

Colegiado:

Plenário

Relator:

RAIMUNDO CARREIRO

Processo:

[045.674/2012-4](#)

Sumário:

SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE VARGEM GRANDE DO SUL. CONHECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE ATENDIMENTO. REPASSE DE RECURSOS FEDERAIS AO MUNICÍPIO POR MEIO DE FINANCIAMENTO. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO TCU. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO. ARQUIVAMENTO

Assunto:

Solicitação do Congresso Nacional

Número do acórdão:

499

Ano do acórdão:

2013

Número ata :

08/2013

Data dou :

vide data do DOU na ATA 08 - Plenário, de 13/03/2013

Relatório :

Adoto como Relatório, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Secex-SP, com pareceres uniformes (peças 35 a 37).

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional apresentada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 511.2012/CFFC-P, de 22/11/2012, subscrita pelo Deputado Edmar Arruda, Presidente da CFCC, em virtude de aprovação do Requerimento n.361/2012, de autoria dos Deputados Nelson Bornier e João Bornier, para que este Tribunal realize auditoria "com vistas a apurar as irregularidades constantes do Relatório de Fiscalização/CGU nº 01238, concernentes a ações do Governo no município de Vargem Grande do Sul - SP" (peça 1, p.1).

1.1 No mencionado Relatório de Fiscalização/CGU, resultante do 1º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos - Sorteio de Unidades Municipais, são relatadas ocorrências envolvendo a implantação do Sistema de Tratamento de Esgoto no município de Vargem Grande do Sul/SP, obra inserida no âmbito do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, no valor total de R\$ 8.283.256,98, integralmente financiada com recursos do FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, vinculados ao Ministério das Cidades e administrados pela Caixa Econômica Federal - CAIXA (peça 1, p. 5-31).

HISTÓRICO

2. Em instrução preliminar (peça 7) consignou-se a admissibilidade da presente solicitação, nos termos dos arts. 2º e 4º da Resolução TCU 215, de 20/8/2008, ante o amparo encontrado nas disposições dos arts. 17, inciso IV, e 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992 e os arts. 1º, inciso II, e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU. Estes dispositivos autorizam este Tribunal a

realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades sob sua jurisdição, solicitadas por iniciativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão Técnica ou Comissão de Inquérito.

2.1 Na inicial, a instrução, transcrevendo excerto da [Decisão 1007/2000 - TCU - Plenário](#), destacou o posicionamento desta Corte, no qual exclui de sua competência a apreciação de contrato de natureza onerosa com recursos do FGTS. No entanto, salientou que a realização da obra, ainda que integralmente financiada com recursos do FGTS, também envolve atos e procedimentos no âmbito do Ministério das Cidades e da CAIXA, sujeitos diretamente à jurisdição do TCU, firmando-se, sob este aspecto, a competência desta Corte para apurar os fatos objeto da presente solicitação.

2.2 Desta circunstância aliada à falta de informações relativas às providências adotadas pelos agentes envolvidos para sanar as irregularidades relatadas pela CGU/SP, bem como quanto ao recebimento da obra, restou configurada a necessidade de esclarecimentos, razão pela qual foi proposta a realização de diligência ao Ministério das Cidades, à CGU, por intermédio da Diretoria de Auditoria de Infraestrutura Urbana, à CAIXA, e ainda à Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul/SP.

EXAME TÉCNICO

3. As diligências foram efetivadas por intermédio dos seguintes expedientes:

- a) Ofício 2744/2012 - TCU/SECEX-SP, de 20/12/2012 (peça 10) ao Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Saúde Ambiental);
- b) Ofício 2745/2012 - TCU/SECEX-SP, de 20/12/2012 (peça 12), reiterado pelo Ofício 0057/2013-TCU/SECEX-SP, de 10/1/2013 (peça 19) à CGU (Diretoria de Auditoria da Área de Infraestrutura);
- c) Ofício 2746/2012 - TCU/SECEX-SP, de 20/12/2012 (peça 9) à CAIXA; e
- d) Ofício 2747/2012 - TCU/SECEX-SP, de 20/12/2012 (peça 11) à Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul.

3.1 Em atendimento, as entidades diligenciadas encaminharam as respostas, respectivamente, conforme peças 24 e 25 (Ministério das Cidades), 27 (CGU), 16 ou 23 (CAIXA) e 14 (Prefeitura), sobre as quais se procede a análise a seguir.

3.1.1 Antes, releva esclarecer que a análise das respostas limitar-se-á à verificação do atendimento às normas vigentes para realização e acompanhamento da operação financeira envolvendo a Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul, para eventual intervenção deste Tribunal junto ao Ministério das Cidades e/ou CAIXA, considerando que, conforme jurisprudência deste Tribunal, adiante detalhada, refoge à competência do TCU a apuração de possíveis irregularidades na execução de contratos de financiamento, como neste caso.

Do Ministério das Cidades

3.2 Itens da diligência (peça 10)

encaminhe a esta Secretaria os documentos e informações a seguir relacionados:

- a - cópia do processo de solicitação de financiamento de recursos originários do Programa Saneamento para Todos aprovado para o Município de Vargem Grande do Sul-SP, que tratou da implantação de sistema de tratamento de esgoto, obra inserida no PAC que resultou no Contrato de Financiamento 0189871-19, com a Gerência de Desenvolvimento Urbano da CAIXA em Piracicaba - GEDUR/CAIXA/PIRACICABA;
- b - as providências adotadas para saneamento das irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização 01238, da CGU, envolvendo a execução da obra objeto do referido Contrato de Financiamento; e
- c - a legislação pertinente ao Programa Saneamento para Todos, emitida pelo Conselho Curador do FGTS e pelo Ministério das Cidades, em vigor à época da contratação e execução do referido contrato de financiamento, onde se encontrem consignadas as responsabilidades do Agente Aplicador e do Agente Operador.

Resposta

3.2.1 Mediante o Ofício n. 000007/2013/GM/MCIDADES, de 14/1/2013 (peça 24, p. 1-13), o Ministério das Cidades, representado pelo Chefe de Gabinete Joaquim Alfredo da Cruz Filho, informa que a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental manifestou-se a respeito da matéria e desta forma, encaminhou cópias do processo de solicitação de financiamento (contrato de financiamento n.0189.871-19), com as providências adotadas para o saneamento das irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização 01238, da CGU, bem como material pertinente à legislação em vigor à época da contratação e execução do referido contrato de financiamento, mediante os anexos I a V, peças 24 e 25.

Análise

3.2.2 A diligência foi realizada para obter informações sobre os procedimentos adotados no âmbito do Ministério das Cidades acerca do Contrato de Financiamento n. 0189.871-19 firmado com o município de Vargem Grande do Sul. Compulsando os anexos mencionados, com efeito, verifica-se o atendimento da nossa solicitação. Os documentos constantes dos anexos I (peça 24, p. 14-108) correspondem ao requisitado no item "a" da diligência; os elementos dos anexos II (peça 24, p.109-203), III (peça 25, p. 1-214), e IV (peça 25, p.215 -296) suprem o pedido no item "b" e por fim, o anexo V (peça 25, p. 297-339) traz a resposta ao item "c".

3.2.3 No anexo I encontra-se a documentação referente ao pleito do então prefeito daquele município, Celso Luis Ribeiro, para reenquadramento no programa Saneamento para Todos, mediante proposta de financiamento para a implantação de um Sistema de Tratamento de Efluentes de Esgoto, junto ao Ministério das Cidades, motivando a abertura do processo n. 80000.000111/2006-59. Depreende-se que o processo de habilitação para a contratação das operações de crédito, realizada pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNAS, abrange procedimentos a serem cumpridos pelas partes: proponente (no caso, a Prefeitura de Vargem Grande do Sul) e agente financeiro (CAIXA). Verifica-se que esta fase é compreendida pela análise da documentação apresentada pela proponente, análise institucional, análise de viabilidade e habilitação. Constatou-se que o município apresentou a documentação requerida, tendo a CAIXA se manifestado favoravelmente à contratação da operação, após avaliação de risco do crédito e capacidade de pagamento da proponente. Nos termos do Ofício 115/2006/EN Piracicaba, datado de 7/2/2006, a CAIXA solicitou ao Ministério o enquadramento prévio e a habilitação de operações para execução de ações em saneamento ambiental, consoante Resolução 3.153 do Conselho Monetário Nacional e da Instrução Normativa 03/2004, do Ministério das Cidades. Restou consignado que a fonte de recursos é o FGTS, sendo o valor do empréstimo R\$ 6.283.256,98, o qual somado à contrapartida de R\$ 2.000.000,00, totaliza o montante de R\$ 8.283.256,00.

3.2.4 Nos anexos II a IV estão agregadas as providências adotadas pela SNAS, contidas nos processos 80000.007014/2009-30 e 80000.041804/2009-44, dessa procedência, para sanear as ocorrências apontadas no Relatório de Fiscalização 01238, da CGU. De forma sucinta e por ordem cronológica, o órgão arrolou os principais fatos na peça 24, p. 4-6, os quais se comprovam mediante os documentos ora anexados, sendo possível, pois, concluir pela pertinência das medidas dentro de sua esfera de competência.

3.2.5 No anexo V reuniu-se a legislação pertinente ao objeto do contrato em questão, quais sejam: (1) Instrução Normativa 07, de 2/2/2006, que disciplina os procedimentos de habilitação da operação de crédito; (2) Instrução Normativa 02, de 5/2/2007, acerca da seleção e habilitação; (3) Resoluções 460 e 476 do Conselho Curador do FGTS, que estabelecia diretrizes para a aplicação dos recursos e elaboração de propostas orçamentárias entre 2005 e 2008 e aprovava o Programa Saneamento para Todos.

3.2.6 Conforme pontuado anteriormente, refoge à competência do TCU a fiscalização de recursos provenientes de contratos de financiamento, como neste caso, valendo aclarar este entendimento. Para tanto, destaca-se o [Acórdão 6.241/2010 -TCU- 2ª Câmara](#), no qual este posicionamento foi reforçado com a menção de outros julgados, além do que a situação aí analisada é similar à apresentada nestes autos. A deliberação foi proferida nos autos do TC [000.525/2009-0](#), representação autuada a partir de documentação encaminhada pela Secretaria Federal de Controle Interno, noticiando diversas ocorrências sobre a execução de convênios, contratos de repasse de recurso federal e contratos de financiamento firmados com a Prefeitura Municipal de Itabira/MG, constatadas durante as ações de controle desenvolvidas pela CGU (sorteios públicos). Por elucidativo, transcreve-se o Voto do Relator, Exmo. Ministro Raimundo Carreiro:

Quanto à admissibilidade, estão preenchidos os requisitos constantes do art. 237, inciso II, c/c art. 235, ambos do Regimento Interno/TCU, razão pela qual propugno pelo conhecimento da peça. Ressalto que a procedência

da Representação será parcial, se aplicando apenas ao Contrato de Repasse nº CR 0233.515-34/2007 - SIAFI nº 610351 (fls. 22/31), por se tratar de recursos oriundos da União. Quanto à fiscalização da aplicação de recursos advindos de contratos de financiamento, tal matéria refoge à competência deste Tribunal, conforme detalhado a seguir.

3. Esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que não é da sua competência a fiscalização da execução de contratos de financiamento (Decisões nºs. 1.007/2000, 208/2001, 555/2002 e 1536/2002, todas do Plenário, e Acórdãos nºs. [2.768/2006 - 2ª Câmara](#), [678/2010 - Plenário](#) e [1546/2010-Plenário](#)).

4. Assim, os relatórios encaminhados que tratam de contratos de financiamento realizados junto à CAIXA não merecem proceder no âmbito deste Tribunal, pois fogem à sua competência fiscalizatória. No mesma esteira foi o Voto condutor do [Acórdão nº 64/2005-Plenário](#), de relatoria do eminente Ministro Guilherme Palmeira, do qual trago o seguinte excerto:

"Quanto ao fato de o financiamento encontrar suporte em recursos do FGTS, observo que - nas Decisões ns. 833/1997 e 241/1993 - o Plenário do TCU bem elucidou a possibilidade de o Tribunal fiscalizar a aplicação dos recursos do FGTS, considerando que a Caixa Econômica Federal figura como agente operadora dos recursos do FGTS, nos termos do art. 4º da Lei n. 8.036/1990, por cuja má-aplicação pode vir a União a responder, bem assim que "o próprio interesse do Estado em prover o FGTS estende-lhe a condição de res publica, passível, desta forma, de ação fiscalizadora mais efetiva".

Ocorre, todavia, que no presente caso pode-se aplicar o precedente colhido na Decisão 166/2000 em que, ao apreciar denúncia acerca de irregularidades praticadas pelo Município de Bauru/SP na aplicação de recursos provenientes do FGTS transferidos mediante contrato firmado com a Caixa Econômica Federal, o Plenário do TCU entendeu que, como a CEF, ao assinar os ajustes, cercou-se de todas as garantias possíveis contra eventual inadimplência do mutuário, não caberia ao TCU a apuração das possíveis irregularidades perpetradas, mas ao tribunal de contas estadual.

Dessa forma, cumpridas as obrigações legais para a celebração de contrato de mútuo com a CAIXA, a competência do TCU cinge-se a fiscalizar a regular execução do contrato, visto que, a partir do recebimento dos recursos do FGTS, eles passam a compor o orçamento da municipalidade, adentrando à competência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Frise-se que não se trata de transferência voluntária efetivada mediante convênio ou instrumento congênere e que, por conseguinte, submetesse a avença à competência do TCU. Registre-se, ainda, que, ao sabor do precedente colhido na [Decisão 166/2000 - Plenário](#) - TCU, o contrato contém as cláusulas de garantia previstas na Lei n. 8.036/1990, dando azo à submissão do fato à competência da Corte de Contas estadual.

Entendo, portanto, que o TCU não deve conhecer da presente denúncia, por versar sobre matéria estranha à competência desta Corte de Contas, mas deve remeter cópia dos autos ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para adoção das providências consideradas cabíveis.(grifo nosso)

3.2.7 Diante do feito e tendo em vista que as medidas adotadas no âmbito do Ministério das Cidades estão em conformidade com a legislação pertinente, afasta-se a possibilidade de intervenção deste Tribunal.

Da Controladoria-Geral da União - CGU

3.3 Item da diligência (peça 12 ou 19)

informe a esta Secretaria as providências adotadas para acompanhamento das medidas saneadoras levadas a efeito no âmbito do Ministério das Cidades, após conhecimento do Relatório 01238, da CGU.

Resposta

3.3.1 Mediante o Ofício n. 971/DIURB/DI/SFC/CGU - PR, de 14/1/2013 (peça 27), a CGU, representada pelo Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura - Substituto, Luiz Cláudio de Freitas, informa que encaminhou, em anexo, a Nota Técnica n. 1227/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 4/6/2010, enviada ao Ministério das Cidades por meio do Ofício n. 18581/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 4/6/2010. Ressaltou, na oportunidade, que "até o presente momento não consta manifestação posterior daquele Ministério, tendo esta Controladoria reiterado a solicitação por meio do Ofício n. 875/DIURB/SFC/CGU, de 14/1/2013."

Análise

3.3.2 Apesar da declaração da CGU de que não teve conhecimento de medidas adotadas no âmbito do Ministério das Cidades, após o envio da Nota Técnica n. 1227/2010, a resposta do Ministério, conforme consignado no tópico anterior, esclarece que o órgão prosseguiu na adoção de providências para apuração das irregularidades, instando o Ministério Público Federal, Polícia Federal e o Tribunal de Contas competente, haja vista que as manifestações expedidas pelo SNSA ainda não haviam sido consideradas saneadas pela CGU (peça 24, p. 5). A sequência de atos dando conta das providências consta da peça 24, p.5.

3.3.3 O Ministério das Cidades argumenta que, desde a manifestação por meio da Nota Técnica n. 258/2010/DAGES/SNSA, de 26/4/2010 (no qual fez a avaliação do Ofício 353/2009/GEOA da CAIXA e submete à apreciação da CGU):

(...) já entendia que a solução definitiva para a elucidação dos apontamentos verificados pela CGU deveria ser submetida ao Tribunal de Contas competente, haja vista que as iniciativas adotadas pela SNSA, que posteriormente foram respondidas pela CAIXA e Prefeitura de Vargem Grande do Sul - SP, não trouxeram novos fatos ao que havia sido exposto nas manifestações das unidades examinadas, apontados no Relatório de Fiscalização/CGU nº 01238. (peça 24, p. 5)

3.3.4 No tocante ao agente financeiro, o Ministério das Cidades afirmou:

(...) este aprovou todas as reprogramações, e considerou que todos os serviços propostos foram integralmente executados e atestados. Ainda, alegou que a concepção foi preservada, que não houve alteração do objeto contratual, inclusive mantendo o mesmo fluxo de tratamento e volume tratados; o que houve, porém, foram adequações qualitativas e quantitativas, resultantes da execução o projeto executivo no decorrer da obra, visando à economicidade e melhor técnica.

3.3.5 Depreende-se, portanto, que a situação configurada afasta a possibilidade de intervenção deste Tribunal.

Da Caixa Econômica Federal - CAIXA

3.4 Item da diligência (peça 9)

encaminhe a esta Secretaria as seguintes informações/documentos:

a - cópia do processo relativo ao Contrato de Financiamento 0189871-19, formalizado entre a Gerência Regional de Desenvolvimento Urbano de Piracicaba/SP e a Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul/SP e respectivos relatórios de visita, acompanhados de esclarecimentos sobre as alterações verificadas no projeto básico na fase de execução da obra;

b - cópia das licenças ambientais do empreendimento, para total liberação e operação do sistema de tratamento de esgoto objeto do referido contrato de financiamento;

c - providências adotadas para saneamento das irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização nº 01238, da Controladoria Geral da União - CGU/SP; e

d - medidas implementadas, no âmbito da entidade, visando assegurar o pleno atendimento do Programa Saneamento para Todos, ante a notícia que não se encontra em funcionamento o Sistema de Tratamento de Esgoto, objeto do financiamento concedido pela CAIXA.

Resposta

3.4.1 Mediante o Ofício n. 244/2012/USAN/GEOA, de 31/12/2012 (peça 16), a CAIXA, representada pela Superintendência Nacional de Saneamento e Infraestrutura, Adailton Ferreira Trindade, encaminha a manifestação da equipe técnica da CAIXA emitida pela Gerência Interna de Desenvolvimento Urbano e Rural de Piracicaba - GIDURSPK.

Análise

3.4.2 A documentação encaminhada (CD - peças 28-34), em conjunto com os documentos e esclarecimentos prestados pelo Ministério das Cidades, perfaz o cumprimento da nossa solicitação. - quanto ao item "a": foi apresentado, por cópia, o Contrato de Financiamento 0189871-19, formalizado entre a Gerência Regional de Desenvolvimento Urbano de Piracicaba/SP e a Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul/SP (peça 32, p. 1-13), o que é suficiente, visto que os procedimentos quanto à habilitação do município podem ser compreendidos em consulta ao anexo 1 (peça 24, p. 14-108) enviado pelo Ministério das Cidades; quanto aos respectivos relatórios de visita, o agente financeiro juntou Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento - RAE (peça 33, p. 1-49), demonstrando a realização de catorze vistorias, a partir de 21/12/2007 (apontando o início da obra em 1º/8/2007) até 8/10/2009 (atestando a conclusão integral da obra); quanto às alterações verificadas no projeto básico, a CAIXA encaminhou cópias das reprogramações havidas no decorrer da execução das obras, as quais foram submetidas à avaliação técnica para aprovação. Foram necessárias três reprogramações, quais sejam:

- reprogramação 1 (peça 28) - em 4/7/2008, tendo em vista a requisição da Prefeitura para "alteração do lastro de brita para colocação de tubos, o reaterro lateral e a largura da faixa de limpeza, altera o volume de escavação, utilização de escoramento metálico.";

- reprogramação 2 (peça 29) - em 20/4/2009, tendo em vista a requisição da Prefeitura para "alteração do valor do terreno e R\$ 85.734,00 para R\$ 121.153,57 (contrapartida) e a alteração do prazo contratual com finalização em 06/2009";

- reprogramação 3 (peça 30) - em 14/7/2009, ante "a supressão do trecho do coletor tronco I - Rua Ivo Rodrigues até à Av. São João em virtude de erros no projeto da empresa SEREC".

- quanto ao item "b": a CAIXA juntou cópias das licenças ambientais do empreendimento (peça 32, p. 26-34) demonstrando o atendimento às normas ambientais para total liberação do sistema de tratamento do esgoto, objeto do Contrato de Financiamento 0189871-19, a saber:

Licença Ambiental Prévia nº 00861 Processo SMA (Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo) nº 13.615/2004, datado de 14/07/2005, acompanhado de Parecer Técnico Florestal DEPRN nº 17/05 favorável ao empreendimento (28/06/2005) e Despacho sobre a Implantação do Empreendimento do Superintendente do DAEE (Departamento de Águas e Energia Elétrica da Sec. de Estado de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento) autorizando lançamentos no Rio Verde (15/07/2005)

Licença de Instalação nº 04002498 Processo SMA ((Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo) nº 04/00197/06 emitida pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB) em 02/05/2009

- quanto ao item "c": a CAIXA anexou a resposta aos questionamentos do Relatório de Fiscalização nº 01238, da CGU/SP, conforme peça 34;

- quanto ao item "d": informa a CAIXA que não tem conhecimento da informação citada no sentido de que não se encontra em funcionamento o Sistema de Tratamento de Esgoto. Acrescenta:

Alertamos que após a execução do RAE de 100% configura-se a finalização das obras civis previstas no contrato e cessa o estágio de acompanhamento de obras e as visitas dos profissionais da CAIXA. O empreendimento passa a ser gerido e administrado pelo proponente e sua operacionalização passa a ser pautada no objetivo expresso no contrato "tratar 100% dos esgotos sanitários gerados pela população urbana" e pelas metas estabelecidas no Acordo de Melhoria de Desempenho celebrado entre a União e o SAE (Serviço de Água e Esgoto) de Vargem Grande do Sul." (peça16, p. 2)

3.4.3 O Acordo de Melhoria de Desempenho (peça 31, p.1-9) foi assinado em 5/1/2007, entre o Ministério das Cidades e o SAE do município de Vargem Grande do Sul/SP, com a interveniência da CAIXA, tendo por objeto "o estabelecimento de compromissos e metas, visando à melhoria do desempenho institucional e operacional do SAE e qualidade, eficiência e eficácia da prestação dos serviços." Consta na cláusula oitava que o acordo permanecerá vigente "enquanto houver metas a serem cumpridas pelo SAE, decorrentes de contratos de financiamento de ações do Saneamento para Todos, no âmbito dos normativos do Ministério das Cidades."

3.4.4 No caso ora apreciado, a situação é similar ao relatado no [Acórdão 6.241/2010 -TCU- 2ª Câmara](#), não se apurando a necessidade de intervenção deste Tribunal, porquanto não há notícias de que a CAIXA tenha descumprido as normas regulamentares do FGTS.

3.4.5 Por oportuno, salienta-se que este Tribunal, por meio do [Acórdão 2.558/2009 -TCU- Plenário](#), apreciou relatório de levantamento de auditoria, nos autos do TC 008.980/2009-0, que teve o propósito de avaliar o modelo de atuação da Caixa Econômica Federal em operações relativas à área de Saneamento Básico, com recursos do FGTS. O escopo da auditoria, que incluiu os contratos financiados pelo FGTS na área de saneamento entre os anos de 2004 a 2009, abrangeu os seguintes aspectos: i) identificação e avaliação da estrutura e atuação da CAIXA no processo de análise e aprovação das operações e acompanhamento dos empreendimentos; ii) verificação dos controles operacionais e administrativos da empresa quanto à sua existência e funcionamento adequado; iii) análise dos critérios de avaliação dos mutuários; e iv) avaliação da eficácia da atuação da CAIXA na execução orçamentária do FGTS para o financiamento do setor de saneamento. Foi também analisado o cenário futuro e as perspectivas para o financiamento ao setor.

3.4.5.1 Reforçando a conclusão acima, verifica-se que o [Acórdão 2.558/2009- TCU - Plenário](#) determinou a expedição de recomendações à Caixa Econômica Federal, ao Ministério das Cidades, com o encaminhamento de cópia da deliberação ao Conselho Curador do FGTS, nos seguintes termos:

9.1.recomendar à Caixa Econômica Federal que:

9.1.1. atualize o normativo SA033-004, item 3.1.1, quanto à desativação das instâncias colegiadas estaduais, para manifestação sobre a situação econômico-financeira do proponente, bem como altere o item que prevê a inclusão da Ficha-Resumo na composição de quaisquer processos de financiamento do setor de saneamento, especificando que tal documento é exigível apenas em operações do BNDES;

9.1.2. apense, nos processos relativos aos empreendimentos de saneamento financiados pelo FGTS, cópia do Termo de Compromisso ou do Acordo de Melhoria de Desempenho eventualmente já firmado com a proponente, a fim de facilitar o acompanhamento e controle pelos órgãos de controle interno e externo;

9.1.3. verifique a viabilidade de não incluir como fator restritivo à contratação de operações o fato de a Companhia de Saneamento estar inscrita no CADIN, em linha com entendimento anterior desta Corte de Contas, exarado por meio do [Acórdão 2.937/2003 - Primeira Câmara](#), e amparado pelo fato de que a Lei nº 10.522/2002, que dispõe sobre tal cadastro, não traz tal restrição;

9.1.4. discipline, em normativo interno, o procedimento utilizado pela REDUR/Campinas nas suas operações, adicionando, se possível, os campos "data da verificação", "funcionário responsável" e outros que considerar relevantes no checklist, para que se perceba o lapso temporal do fluxo do empreendimento;

9.1.5. viabilize a segregação de funções de contratação e operacionalização de financiamentos da função de análise de risco, estabelecendo que a SURIC/Superintendência Nacional de Risco de Crédito esteja vinculada a outra Vice-Presidência que não a VIGOV;

9.2. recomendar ao Ministério das Cidades que:

9.2.1. verifique, antes da edição do decreto regulamentador da Lei Federal nº 11.445/2007, a possibilidade de submeter a respectiva minuta à apreciação e avaliação da Caixa Econômica Federal e do BNDES/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, bem como de disponibilizar em sua página na web as minutas sob discussão;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado de cópia do relatório e do voto que o fundamentam, à Caixa Econômica Federal (Presidência), ao Ministério das Cidades, e ao Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço/FGTS;

3.4.6. Assim, considerando que ao Tribunal caberia, tão somente, na esfera da sua competência, consoante reiteradas decisões desta Corte de Contas, verificar se a Caixa ao assinar os ajustes cercou-se de todas as garantias possíveis contra eventual inadimplência do mutuário, o que se deu consoante documentação encaminhada, e, considerando que por meio do [Acórdão TCU 2.558/2009 - Plenário](#) foram efetivadas recomendações à Caixa a respeito da matéria, não se faz necessária, a nosso ver, a atuação do Tribunal nestes autos.

Da Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul

3.5 Item da diligência (peça 11)

informe a esta Secretaria quanto à Estação de Tratamento de Esgoto, implantada com recursos do Programa Saneamento para Todos, do Ministério das Cidades/FGTS (Contrato de Financiamento 0189871-19, com a GEDUR/Piracicaba/SP) estar operando ou não, explicitando, em caso negativo, os motivos que lhe deram causa e as providências em curso ou a serem adotadas visando à solução do problema.

Resposta

3.5.1 Mediante o Ofício n. 761/2012/S.G, de 28/12/2012 (peça 14), a Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul, representado pela prefeito Amarildo Duzi Moraes, apresenta esclarecimentos, os quais, em síntese, são do seguinte teor:

- a licitação e início da obra da Estação de Tratamento de Esgoto - ETE no município ocorreu no mandato anterior (cerca de 95%), sendo concluída em meados de 2009 já no mandato atual. Afirma que, praticamente, toda a parte estrutural foi concluída na administração anterior, havendo em 2009 a instalação dos equipamentos. Acrescenta que houve "certa demora" em obter a LO - Licença de Operação em face da "burocracia normalmente existente em órgãos ambientais.";
- a ETE é de responsabilidade do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAE do nosso município, e segundo esta autarquia, "a ETE vem operando normalmente, atendendo todas as expectativas do projeto e garantindo a conservação do meio ambiente.";
- o SAE, atendendo ao CONAMA-357, firmou contrato com a empresa Eco System Preservação do Meio Ambiente Ltda., de modo a monitorar os parâmetros de entrada e saída dos efluentes na estação, através de análises físico-químicas e bacteriológicas, comprovando a preocupação do município com a qualidade da operação do sistema;
- houve fiscalização da CGU em 2008, "conforme Processo nº 01238", e também "a aprovação de todo o processo licitatório da ETE pelo Tribunal de Contas do Estado no ano de 2010";
- em 2012, a Prefeitura conseguiu "recursos a fundo perdido", do Ministério da Saúde/Funasa, "objetivando a construção de emissários de esgoto visando coletar e tratar 100% do esgoto produzido na cidade. Os emissários já foram concluídos, restando apenas a construção de uma lagoa na ETE para a retenção do lodo, que já teve início."
- em suma, "respondendo de forma direta", resume que "a Estação de Tratamento e Esgoto de Vargem Grande do Sul encontra-se em pleno funcionamento e cumprindo plenamente o seu papel de preservar o meio ambiente."

Análise

3.5.2 Confrontando a declaração acima com as informações obtidas do Ministério das Cidades e da CAIXA, de fato, é de considerar os esclarecimentos ora prestados, não cabendo entrar no mérito dos recursos que teriam sido repassados pelo Ministério da Saúde, fora do foco desta Solicitação. Veja-se que na peça 24, p.6, o Ministério assegura que a finalidade prevista no financiamento do recurso foi atendida, "compactuando com as políticas públicas estabelecidas pelo Governo Federal."

3.5.3 Consoante jurisprudência deste Tribunal, a fiscalização dos recursos obtidos por este contrato de financiamento (Contrato de Financiamento 0189871-19) cabe ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Segundo o prefeito, este órgão teria atuado, de fato, na verificação da aplicação de tais recursos. No entanto, não faz prova da declaração, de forma que seria pertinente encaminhar a presente Solicitação, acompanhada da respectiva deliberação que vier a ser proferida, para ciência do órgão estadual de controle.

(omissis)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5. Diante do exposto submetem-se os autos à consideração superior, a fim de que sejam encaminhados ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator RAIMUNDO CARREIRO com as seguintes propostas:

5.1 conhecer da Solicitação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 2º e 4º da [Resolução TCU 215/2008](#);

5.2 comunicar ao solicitante, Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, a impossibilidade de atendimento à solicitação de auditoria na Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul por refugir à competência deste Tribunal (consoante Decisões 1.007/2000, 208/2001, 555/2002 e 1536/2002, todas do Plenário, e [Acórdãos 0064/2005 - Plenário](#); [2.768/2006 - 2ª Câmara](#), [678/2010 - Plenário](#), [1.546/2010 - Plenário](#), [6.241/2010- 2ª Câmara](#)), informando-lhe que:

5.2.1 o art. 71, II, da Constituição Federal não se aplica ao caso em análise, uma vez que o repasse de recursos feito pela União ao Município de Vargem Grande do Sul, destinado à implantação de um Sistema de Tratamento de Efluentes de Esgoto, no âmbito do Programa Saneamento para Todos, no valor de R\$ 8.283.256,98 (empréstimo de R\$ 6.283.256,98 e contrapartida de R\$ 2.000.000,00), deu-se através de um contrato de financiamento (no caso, Contrato de Financiamento 0189871-19, lastreado com recursos do FGTS) e não de um convênio (ou instrumento análogo), deixando, assim, tais recursos de pertencer à esfera de competência e responsabilidade da União, e passando, conseqüentemente, a integrar a esfera municipal, cabendo, pois, ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a apuração das possíveis irregularidades perpetradas na execução do referido contrato;

5.3 remeter à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia da deliberação que vier a ser proferida nestes autos;

5.4. remeter cópia da peça 1 e da deliberação que vier a ser proferida ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para adoção das medidas que entender pertinentes;

5.5. arquivar o presente processo, com amparo no disposto no art. 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal

Voto :
VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Solicitação do Congresso Nacional oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para que este Tribunal realize auditoria "com vistas a apurar as irregularidades constantes do Relatório de Fiscalização/CGU nº 01238, concernentes a ações do Governo no município de Vargem Grande do Sul - SP" (peça 1, p.1).

2. Mencionado Relatório de Fiscalização/CGU dá conta de ocorrências envolvendo a implantação do Sistema de Tratamento de Esgoto no município de Vargem Grande do Sul/SP, obra inserida no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no valor total de R\$ 8.283.256,98. O projeto é integralmente financiado com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), vinculados ao Ministério das Cidades e administrados pela Caixa Econômica Federal (peça 1, p. 5-31).

3. Antes de analisar o mérito da Solicitação, resalto a importância do requerimento formulado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que, no intuito de cumprir com a sua missão, vem a este Tribunal, diante das prerrogativas que a Lei lhes confere, solicitar exame aprofundado do contrato de financiamento que entende irregular.

4. Conforme os elementos constantes dos autos, o repasse de recursos feito pela União ao Município de Vargem Grande do Sul, foi realizado por meio de contrato de financiamento com recursos do FGTS, e não por intermédio de convênio (ou instrumento análogo). Assim, os recursos deixaram de pertencer à esfera de competência e responsabilidade da União e passaram a integrar a esfera municipal.

5. A jurisprudência do TCU é no sentido de que não figura dentre as competências do TCU fixadas pela Constituição Federal, em seu art. 71, a fiscalização da aplicação de recursos transferidos pela União aos entes federados, por meio de contratos de financiamento. Esses recursos, uma vez ingressados nos cofres do Tesouro Estadual ou Municipal, passam a integrar o patrimônio daqueles entes, devendo, em atenção ao princípio federativo, ser fiscalizados pelo correspondente Tribunal de Contas Estadual ou Municipal (Decisões 1.007/2000, 208/2001, 555/2002 e 1536/2002, todas do Plenário, e [Acórdãos 64/2005 - Plenário](#); [2.768/2006 - 2ª Câmara](#), [678/2010 - Plenário](#), [1.546/2010 - Plenário](#), [6.241/2010- 2ª Câmara](#)).

6. Tais recursos, emprestados aos entes federados por meio de contratos onerosos, devem ser devolvidos na forma contratual, não se confundindo com os recursos transferidos pela União a Estados e Municípios por meio de convênios ou outros instrumentos congêneres, cuja competência fiscalizatória é atribuída ao TCU por força do inciso VI do artigo 71 da Constituição Federal e do inciso VII do art. 5º da Lei nº 8.443/92

7. Não obstante, na esfera de competência desta Corte, foram realizadas diligências, por meio das quais se constatou que o agente financeiro (CAIXA) e o gestor da aplicação (Ministério das Cidades) cumpriram com as obrigações estabelecidas no contrato de financiamento.

8. No tocante ao exame das irregularidades apontadas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, as quais decorrem do Relatório de Fiscalização CGU nº 1238, referente à utilização indevida dos recursos em questão, trata-se de competência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que deve ser cientificado do assunto.

9. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de março de 2013.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

Acordao :

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para que este Tribunal realize auditoria com vistas a apurar as irregularidades constantes do Relatório de Fiscalização/CGU nº 1238, concernentes a ocorrências envolvendo a implantação do Sistema de Tratamento de Esgoto no município de Vargem Grande do Sul/SP, obra inserida no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no valor total de R\$ 8.283.256,98, projeto integralmente financiado com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), vinculados ao Ministério das Cidades e administrados pela Caixa Econômica Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Solicitação, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no inciso IV do art. 71 da Constituição Federal e nos arts. 38, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno, e 4º, inciso I, da [Resolução TCU nº 215/2008](#);

9.2 comunicar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. o art. 71, II, da Constituição Federal, não se aplica aos recursos destinados à implantação do Sistema de Tratamento de Esgoto no município de Vargem Grande do Sul/SP, obra inserida no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no valor total de R\$ 8.283.256,98, integralmente lastreada com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), repassados por meio de contrato de financiamento (consoante jurisprudência do TCU: Decisões 1.007/2000, 208/2001, 555/2002 e 1536/2002, todas do Plenário, e [Acórdãos 0064/2005 - Plenário](#); [2.768/2006 - 2ª Câmara](#), [678/2010 - Plenário](#), [1.546/2010 - Plenário](#), [6.241/2010- 2ª Câmara](#));

9.2.2. o repasse de recursos feito pela União ao Município de Vargem Grande do Sul, destinado à implantação do Sistema de Tratamento de Efluentes de Esgoto, no âmbito do Programa Saneamento para Todos, no valor de R\$ 8.283.256,98 (empréstimo de R\$ 6.283.256,98 e contrapartida de R\$ 2.000.000,00), deu-se por intermédio do Contrato de Financiamento 0189871-19 e não por meio de convênio ou instrumento análogo, deixando, assim, tais recursos de pertencer à esfera de competência e responsabilidade da União, e passando, consequentemente, a integrar a esfera municipal, cabendo, pois, ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a apuração das possíveis irregularidades perpetradas na execução do referido contrato;

9.3. nos termos do art. 19 da [Resolução TCU nº 215/2008](#), encaminhar, via Aviso a ser remetido pela Presidência desta Corte, cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam, para a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.4. remeter cópia integral dos presentes autos ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para adoção das medidas que entender pertinentes;

9.5. arquivar o presente processo, com amparo no disposto no art. 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal

ENTIDADE :

Entidade: Prefeitura Municipal de Vargem Grande do Sul - SP

Interessados :

Interessados/Responsáveis: não há

Representante do MP :

não atuou

Unidade técnica :

Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX)

Classe :

CLASSE II

Advogado :

não há

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho

Data sessão :

13/03/2013