das hipóteses, meio ano perdido. Dizemos na melhor das hipóteses porque, na atualidade, não há preços estáveis, sendo frequentíssima a ausência de proponentes nas licitações, seja pela insuficiência do orçamento oficial, seja pelo temor tão justificado de morosidade nos pagamentos, fato de capital importância nesta época de limitação de crédito.

Verificada essa ocorrência, faz-se necessário, ou retomar o estudo do projeto, para fins de simplificação arquitetônica, de modo a enquadrá-lo nos limites de custo, ou solicitar autorização superior para reduzir o volume de obras a adjudicar, o que equivalerá, indiretamente, a um reajustamento orçamentário da construção. De qualquer modo, será indispensável nova concorrência pública, o que significará, praticamente, a impossibilidade de levar a termo, dentro do exercício, a construção projetada. Ora como o Código de Contabilidade estabelece, em seu artigo 54, letra *b*, que os contratos, para serem válidos, devem ser realizados para a execução dos serviços autorizados na lei e dentro do quantitativo e duração dos créditos à conta dos quais deva correr a despesa, não será possível criar o vínculo legal sem um artifício: fixação do prazo até 31 de dezembro, certificado de execução de obra dentro desse período e vinculação do crédito até que se termine realmente a construção. Essa prática, bastante perigosa, é a única possível, a não ser que se lance mão do recurso dos adiantamentos.

Não deixa de ser bastante curioso, nesse particular, o critério do governo. Havendo uma concorrência pública sem licitantes, ou com propostas que excedem o limite do orçamento oficial, tornar-se dispensável nova concorrência. Mas no contrato que se fizer, independentemente dessa formalidade, não poderão ser excedidos os preços máximos inicialmente fixados. Ora como é pouco

provável o aparecimento de proponentes que preencham essa condição, dado o insucesso de licitação inicial acaba o governo, em geral, por executar a obra diretamente, pelo regime das de adiantamento. Mas essa modalidade independe de limites, com o agravante de não saber a União quanto afinal vai gastar. Em resumo: excessivo rigor de um lado e excessiva tolerância de outro. Se é suposta a possibilidade de procedimento irregular no primeiro caso — e só isso justificaria o dispositivo legal — porque não supor também no segundo, em que as oportunidades são mais favoráveis? E porque admitir que o governo possa executar suas obras diretamente em condições mais econômicas, quando é sabido que, as mais das vezes, não possui, quanto a equipamentos, os recursos de que dispõem as firmas particulares? E se, afinal de contas, como acontece na generalidade dos casos, são as firmas particulares que executam realmente as construções, servindo os adiantamentos apenas para facilitar o atendimento das despesas, porque não estudar outro meio de ação que permita a sanção legal dos ajustes? Quanto a este último aspecto, é importante acentuar que não têm valor legal os contratos porventura feitos dentro do regime de adiantamentos. O funcionário responsável não tem meios de obrigar o construtor a cumprir os compromissos assumidos, ficando sem defesa diante de má fé, displicência ou inoperância do empreiteiro.

É evidente que, se o governo admite a possibilidade de execução das obras, pelo regime de adiantamentos, em condições mais favoráveis do que pelo de concorrências públicas, confessa indiretamente que as razões do fenômeno se devem às complicações administrativas que caracterizam a segunda modalidade. Mas nesse caso, manda o bom senso que se eliminem desta, as causas perturbadoras. Se, por outro lado, a intenção é policiar, então se estende o rigorismo a todas as fases do processo. O que não se pode admitir são dois pesos e duas medidas, principalmente quando esse critério traz conseqüências tão perniciosas ao andamento das iniciativas. Seria mais lógico, a nosso ver, que se desse às repartições responsáveis a faculdade de reduzir o volume das obras, de modo a enquadrá-las nos limites da menor proposta obtida em concorrência pública. Assim, não haveria limites preestabelecidos de preços, e as propostas viriam desdobradas, como é aliás de uso na atualidade, de acordo com os itens orçamentários

oficiais. Nessas condições, seria fácil proceder às reduções necessárias. Além disso, quando, por qualquer circunstância, não aparecessem licitantes nas concorrências públicas, poder-se-ia atribuir à repartição interessada o direito de proceder automaticamente a coleta de preços, com o mesmo curso de redução das obras admitido para a concorrência pública.

Poder-se-ia argumentar que tal prática levaria o governo a gastar mais do que pretendia numa determinada obra. A isso responderemos que, pelo regime de adiantamento, a possibilidade é a mesma, e que o governo, quando autoriza uma obra, é porque dela necessita, pouco importando que custe mais vinte ou trinta por cento do valor fixado. Além disso, o que se têm observado com raríssimas exceções, é a aprovação sistemática dos reajustamentos orçamentários propostos pelos Ministérios. Outra objeção possível — a de que poderia generalizar-se a tendência de fazer orçamentos baixos, para não “assustar” — é eliminada pela simples ponderação de que atualmente o setor das edificações públicas está mais ou menos unificado devido ao controle da Divisão de Edifícios Públicos.

Outra medida a adotar refere-se à questão dos “Restos a pagar”. Pela legislação que regulou o antigo Plano de Obras e Equipamentos, a consignação em “Restos a pagar” era muito simples, não sendo necessário o contrato de construção e nem mesmo o início da obra no exercício. Bastava que estivesse aprovado, até 31 de dezembro, o respectivo projeto. Parece-nos indispensável a reimplantação dessa norma, para que cesse a preocupação tão prejudicial do aproveitamento à *outrance* dos

créditos, cujas conseqüências se refletem nos próprios estudos iniciais de planejamento, subordinados a um ritmo de trabalho incomparável com a indispensável meditação requerida pela própria natureza do problema.

Quanto aos “Restos a pagar” do extinto “Plano de Obras e Equipamentos”, voltamos ao problema mencionado no início deste artigo. Nesse ponto, há um conflito de interpretação que vem embarçando consideravelmente a ação das divisões de obras. A lei que regulou o extinto P.O.E. dispunha que só os contratos de valor superior a um milhão de cruzeiros dependiam de prévio registo do Tribunal de Contas. Mas acontece que esse órgão, nos casos de contrato para a execução de obras à conta dos créditos restantes do P.O.E. os quais não tenham sido feitos no exercício, nega sistematicamente o registo. Isso obriga a um desdobramento das obras, de modo a limitá-las ao valor máximo de um milhão de cruzeiros para cada concorrência. Tal recurso acarretava grandes inconvenientes, não só porque muitas vezes é impraticável o desdobramento sem sacrifício da boa técnica construtiva, como porque o limite a considerar é o da proposta mais baixa e não do orçamento oficial, sendo assim freqüentes as surpresas na fase de adjudicação.

Do que acima ficou dito, é lícito concluir que se faz necessária a ação imediata do governo para o fim de ajustar os meios de trabalho dos seus órgãos técnicos, tolhidos atualmente por grandes dificuldades, que vem retardar a realização da parte substancial de suas atribuições administrativas.