

Aviso nº 1472 -GP/TCU

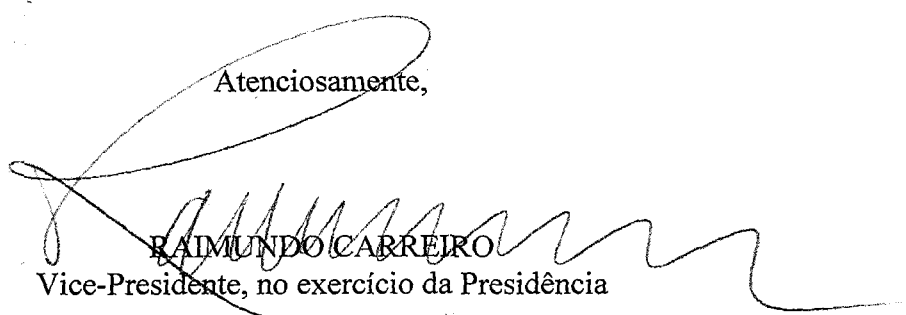
Brasília, 29 de dezembro de 2015.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Despacho exarado em 1º/12/2015, pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, Relator do processo nº TC-011.763/2015-9, que trata de Solicitação do Congresso Nacional oriunda do Ofício nº 128/2015/CFFC-P, de 28/5/2015, relativo à PFC nº 121/2013, de autoria do Deputado Nilson Leitão.

Envio também, em anexo, cópia da instrução técnica elaborada pela Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra), para conhecimento, em especial quanto às informações contidas nos itens I, II e IV da Proposta de Encaminhamento (parágrafo 19) da referida instrução, bem como cópia dos Acórdãos-TCU-Plenário nºs 757/2010, 678/2010, 1.079/2012, 3.247/2012, 185/2014, 3.198/2014, 122/2015, 699/2014 e 1.437/2014, acompanhados dos respectivos Relatórios e Votos.

Atenciosamente,



RAIMUNDO CARREIRO
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal VICENTE CÂNDIDO
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília - DF

Comissão de Fiscalização Financeira e Controladoria	
☒ CÓPIA	☐ ORIGINAL
Recebido em 30/12/15 As 17:00	
JAYME	6921
Nome Legível	Nº de Pontuação



TC 011.763/2015-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidades Jurisdicionadas: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.

DESPACHO

Diante das informações expostas e de acordo com o art. 17 da Resolução TCU 215/2008, considero a presente Solicitação do Congresso Nacional atendida no tocante às obras do Corredor Mário Andreazza, do VLT de Cuiabá e da Arena Pantanal.

Nos termos propostos pela unidade técnica prorrogo o prazo para atendimento da presente Solicitação em cento e vinte dias.

Autorizo o encaminhamento das informações ao Exmº. Deputado Vicente Cândido, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e às demais unidades desta casa, na forma proposta pela Coinfra.

Brasília, 1 de dezembro de 2015.

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro-Relator



TC 011.763/2015-9

Tipo: Solicitação do Congresso Nacional

Unidade Jurisdicionada: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal e Infraero.

Solicitante: Deputado Vicente Cândido, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Assunto: Solicitação de fiscalização sobre a regularidade da aplicação de recursos federais sob a forma de operações de crédito para obras da Arena Pantanal e para obras de mobilidade urbana na cidade de Cuiabá/MT vinculadas à Copa do Mundo de 2014.

Proposta: mérito e atendimento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados ao Tribunal para que seja realizada fiscalização “com o propósito de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais, relacionadas às obras de construção, reforma e ampliação da Arena Pantanal e outras que buscaram o incremento da mobilidade urbana para realização da Copa do Mundo de Futebol, em Cuiabá-MT” (p. 1 da Peça 1). A solicitação foi veiculada no Ofício 12//2015/CFFC-P, de 28/5/2015 (Peça 1, p. 1).

2. A solicitação é assinada pelo Deputado Vicente Cândido, presidente da Comissão. O requerimento original é de autoria do Deputado Nilton Leitão, e é datado de 15/5/2013.

INSTRUÇÃO PRELIMINAR JÁ REALIZADA E DESPACHO DO RELATOR

3. O presente processo já foi objeto de instrução preliminar (Peça 5) da Coinfra. Esse exame sintetizou as questões trazidas na Solicitação do Congresso, que se referem mais especialmente aos seguintes empreendimentos na Cidade de Cuiabá/MT, vinculados à realização da Copa do Mundo de 2014:

- Obras de mobilidade urbana financiadas com recursos da Caixa Econômica Federal: “Corredor Mário Andreazza” e o “VLT Cuiabá-Várzea Grande”;
- Obras de construção da Arena Pantanal, financiadas com recursos do BNDES;
- Obras do Aeroporto de Cuiabá, realizadas com recursos da Infraero;

3.1 As questões e as informações trazidas para justificar o pedido de fiscalização ao TCU consistem de notícias de atrasos, defeitos e desperdícios de recursos na execução das obras.

3.2 Na mencionada primeira instrução destes autos foi proposto:

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste - Coinfra

a) realizar diligência à Caixa Econômica Federal para que encaminhe informações referentes aos empreendimentos de mobilidade urbana na Cidade de Cuiabá vinculados à Copa do Mundo, especificamente o “Corredor Mário Andreazza” e o “VLT Cuiabá-Várzea Grande”;

b) realizar diligência à Infraero para que encaminhe informações referentes às obras do Aeroporto de Cuiabá.

3.3 Em relação às obras da Arena Pantanal, objeto de contrato de financiamento junto ao BNDES, foi proposto encaminhar à SecexEstatais cópia dos autos para que as questões apontadas na Solicitação sejam consideradas no planejamento do próximo acompanhamento a ser realizado nesse objeto.

3.4 Foi proposto ainda conhecer da Solicitação por estarem preenchidos os requisitos para tanto.

4. O relator, ministro Walton Alencar Rodrigues, proferiu despacho (Peça 8) em que conheceu da Solicitação e autorizou as providências propostas.

EXAME

5. As respostas das diligências mencionadas no item 3.2 acima foram recebidas e juntadas aos autos:

CEF: Peça 15 – Ofício 7925/PAI (AIOC)/2015 (Auditoria Interna) – 16/10/2015.

Infraero: Peça 14 – Ofício 203/2015/Gecoa (Gestão de Crédito em Saneamento e Infraestrutura) – 7/10/15;

Obras de mobilidade urbana – informações encaminhadas ao TCU

6. As informações fornecidas pela Caixa estão dispostas em itens objetivos que compõem duas fichas, uma para o Corredor Mário Andreazza e outra para o VLT Cuiabá-Várzea Grande.

6.1 Corredor Mário Andreazza

	Contrato 0319.628-24
Contratante	Estado do Mato Grosso
Valor total do empreendimento	R\$ 38.316.972,20
Valor total do financiamento	R\$ 38.316.972,20
Valor já repassado no financiamento	R\$ 37.130.720,99
Saldo a ser repassado	R\$ 1.186.251,21
Fonte dos Recursos	FGTS
Início da Obra	09/05/2011
Execução física prevista	100%
Execução física real	99,80%
Situação atual da obra	“concluída com redução de meta física sem comprometer o objeto”



Situação atual do contrato de financiamento	adimplente
Prazo de financiamento	254 meses
Pagamentos efetuados pelo contratante	46 prestações
Garantias vinculadas contratuais	Receitas provenientes do FPE
Outras informações	não há recursos do OGU; obra concluída. Aguardando documentação do Estado para liberação da última parcela no valor de R\$1.186.251,21.

6.2 VLT Cuiabá-Várzea Grande

	CT 0364.021-34	CT 0364.186-21
Contratante	Estado do Mato Grosso	Estado do Mato Grosso
Valor total do empreendimento	1.477.617.277,15	idem
Valor total do financiamento	423.700.000,00	727.920.000,00
Valor já repassado no financiamento	297.335.005,96	660.880.604,12
Saldo a ser repassado	126.364.994,04	67.039.395,88
Fonte dos Recursos	FGTS	CPAC – BNDES *
Início da Obra	21/06/2012	idem
Execução física prevista	100%	idem
Execução física real	73,55%	idem
Situação atual da obra	Paralisada por decisão judicial – obra atrasada. Os problemas de execução da obra estão sendo reparados pelo consórcio Construtor	idem
Situação atual do contrato de financiamento	adimplente	adimplente
Prazo de financiamento	378 meses	88 meses
Pagamentos efetuados pelo contratante	21 parcelas	21 parcelas
Garantias vinculadas contratuais	Receitas provenientes do FPE	Contrato de Garantia Fidejussória - União

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste - Coinfra

Outras informações	Há informações de desoneração de tributos da União como forma de financiamento	
--------------------	--	--

* Observação: CPAC – BNDES: financiamento de contrapartidas de estados e municípios em empreendimentos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) com recursos do BNDES, no caso operados pela Caixa Econômica Federal.

Obras de mobilidade urbana – análise**7. Corredor Mário Andreazza**

7.1 Primeiramente, destaca-se a informação de que não há recursos do OGU utilizados no empreendimento, de modo que participação de recursos federais está limitada ao financiamento da Caixa lastreado no FGTS.

7.2 Quanto às obras, a informação é de que estão praticamente concluídas, sem notícias de irregularidades. Quanto ao financiamento, a Caixa informa que a situação é de adimplência e que as garantias estão vinculadas às cotas do estado no FPE. Ou seja, o risco de inadimplência é praticamente nulo.

7.2 Voltando à situação da execução das obras e repassando o texto da peça principal da Solicitação do Congresso Nacional, observa-se que as notícias coletadas concentram-se em situações de atrasos ou descumprimento de contratos, sem que seja mencionado qual o empreendimento a que se referem. Uma vez que as informações da Caixa são de que o contrato foi executado totalmente, pode-se concluir que as notícias de problemas trazidas na Solicitação referem-se a outros contratos que não o do Corredor Mário Andreazza.

7.3 Conforme entendimento expresso no voto do Acórdão 757/2010 (ver item 8.9 adiante), que faz referência ao Acórdão 678/2010, ambos do Plenário, as obras executadas pelos estados da Federação e que contam com recursos federais disponibilizados mediante operações de crédito, como é o caso da obra do Corredor Mário Andreazza, têm apenas a regularidade de seu financiamento examinada pelo TCU. No caso em tela, e esse objeto já foi tratado no Acórdão 1079/2012-Plenário

7.4 Considerando-se, então, que não há nos autos indícios de problemas claramente relacionados ao Corredor Mário Andreazza e, principalmente, que não há riscos de prejuízos relativos à perda de recursos federais, no caso oriundos do FGTS aplicados no financiamento da Caixa, conclui-se que não ficou suficientemente motivada e justificada a atuação do TCU para realização de fiscalização sobre a regularidade da aplicação de recursos federais no empreendimento. Nesse caso, cabe apenas encaminhar as informações contidas nesta instrução à CFFC.

8. VLT Cuiabá-Várzea Grande

8.1 No caso do VLT, observa-se inicialmente, da mesma forma que no caso do Corredor Mário Andreazza, que não há aplicação de recursos do OGU no empreendimento. Os recursos federais aplicados no VLT de Cuiabá são oriundos do FGTS e do BNDES, operados pela Caixa Econômica Federal mediante contratos de financiamento com o Estado do Mato Grosso.

8.2 As informações da Caixa dão conta de que os financiamentos estão na situação de adimplência. Quanto às garantias contratuais para a aplicação dos recursos do FGTS no financiamento concedido, elas estão vinculadas às cotas do FPE, o que representa uma segurança para a Caixa Econômica e para



a União. No caso do financiamento com recursos do BNDES a garantia é fidejussória, sem que haja maiores detalhes sobre as formas de cobrança ou compensação em caso de inadimplência. Porém, as informações são de inadimplência do financiado, de modo que nesse aspecto não há, atualmente, indicações de riscos de prejuízos que justifiquem a atuação do TCU.

8.3 Por outro lado, as informações quanto à situação das obras são de que até agora não foram concluídas e ainda há problemas a serem resolvidos, bem como defeitos a serem reparados por parte da empreiteira contratada. Assim, ficam confirmados, em princípio, os problemas trazidos nesta Solicitação, referentes a deficiências e perdas na execução das obras.

8.4 Tais problemas representam riscos de prejuízos, especialmente para o Estado do Mato Grosso, que já vem pagando os financiamentos regularmente, mas não auferir os rendimentos do empreendimento e nem obter a satisfação das necessidades sociais do meio de transporte. Nesse caso, considera-se que esse prejuízo diz respeito à esfera de atuação do Estado do Mato Grosso, especialmente se considerado que os recursos utilizados nos financiamentos estão sendo devolvidos regularmente à Caixa Econômica Federal.

8.5 No exame mais amplo do empreendimento caberia um questionamento no que diz respeito ao atendimento do fim público, consistente na oferta de meio de transporte à sociedade, pois se verifica que não foi alcançado e há indícios significativos de risco de não alcance ou de que seja necessário o aporte de mais recursos e esforços do setor público. Essa constatação impacta negativamente o efetivo alcance da finalidade institucional da Caixa Econômica Federal e do BNDES em suas atuações de financiamento de empreendimentos que devem resultar em desenvolvimento econômico.

8.7 Os aspectos acima destacados não foram objeto de questionamento na presente Solicitação do Congresso Nacional. Além disso, eles não podem implicar ou demandar responsabilização da Caixa Econômica, operadora dos contratos de financiamento, principalmente porque os problemas ora examinados ocorreram no âmbito da gestão do Estado do Mato Grosso e na execução das obras, ou seja, posteriormente às etapas de planejamento e das avaliações de viabilidade e oportunidade do empreendimento e de seu financiamento.

8.8 Por fim, cabe considerar que o principal questionamento trazido na presente solicitação recai sobre os problemas na execução das obras e nos prejuízos deles decorrentes, mas essas questões não vêm afetando a regularidade do pagamento do financiamento da Caixa. Nesse caso, o posicionamento do TCU quanto à sua atuação na fiscalização dos empreendimentos da Copa do Mundo é no sentido de que o objeto fiscalizado consiste na regularidade dos procedimentos de concessão dos financiamentos concedidos por entes federais, quando a participação da União se restringir ao uso desse tipo de recurso. Essa posição foi expressa e oficializada nos Acórdãos 678/2010 e 757/2010 do Plenário, que trataram das fiscalizações do TCU sobre obras vinculadas à Copa do Mundo de 2014. A seguir é transcrito trecho do Voto que fundamentou o Acórdão 757/2010-Plenário, no qual esse ponto é tratado.

3. Quanto ao mérito, observo do acima relatado que de acordo com as matrizes de responsabilidade assinadas pelo Governo Federal e por todos os estados e municípios que sediarão os jogos da Copa 2014, nas obras dos estádios e nas de mobilidade urbana, a participação da União deverá se restringir, respectivamente, a financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Caixa Econômica Federal (Caixa).

4 Nesse contexto, cabe ao Tribunal de Contas da União a análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e a verificação da adequação e da suficiência das garantias, e aos tribunais de contas dos estados e dos municípios a fiscalização da aplicação dos recursos obtidos para a contratação e execução das obras.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste - Coinfra

5. Assim, no cumprimento de sua missão de "assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade", esta Corte de Contas deliberou, por meio do Acórdão nº 678/2010-TCU-Plenário, de 7 de abril de 2010, no sentido de:

"9.2. determinar à Secex-9 e à Secex-2, que promovam, respectivamente e desde logo, fiscalização no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e na Caixa Econômica Federal (CAIXA), com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais, para as obras de construção ou reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014;

9.3. autorizar a Segecex a promover ações coordenadas, tempestivas, preventivas e proativas, nos termos dos Acordos de Cooperação já assinados com os diversos órgãos públicos e entidades no âmbito dos estados e municípios onde ocorrerão os jogos, aos quais competirá a fiscalização das obras, com vistas a evitar a ocorrência de irregularidades e a garantir a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil."

6. Como se vê, a atuação do Tribunal de Contas da União dar-se-á em parceria com as demais Cortes de Contas, por meio de ações integradas de fiscalização, transferência de metodologia e capacitação na área de fiscalização de obras. No caso em exame, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia já está ciente dessa proposta de atuação conjunta de acompanhamento e controle dos gastos públicos naquele estado da federação.

8.9 Considerando-se, então, a situação traçada até este ponto, as deficiências e eventuais irregularidades constatadas não configuram responsabilidade da Caixa Econômica Federal, de forma que, sendo assim, o caso refoge a jurisdição do TCU, seja porque os recursos federais utilizados no financiamento estão sendo devolvidos regularmente, seja porque a possível ineficácia no atendimento ao fim estatal ocorre no âmbito de contrato celebrado pelo Estado do Mato Grosso. Esse último ente seria também a parte sujeita aos prejuízos financeiros decorrentes das deficiências e da paralisação do empreendimento, e a avaliação de tal situação insere-se na competência do tribunal de contas local.

8.10 Acrescente-se que o Tribunal já realizou fiscalizações acerca dos contratos de financiamento do VLT de Cuiabá e do Corredor Mario Andreazza. Tais fiscalizações foram objeto de deliberação do TCU:

a) no caso do VLT de Cuiabá: nos Acórdãos 3.247/2012, 185/2014, 3198/2014 e 122/2015 do Plenário, o Tribunal examinou o processo de concessão do financiamento. Em suas deliberações não foram apontados problemas específicos quanto ao financiamento, mas apenas foi tratada irregularidade encontrada no processo de adoção do VLT no âmbito do Ministério das Cidades, sem apontar irregularidades para a concessão do financiamento especificamente;

b) no caso do Corredor Mário Andreazza: no Acórdão 1079/2012-Plenário, quando o TCU fez determinações de medidas corretivas ao processo de concessão do financiamento, sem, contudo, impor obstáculos ou condições para o procedimento.

8.11 Assim, tais deliberações devem ser encaminhadas à CFFC.

Obras no Aeroporto de Cuiabá – informações encaminhadas ao TCU

9. Sintetizando as informações prestadas pela Infraero em atendimento à diligência da Coinfra, temos os seguintes pontos principais para caracterizar a obra e sua situação.



9.1 Há convênio entre a Infraero e o Estado do Mato Grosso para a realização de obras no Aeroporto de Cuiabá, e há empresa contratada pelo Estado para a realização das obras. Os principais serviços contratados são:

- Reforma e Ampliação do Terminal de Passageiros (Setores A, B e C), incluindo instalação de pontes de embarque;
- Reforma e adequação da via de serviço do lado-ar do AEROPORTO;
- Nova sinalização horizontal do pátio de aeronaves;
- Reforma, adequação e ampliação do sistema rodoviário interno do AEROPORTO;
- Reforma, adequação e ampliação do estacionamento do Terminal de Passageiros;
- Ampliação da Central de Utilidades (CUT);
- Nova área de equipamentos de rampa, no lado-ar do AEROPORTO;
- Ampliação dos sistemas de infraestrutura básica (redes de energia elétrica, água, esgotos sanitários, águas pluviais e telecomunicações); e
- Construção do novo prédio administrativo da INFRAERO no AEROPORTO.

9.2 As obras não foram concluídas antes da Copa do Mundo e foram suspensas em julho de 2014 por razões de segurança. Após o seu reinício, ocorreram problemas com a execução, por parte da empreiteira contratada, e as obras acabaram paralisadas em dezembro de 2014.

9.3 Em razão da constatação de pendências na obra e de que alguns materiais e equipamentos não haviam sido instalados, mesmo já tendo sido adquiridos pela empreiteira, iniciaram-se procedimentos e negociações envolvendo a Infraero, o Estado e a empreiteira. Após ter sido aventada até mesmo a suspensão do convênio e a sub-rogação do contrato pela Infraero, houve nova negociação que resultou na retomada das obras ainda no âmbito do ajuste firmado com o Estado do Mato Grosso. De acordo com as comunicações mais recentes:

Por meio do Ofício nº 1824/GAB/2015 — CIDADES, de setembro de 2014, o Estado oficializou a Infraero que irá dar continuidade ao contrato das obras sendo a ordem de retomada das obras fixada para o mês de outubro de 2015.

Por meio do Ofício nº 7634/DE/2015, de setembro de 2015, considerando a informação de que será dada continuidade ao contrato com o Consórcio construtor, a Infraero solicitou a apresentação do novo cronograma físico-financeiro do contrato e se colocou à disposição do Estado para auxiliá-los e subsidiá-los naquilo que for necessário.

[f. 8 da Peça 14 dos autos]

9.4 No Ofício 1824/GAB/2015 – Cidades, do Estado do Mato Grosso, de 18/9/2015, o reinício das obras era previsto para outubro de 2015.

9.5 Quanto à situação atual do Aeroporto, o seguinte trecho da informação da Infraero merece ser aqui destacado:

Em relação à operacionalidade do Aeroporto, a não conclusão das obras vem causando transtornos e desconforto aos usuários do Terminal de Passageiros, além de imputar em prejuízos à Infraero, pois impactam nas receitas operacionais e comerciais.

Parte das áreas de ampliação do Terminal de Passageiros não foram operacionalizadas pela Infraero em função do estágio em que as obras foram paralisadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste - Coinfra

Nas áreas em que houve a operacionalização pela Infraero, em função da demanda crescente de passageiros, as atividades operacionais (embarque e desembarque) não são prestadas aos usuários do Aeroporto de forma satisfatória em função das limitações das áreas.

[f. 8 da Peça 14 dos autos]

9.6 Abaixo são apresentados dados atuais do convênio e da execução das obras, conforme informação prestada pela Infraero:

Valor do Convênio: R\$ 91.450.361,00

Valor das obras contratadas: R\$ 84.344.398,04

Medições efetuadas: R\$ 60.720.510,86

Início das obras: 13/12/2012

Paralisação: 18/12/2014

Obras no Aeroporto de Cuiabá – análise

10. Conforme informações da Infraero, a retomada das obras era prevista para outubro de 2015. Foram constatados problemas e deficiências nos serviços executados que demandam reparos. Além disso, há risco de prejuízos para a Infraero, tanto em razão de eventual não reparação de defeitos como de em função de perdas decorrentes da não entrega de itens das obras.

11. As informações trazidas pela Infraero são compatíveis com aquelas apresentadas na presente Solicitação, a qual, como já visto, realça indícios de defeitos e desperdícios de recursos públicos.

12. Ante esse quadro e considerando ainda as informações de que será dada continuidade às obras, ainda no âmbito do convênio, bem como de que há disposição da Infraero para, juntamente com o Estado do Mato Grosso, reavaliar os serviços a serem realizados e o cronograma, de modo a enfrentar e solucionar as pendências, a realização de fiscalização pelo Tribunal mostra-se oportuna e inserida em suas competências e prerrogativas.

13. Verifica-se que já houve fiscalização do TCU na obra em tela, conforme Acórdão 1437/2014-Plenário. Nessa deliberação, contudo, os problemas de redução de ritmo da obra foram abordados com ênfase para o gerenciamento do contrato de supervisão.

14. No entanto, consta no plano de fiscalizações da Segecex previsão de nova fiscalização no Aeroporto de Cuiabá, a ser iniciada em fevereiro de 2016. Assim, considera-se adequado que, no caso do Aeroporto de Cuiabá, a presente Solicitação do Congresso seja atendida mediante a realização da já prevista fiscalização, cabendo encaminhar a essa unidade técnica cópia dos autos para que esse atendimento e as informações ora tratadas sejam considerados no planejamento do trabalho mencionado.

14.1 Quanto ao prazo de atendimento a solicitações do Congresso Nacional, a Resolução 215/2008, que dispõe sobre o tratamento de solicitações do Congresso Nacional, estabelece, em seu art. 15, que seria de 180 dias contados da autuação do processo no caso de fiscalizações. O presente processo foi autuado em 29/5/2015, de forma que o prazo natural para pleno atendimento encerra-se em 29/11/2015.

14.2 Nesse caso, conforme apontado acima, a realização de fiscalização pelo Tribunal está prevista para o primeiro semestre do próximo exercício, o que não atende ao prazo acima indicado. A mencionada Resolução 215/2008 estabelece, no § 2º do art. 15, que os prazos podem ser prorrogados uma vez em até metade do inicialmente fixado. Nesse caso, uma prorrogação nesses termos seria de 90



dias, o que determinaria o dia 28/02/2016 como data limite para o atendimento. Tal prazo ainda não será suficiente, considerando-se a conveniência de que a fiscalização no Aeroporto de Cuiabá seja realizada com maior atenção em seu planejamento.

14.3 Ante a situação acima delineada, a proposta a ser aqui elaborada deve ser no sentido de prorrogar o prazo para atendimento à Solicitação em caráter excepcional, podendo ser de mais 120 dias, para o que devem ser consideradas ainda a proximidade do final do ano, a complexidade da fiscalização que deve ser realizada, e, ainda, a expectativa de outras demandas de igual relevância, tais como a avaliação de novas concessões de aeroportos, esperadas para dezembro de 2015.

CONCLUSÃO

14. Este processo trata de solicitação do Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados ao Tribunal para que seja realizada fiscalização “com o propósito de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais, relacionadas às obras de construção, reforma e ampliação da Arena Pantanal e outras que buscaram o incremento da mobilidade urbana para realização da Copa do Mundo de Futebol, em Cuiabá-MT”. A principal motivação da solicitação é a constatação e diversas deficiências nas obras que estariam a produzir perdas e ineficiência de recursos públicos.

15. Após a realização de diligências neste processo e de acordo com informações prestadas pela Caixa Econômica Federal e pela Infraero, ficou constatado que:

a) No caso da obra de mobilidade urbana de construção do Corredor Mário Andreazza, não há recursos do OGU, mas apenas o financiamento por parte da Caixa Econômica Federal. De acordo com a Caixa, a obra está praticamente concluída sem que tenham sido indicadas ressalvas, e as parcelas do empréstimo estão sendo pagas regularmente pelo Estado do Mato Grosso.

b) No caso da obra de mobilidade urbana de construção do VLT e Cuiabá, o empreendimento também conta com recursos federais apenas decorrentes de financiamento contratado pelo Estado do Mato Grosso junto à Caixa. Foram constatados problemas e deficiências na execução da obra, bem como sua paralisação, o que implica potenciais prejuízos financeiros e também quanto ao atendimento dos fins institucionais de fornecimento de transporte e de desenvolvimento. Contudo, segundo informado pela Caixa em resposta à diligência realizada nestes autos, o Estado do Mato Grosso vem pagando regularmente o financiamento, especialmente em razão de garantias bastante protetivas à concedente, de forma que o prejuízo decorrente da não conclusão do empreendimento situa-se na esfera de gestão daquela unidade da federação. Além disso, eventuais prejuízos aos fins institucionais dos entes envolvidos decorrem de deficiências na etapa de execução das obras, o que não caracteriza responsabilidade dos entes federais, esses sob jurisdição do TCU.

c) Conforme entendimento expresso no voto do Acórdão 757/2010 (ver item 8.9 adiante), que faz referência ao Acórdão 678/2010, ambos do Plenário, as obras da Copa do Mundo executadas pelos estados da Federação e que contam com recursos federais disponibilizados apenas mediante operações de crédito, como é o caso da obra do Corredor Mário Andreazza e da obra do VLT de Cuiabá, têm suas fiscalizações pelo TCU restritas à regularidade de seus financiamentos;

d) Acrescente-se que o Tribunal já realizou fiscalizações acerca dos contratos de financiamento do VLT de Cuiabá e do Corredor Mario Andreazza. Tais fiscalizações foram objeto de deliberação do TCU:

d1) no caso do VLT de Cuiabá: nos Acórdãos 3.247/2012, 185/2014, 3198/2014 e 122/2015 do Plenário, o Tribunal examinou o processo de concessão do financiamento. Em suas deliberações não



foram apontados problemas específicos quanto ao financiamento, mas apenas foi tratada irregularidade encontrada nos procedimentos administrativos, no âmbito do Ministério das Cidades, referentes à adoção do VLT, sem apontamento de irregularidades para a concessão do financiamento especificamente;

d2) no caso do Corredor Mário Andreazza: no Acórdão 1079/2012-Plenário, quando o TCU fez determinações de medidas corretivas ao processo de concessão do financiamento, sem, contudo, impor obstáculos ou condições para o procedimento.

e) Assim, quanto ao Corredor Mário Andreazza e ao VLT de Cuiabá, a presente solicitação do Congresso deve ser atendida mediante o encaminhamento das informações contidas nesta instrução bem como de cópias dos acórdãos mencionados acima;

f) Quanto à Arena Pantanal, foi verificado, na primeira instrução dos autos, que o TCU, por meio da SecexEstatais, vem realizando fiscalizações no empreendimento, especialmente a propósito do financiamento concedido pelo BNDES, nos mesmos termos da definição de escopo e jurisdição explanado nesta instrução para o caso dos financiamentos da Caixa Econômica Federal. Assim, conclui-se que é suficiente para o atendimento pleno à CFFC o encaminhamento dessa informação e do último acórdão proferido no caso. No entanto, tal conclusão não prejudica o envio de cópia dos autos para a SecexEstatais, de modo a subsidiar o planejamento da próxima fiscalização a ser realizada;

g) Em relação à obra do Aeroporto de Cuiabá, constatou-se que o empreendimento é objeto de convênio firmado entre a Infraero e o Estado do Mato Grosso, pelo qual foram transferidos recursos da União, especificamente daquela empresa pública federal. Segundo a Infraero, as obras passaram por problemas de execução que podem implicar prejuízos a serem reparados, mas há previsão de retomada dos serviços e de negociações para os ajustes necessários. Verificou-se que há fiscalização prevista no Plano da Segecex/ TCU, para o fevereiro de 2016, de forma que a presente solicitação pode ser atendida provisoriamente mediante o encaminhamento dessa informação. Também pode ser informado à CFFC acerca dos acórdãos proferidos nas últimas fiscalizações realizadas na obra.

15. Quanto ao prazo de atendimento a solicitações do Congresso Nacional, a Resolução 215/2008 dispõe, em seu art. 15, que seria de 180 dias contados da autuação do processo no caso de fiscalizações. O presente processo foi autuado em 29/5/2015, de forma que o prazo natural para pleno atendimento encerra-se em 29/11/2015.

16. No caso do Aeroporto de Cuiabá, o atendimento pleno dar-se-á mediante a realização das próximas fiscalizações já previstas nos planos das unidades técnicas competentes. No entanto, será necessária prorrogação do prazo previsto na Resolução 215/2008.

17. As informações acima deverão, então, ser encaminhadas para a CFFC.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DO CONTROLE EXTERNO

18. Em cumprimento ao disposto na Portaria - Segecex 10/2012, informa-se que o benefício desta ação de controle enquadra-se como Outros Benefícios Diretos, relativo ao fornecimento de subsídios técnicos para a atuação de outros órgãos públicos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente solicitação do Congresso Nacional, que requer fiscalização em financiamentos e aplicação de recursos federais em obras

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO****Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex****Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste - Coinfra**

vinculadas à Copa do Mundo de 2014 na cidade de Cuiabá, especificamente a Arena Pantanal, financiada pelo BNDES, obras de mobilidade urbana financiadas pela caixa Econômica Federal, e obras do Aeroporto de Cuiabá, de responsabilidade da Infraero, conforme Ofício 12/2015/CFFC-P, de 28/5/2015, assinado pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com base no requerimento de autoria do Deputado Nilton Leitão, propondo:

I) Considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional atendida no tocante às obras do Corredor Mário Andreazza, do VLT de Cuiabá e da Arena Pantanal, diante das informações expostas e tratadas na presente instrução e de acordo com o art. 17 da Resolução TCU 215/2008, considerando-se que essas obras foram fiscalizadas pelo TCU com enfoque restrito à regularidade do financiamento contratado junto aos bancos federais financiadores, conforme entendimento expresso no voto do Acórdão 757/2010, que faz referência ao Acórdão 678/2010, ambos do Plenário, além das seguintes situações:

- a) A obra do VLT de Cuiabá foi apreciada nos Acórdãos 3.247/2012, 185/2014, 3198/2014 e 122/2015 do Plenário;
- b) A obra do Corredor Mário Andreazza foi tratada no Acórdão 1079/2012-Plenário;
- c) A obra da Arena Pantanal foi tratada no Acórdão 699/2014-Plenário;

II) Informar ao Exmo. Sr. Deputado Vicente Cândido, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que, quanto ao Aeroporto de Cuiabá, a obra foi tratada no Acórdão 1437/2014-Plenário, bem como que esta solicitação será plenamente atendida mediante a realização de nova fiscalização no primeiro semestre de 2016;

III) Encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia dos acórdãos mencionados nos itens acima, cópia desta instrução, principalmente em razão das informações atualizadas obtidas e examinadas neste processo, especialmente em relação ao VLT (itens 6.2 e 8 desta instrução) e ao Aeroporto (item 9 desta instrução), bem como cópia da deliberação que vier a ser adotada nos autos;

IV) Prorrogar, em caráter excepcional, por 120 dias, o prazo para atendimento à presente Solicitação;

V) encaminhar à SecexEstatais cópia dos autos para que as questões aqui apontadas quanto ao empreendimento da Arena Pantanal sejam consideradas, no que couber, no planejamento da próxima fiscalização a ser realizada sobre o financiamento do BNDES referente a esse objeto;

VI) encaminhar à SeinfraAeroTelecom cópia dos autos para que as questões aqui apontadas quanto às obras do Aeroporto de Cuiabá sejam consideradas, no que couber, no planejamento da próxima fiscalização a ser realizada sobre esse objeto;

VII) retornarem os presentes autos à Coinfra para posterior instrução de conclusão do atendimento à Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução 2015/2008.

Segecex/Coinfra, em 25 de novembro de 2015.

Assinado eletronicamente

Augusto Gonçalves Ferradaes

Matrícula 3458-4

ACÓRDÃO Nº 757/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-006.252/2010-9
2. Grupo I - Classe VII - Representação
3. Interessados: Ministério Público Federal, Procuradoria da República na Bahia, e Ministério Público Estadual/BA
4. Entidade: Estado da Bahia
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan)
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à representação formulada pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual da Bahia, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Internacional nº 01/2009, realizada pelo Estado da Bahia para contratação, em regime de parceria público privada, de serviços de reconstrução, gestão operacional e manutenção do estádio da Fonte Nova, localizado em Salvador, para os jogos da Copa do Mundo de 2014.

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

9.1. conhecer da presente representação, visto que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso I, do Regimento Interno e no inciso I do art. 132 da Resolução TCU nº 191/2006;

9.2. informar à Procuradoria da República na Bahia e ao Coordenador do Grupo de Trabalho “Copa do Mundo” da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 678/2010-TCU-Plenário, de 7 de abril de 2010, deliberou no sentido de: “(...) 9.2. *determinar à Secex-9 e à Secex-2, que promovam, respectivamente e desde logo, fiscalização no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e na Caixa Econômica Federal (CAIXA), com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais, para as obras de construção ou reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014; 9.3. autorizar a Segecex a promover ações coordenadas, tempestivas, preventivas e proativas, nos termos dos Acordos de Cooperação já assinados com os diversos órgãos públicos e entidades no âmbito dos estados e municípios onde ocorrerão os jogos, aos quais competirá a fiscalização das obras, com vistas a evitar a ocorrência de irregularidades e a garantir a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil*”;

9.3. solicitar à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal que, a fim de possibilitar um melhor acompanhamento por parte deste Tribunal acerca das possíveis irregularidades em obras relacionadas à Copa do Mundo de Futebol de 2014, informe a esta Corte sobre a existência de inquéritos civis já instaurados ou que vierem a ser instaurados nas diversas unidades da federação;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao Coordenador do Grupo de Trabalho “Copa do Mundo” da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, aos interessados e ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em observância às referidas diretrizes fixadas pelo Acórdão nº 678/2010-TCU-Plenário;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 12/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/4/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0757-12/10-P.



13. Especificação do quorum:

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

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário

TC-006.252/2010-9

Natureza: Representação

Entidade: Estado da Bahia

Interessados: Ministério Público Federal, Procuradoria da República na Bahia, e Ministério Público Estadual/BA

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: REPRESENTAÇÃO. COPA DO MUNDO DE 2014. PARCERIA PÚBLICO PRIVADA PARA CONSTRUÇÃO DE ESTÁDIO EM SALVADOR/BA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº 01/2009, REALIZADA PELO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. CONHECIMENTO. INFORMAÇÃO. SOLICITAÇÃO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS E AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de documentação protocolizada, em conjunto, pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual da Bahia, contendo cópia integral do inquérito civil (IC nº 1.14.000.000238/2010-74) instaurado para apurar possíveis irregularidades na Concorrência Internacional nº 01/2009, realizada pelo Estado da Bahia para contratação, em regime de parceria público privada, de serviços de reconstrução, gestão operacional e manutenção do estádio da Fonte Nova, localizado em Salvador, para os jogos da Copa do Mundo de 2014.

2. A Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan), por meio de Despacho do Sr. Secretário, instruiu o feito nos seguintes termos:

“Originalmente, a mencionada documentação foi encaminhada pelos interessados à Secex/BA, por meio do Ofício nº 91/2010-PRBA/GAB/MF, de 9/2/2010 (fls. 02/03). Contudo, tendo em vista que a Adplan representa o TCU junto aos grupos de trabalho instituídos para acompanhar e fiscalizar as ações relacionadas à Copa do Mundo de 2014, a exemplo do ‘GT Copa 2014’, criado pelo Ministério Público Federal, os documentos apresentados à Secex/BA foram então encaminhados a esta Secretaria Adjunta para análise e pronunciamento (fl. 01).

Em resumo, o citado ofício ressalta os seguintes pontos (fls. 02/03):

- nos termos da Resolução nº 3.801 do Banco Central do Brasil, estabeleceu-se linha de financiamento do BNDES para a contratação de operações de crédito para construção e reforma de estádios, recursos que, conforme informações da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Estado da Bahia, serão utilizados na execução contratual em debate;

- matérias jornalísticas noticiam o elevado valor do contrato, qual seja, R\$ 107.320.000,00 anuais, pelo prazo de 15 anos, sendo que o custo por assento para a construção do estádio na Bahia é o maior entre as capitais do nordeste, superando em quase 40% o estipulado para o estádio do Ceará (Castelão).

Por último, considerando a necessidade de analisar a licitude da contratação e a pertinência dos valores pactuados, o Ministério Público solicita a este Tribunal que, no âmbito de sua competência, adote as providências cabíveis (fls. 02/03).

Inicialmente, cabe registrar que, consoante o disposto no art. 237, inciso I, do Regimento Interno, c/c art. 132 da Resolução 191/2006, o Ministério Público Federal (MPF) tem legitimidade para representar a este Tribunal.

Segundo o entendimento registrado no Parecer Pericial do MPF nº 009/2010 (fls. 105), os recursos empregados pelo BNDES seriam federais, o que obrigaria os beneficiários, sejam eles entes federados ou

empresas privadas em contratos de parceria público-privada, a submeter-se à fiscalização dos órgãos de controle da União, de forma a garantir o cumprimento das metas e objetivos. Não há dúvida de que as despesas e transferências de recursos efetuadas pela empresa pública federal BNDES estão sujeitas à fiscalização dos órgãos de controle federal, inclusive do TCU. O mesmo, não ocorre, no entanto, com os recursos obtidos pelos estados e municípios, bem como pelos agentes privados, mediante contratos de financiamento celebrados junto ao Banco. Tais recursos pertencem ao tomador do financiamento e não à União.

Segundo a jurisprudência desta Corte de Contas, o TCU não tem competência para fiscalizar a aplicação de recursos oriundos de operações de crédito firmadas entre instituições financeiras federais e estados ou municípios, como se pode depreender da leitura do excerto do Relatório constante da Decisão nº 208/2001-Plenário, transcrito a seguir:

Mister assinalar que esta Corte vem manifestando-se, de forma remansosa, no sentido de sua incompetência fiscalizatória face a operações de crédito firmadas entre instituições financeiras federais e estados ou municípios, ressalvada a hipótese de concessão de aval ou quaisquer outras formas de garantia pela União. Com respeito ao tema, esta tem sido a orientação adotada pelo Tribunal em processos que versaram sobre idênticas assentadas, a saber: TC 001.920/1998-7 - Decisão n. 306/98-Plenário - Ata n. 19/98; TC 018.887/1996-1 - Decisão n. 737/98-Plenário - Ata n. 43/98; e TC 008.623/2000-4 - Decisão n. 1007/2000-Plenário - Ata n. 47/2000.

Nesse sentido, transcreve-se excerto do Voto proferido pelo Ministro Marcos Vileça ao adotar a Decisão n. 1007/2000, na Sessão do Plenário de 29.11.2000, *verbis*:

'Penso que não figura entre 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, a meu ver, uma vez tendo ingressado 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). Esses recursos, emprestados aos Estados por meio de contratos onerosos, devem ser devolvidos ao mutuante na forma contratualmente estabelecida, não se confundindo com os recursos transferidos pela União a Estados e Municípios a 'fundo perdido' por meio de 'convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres', cuja competência fiscalizatória é atribuída ao TCU por força do inciso VI do referido artigo da Carta Magna e do inciso VII do art. 5º da Lei Orgânica do Tribunal.... omissis ...

... É certo que contratos de financiamento de projetos costumam conter cláusulas disciplinadoras da aplicação dos recursos, inscritas pelo mutuante como forma de garantir a consecução do empreendimento e, conseqüentemente, o retorno do investimento. Nesses casos, por força de contrato também é prevista a fiscalização da aplicação dos recursos pelo mutuante. Isso, entretanto, não confere competência ao TCU para fiscalizar a aplicação desses recursos.'

Nessa mesma linha, encontra-se a Decisão nº 555/2002-Plenário, como se segue:

4.8 Acerca de financiamentos realizados por organismos públicos, como no caso em tela, este Tribunal, ao apreciar outra representação do Conselheiro Hélio Saraiva de Freitas, proferiu a Decisão n. 208/2001-Plenário (Ata n. 14/01), asseverando, entre outros pontos, que o fato de as obras do aludido Canal da Maternidade estarem sendo financiadas com recursos do FGTS não autoriza a intervenção desta Corte na fiscalização destas obras.

4.9 Naquela assentada, restou esclarecido que a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União, no tocante à contratação das operações de crédito, não alcança autoridades de governos estaduais, a menos que tenham dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo aos cofres da União, consoante determina o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

4.10 Portanto, conforme entendimento já emanado deste Tribunal, o Estado ou o Município, ao gerir recursos de convênios, aplica recursos da União, ainda que para a consecução de objetivos de interesse de ambas as partes, e por isso sujeita-se ao dever de prestar contas dos recursos recebidos e à fiscalização do Tribunal de Contas da União. Esses recursos são plenamente vinculados ao objetivo ao qual se destinam, devendo ser aplicados conforme conveniado.

4.11 Já quando gere recursos oriundos de empréstimo ou financiamento, o ente federado, em última análise, dispõe de seus próprios recursos cuja disponibilidade futura é antecipada, ao custo dos juros cobrados na operação. Portanto, cabe ao Tribunal de Contas Estadual ou Municipal fiscalizar a aplicação desses recursos.

4.12 No caso em tela, as alegadas falhas concentraram-se no âmbito estadual/municipal não se configurando prejuízos a nível federal. Os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS envolvidos nas operações inquinadas estão protegidos por instrumentos contratuais. Ressalte-se, ainda, que mesmo se consideradas procedentes as alegações do Representante, não restaria configurado dano aos cofres do FGTS, pois os recursos envolvidos devem retornar ao Fundo com os acréscimos legais e contratuais estipulados, além de terem sido empregados nas finalidades previstas.

4.13 Certo é que cabe a esta Corte verificar a atuação das entidades sob sua jurisdição na concessão destes empréstimos. Verificado qualquer ato ilegal, irregular ou antieconômico por parte de órgão ou entidade pública federal em qualquer operação de financiamento, deverá este Tribunal atuar no sentido de impedir dano ao erário. Entretanto, se não for caracterizada irregularidade por parte do órgão ou entidade financiador no ato negocial, cessa a atuação deste Tribunal.

Conforme o disposto nas matrizes de responsabilidade assinadas pelo Governo Federal e por todos os estados e municípios que sediarão os jogos da Copa 2014, nas obras dos estádios e nas de mobilidade urbana, a participação da União deverá se restringir a financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Caixa Econômica Federal (CEF). Assim, caberá ao TCU a análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e a verificação da adequação e da suficiência das garantias. Para tanto, foi proposta, no âmbito do TC 007.046/2010-3, realização de levantamentos no BNDES e na CEF com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos/financiamentos aos governos estaduais/municipais para obras de construção/reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana vinculadas ao evento Copa do Mundo de Futebol de 2014.

A competência para fiscalizar a aplicação dos recursos obtidos para a contratação e a execução das obras é dos tribunais de contas dos estados e dos municípios. Não obstante, tendo em vista a relevância do evento e o compromisso assumido pelo Brasil perante as outras nações, o TCU atuará em parceria com as demais cortes de contas, por meio de ações integradas de fiscalização, transferência de metodologia e capacitação na área de fiscalização de obras.

Nesse sentido, convém informar que o TCE do Estado da Bahia já está ciente dessa proposta de atuação conjunta e, portanto, deverá ser parceiro do TCU nas ações de acompanhamento e controle dos gastos públicos naquele estado da federação.

Finalmente, convém registrar que a 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal instituiu, sob a coordenação do Procurador Athayde Ribeiro Costa, Grupo de Trabalho *ad hoc* com o objetivo de dar tratamento prioritário, preventivo e uniforme ao acompanhamento dos recursos públicos federais destinados à Copa do Mundo de 2014. Considera-se oportuno dar conhecimento ao referido Grupo do teor desta análise, bem como da consequente deliberação da Corte.”

3. Com base nas análises e conclusões acima, a Adplan apresentou proposta de encaminhamento no sentido de:

“I - conhecer da presente representação, formulada nos termos do art. 237, inciso I, do Regimento Interno, c/c art. 132 da Resolução 191/2006;

II - informar à Procuradoria da República na Bahia e ao Coordenador do Grupo de Trabalho ‘Copa do Mundo’ da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que o Tribunal de Contas da União fiscalizará, junto ao BNDES e à Caixa Econômica Federal, os procedimentos de concessão de financiamentos aos governos estaduais e municipais para obras de construção ou reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana vinculadas ao evento Copa do Mundo de Futebol de 2014;

III - dar ciência aos interessados da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentarem; e

IV - arquivar o presente processo.”

É o relatório.

VOTO

Examina-se representação formulada pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual da Bahia, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Internacional nº 1/2009, realizada pelo Estado da Bahia para contratação, em regime de parceria público privada, de serviços de reconstrução, gestão operacional e manutenção do estádio da Fonte Nova, localizado em Salvador, para os jogos da Copa do Mundo de 2014.

2. Preliminarmente, sou de opinião que a presente representação deve ser conhecida por esta Corte, visto que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso I, do Regimento Interno e no inciso I do art. 132 da Resolução TCU nº 191/2006.

3. Quanto ao mérito, observo do acima relatado que de acordo com as matrizes de responsabilidade assinadas pelo Governo Federal e por todos os estados e municípios que sediarão os jogos da Copa 2014, nas obras dos estádios e nas de mobilidade urbana, a participação da União deverá se restringir, respectivamente, a financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Caixa Econômica Federal (Caixa).

4. Nesse contexto, cabe ao Tribunal de Contas da União a análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e a verificação da adequação e da suficiência das garantias, e aos tribunais de contas dos estados e dos municípios a fiscalização da aplicação dos recursos obtidos para a contratação e execução das obras.

5. Assim, no cumprimento de sua missão de *“assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade”*, esta Corte de Contas deliberou, por meio do Acórdão nº 678/2010-TCU-Plenário, de 7 de abril de 2010, no sentido de:

“9.2. determinar à Secex-9 e à Secex-2, que promovam, respectivamente e desde logo, fiscalização no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e na Caixa Econômica Federal (CAIXA), com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais, para as obras de construção ou reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014;

9.3. autorizar a Segecex a promover ações coordenadas, tempestivas, preventivas e proativas, nos termos dos Acordos de Cooperação já assinados com os diversos órgãos públicos e entidades no âmbito dos estados e municípios onde ocorrerão os jogos, aos quais competirá a fiscalização das obras, com vistas a **evitar a ocorrência de irregularidades e a garantir a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil.**”

6. Como se vê, a atuação do Tribunal de Contas da União dar-se-á em parceria com as demais Cortes de Contas, por meio de ações integradas de fiscalização, transferência de metodologia e capacitação na área de fiscalização de obras. No caso em exame, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia já está ciente dessa proposta de atuação conjunta de acompanhamento e controle dos gastos públicos naquele estado da federação.

7. Para conferir maior celeridade no acompanhamento e controle dos recursos públicos federais destinados à Copa do Mundo de 2014, entendo ser de bom alvitre solicitar à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal que informe a este Tribunal, por intermédio da Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan), acerca dos inquéritos civis instaurados, por ente da federação.



8. Com base nessas considerações, acolho, com alguns ajustes, a proposta de encaminhamento oferecida pela unidade técnica e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2010.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator



ACÓRDÃO Nº 678/2010 – TCU – Plenário

1. Processo TC-007.046/2010-3
2. Grupo I - Classe VII - Representação
3. Interessado: Tribunal de Contas da União, Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan)
4. Órgão: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan)
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à representação formulada pela Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan), acerca do acompanhamento de ações governamentais relacionadas à realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil.

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

9.1. conhecer da presente representação, visto que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no inciso VI do art. 132 da Resolução TCU nº 191/2006, conferindo-lhe tramitação preferencial em face do teor da matéria nela tratada, consoante o disposto no art. 139 da citada norma;

9.2. determinar à Secex-9 e à Secex-2 que promovam, respectivamente e desde logo, fiscalização no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e na Caixa Econômica Federal (CAIXA), com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais, para as obras de construção ou reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014;

9.3. autorizar a Segecex a promover ações coordenadas, tempestivas, preventivas e proativas, nos termos dos Acordos de Cooperação já assinados com os diversos órgãos públicos e entidades no âmbito dos estados e municípios onde ocorrerão os jogos, aos quais competirá a fiscalização das obras, com vistas a evitar a ocorrência de irregularidades e a garantir a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam:

9.4.1 aos Presidentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal (Caixa);

9.4.2. aos Presidentes das Comissões Permanentes: de Fiscalização Financeira e Controle, e de Turismo e do Desporto, ambas da Câmara dos Deputados; de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização Financeira e Controle, e de Educação, Cultura e Esporte, ambas do Senado Federal;

9.4.3. à Casa Civil da Presidência da República; aos Ministérios do Esporte, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Turismo e das Cidades; à Infraero; aos Partícipes dos Acordos de Cooperação assinados com o Tribunal de Contas da União, entre eles ao Ministério Público Federal, particularmente à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão; e ao Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 - CGCOPA 2014.

10. Ata nº 11/2010 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/4/2010 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0678-11/10-P.
13. Especificação do quorum:



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

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário

TC-007.046/2010-3

Natureza: Representação

Órgão: Tribunal de Contas da União

Interessado: Tribunal de Contas da União, Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan)

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: REPRESENTAÇÃO. ACOMPANHAMENTO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS RELACIONADAS À REALIZAÇÃO DA COPA DO MUNDO DE 2014 NO BRASIL. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÃO. AUTORIZAÇÃO. CIÊNCIA AOS PRESIDENTES DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES) E DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA); AOS PRESIDENTES DAS COMISSÕES PERMANENTES DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE, E DE TURISMO E DO DESPORTO, AMBAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE, E DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, AMBAS DO SENADO FEDERAL; À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; AO MINISTÉRIO DO ESPORTE; AOS PARTICÍPES DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO ASSINADOS COM O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; À 5ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; E AO COMITÊ GESTOR DA COPA DO MUNDO FIFA 2014 - CGCOPA 2014.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação formulada pela Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan), acerca do acompanhamento de ações governamentais relacionadas à realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil.

2. Na referida representação, aquela unidade técnica abordou as medidas já adotadas pelo Tribunal com relação à Copa do Mundo de 2014, bem como a competência de atuação da Corte de Contas, nos seguintes termos:

“I - INTRODUÇÃO

Desde que o Brasil foi confirmado como país-sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014, este Tribunal manifestou preocupação quanto à necessidade de realizar, desde as fases iniciais, o acompanhamento das ações governamentais relacionadas ao evento, com vistas a proporcionar maior efetividade ao controle externo.

2. Assim, já em 2009 o Tribunal incluiu no Plano de Fiscalizações o TMS ‘*Aplicação de Recursos Federais nos Preparativos para a Copa do Mundo 2014*’, tendo sido realizada fiscalização na modalidade Levantamento, pela 6ª Secex, com o objetivo de ‘*identificar as ações federais adotadas e planejadas pelas diversas Pastas Ministeriais envolvidas nos preparativos para a Copa do Mundo de 2014 e avaliar a viabilidade de fiscalizações futuras*’ (TC 014.075/2009-7).

3. Conforme apontado no relatório da Unidade Técnica, seria ‘*imprescindível definir, desde o início dos preparativos, a matriz de responsabilidades dos diversos entes públicos e privados, contemplando as*

estimativas de gastos e cronogramas de aplicação de recursos. As informações então obtidas junto à Casa Civil/PR e o Ministério do Esporte indicaram que o Governo Federal pretendia elaborar a matriz de responsabilidades. No entanto, até a conclusão daquela fiscalização, tal intenção não se concretizara, o que motivou determinação, no Acórdão nº 2998/2009-TCU-Plenário, de 9/12/2009, à Casa Civil para que encaminhasse esse documento ao Tribunal, tão logo concluído.

4. Tendo sido celebrada em 13 de janeiro deste ano, para cada cidade-sede, uma matriz de responsabilidade, tal documentação foi enviada ao Tribunal.

5. Esta instrução abordará a competência de atuação do Tribunal em face das informações constantes das referidas matrizes, sendo importante mencionar que a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, atualmente desenvolve um trabalho com abordagem distinta da que aqui será tratada, concentrando-se no mapeamento de riscos a que o evento está sujeito.

6. Antes de adentrar nas questões centrais desta peça, cabe lembrar que, nos termos de Proposta da Presidência (em Representação da Adplan nos autos do TC-025.815/2009-0), aprovada pelo Plenário (conf. Ata nº 49, de 18/12/2009), todos os processos constituídos no Tribunal referentes à preparação e à realização da Copa de 2014 serão presididos pelo Ministro Valmir Campelo.

II - DA COMPETÊNCIA DE ATUAÇÃO DO TRIBUNAL

7. Compulsando os termos das matrizes, verifica-se, para o que interessa a esta instrução:

'CLÁUSULA TERCEIRA - DAS RESPONSABILIDADES DOS PARTICIPANTES

I - Compete ao Estado e/ou ao Município, sem prejuízo da repartição de atribuições prevista nos Anexos, executar e custear as intervenções associadas às 'Competições' e expressas nesta Matriz, referente a:

i) **Mobilidade Urbana;**

ii) **Estádios e seu entorno;**

iii) **Entorno de aeroportos; e**

iv) **Entorno de terminais turísticos portuários.**

II - Compete à União executar e custear as intervenções em:

i) **Aeroportos: terminais de passageiros, pistas e pátios; e**

ii) **Portos: terminais turísticos.**

III - A União oferecerá aos entes e aos proprietários dos estádios a possibilidade de contratar financiamento a intervenções em Estádios e Mobilidade Urbana, nas condições estabelecidas em resolução do Conselho Monetário Nacional, exigindo do tomador de recursos adequação e satisfação com estas e outras condições requeridas para a assinatura do contrato de financiamento.

IV - Os Estados e Municípios deverão observar rigorosamente a legislação específica para a contratação de operações de crédito, em especial, mas não se limitando às seguintes normas: Lei Complementar 101/2000 e Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e nº 43/2001. Os Estados deverão incluir as referidas operações de crédito nos seus respectivos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal. (grifos nossos)

8. Foram encaminhadas, como Anexos 'A' e 'B' aos termos, planilhas contendo as fontes de recurso para as *intervenções de mobilidade urbana e intervenções em estádios*.

9. Nos dois tipos de intervenção serão aplicados recursos financeiros dos Municípios e dos Estados. Os recursos federais, conforme constam nas planilhas, referem-se a **Financiamento Caixa**, para as obras de mobilidade urbana, e **Financiamento BNDES**, para construção e reforma de estádios.

10. Compete então a Estados e Municípios a execução e o custeio das intervenções relativas à mobilidade urbana e em estádios. Se, por um lado, tais operações de financiamento obrigam a entidade beneficiada a amortizar os valores recebidos, o BNDES e a CAIXA, ao participarem dos investimentos, possivelmente assumirão riscos de inadimplência e os subsidiarão por meio de taxas de juros inferiores às praticadas no mercado.

11. Assim, caberia ao TCU a fiscalização das atividades do BNDES e CAIXA relativamente às garantias oferecidas pelos tomadores dos recursos e demais características dos financiamentos, cabendo aos Tribunais de Contas de Estados e dos Municípios a fiscalização da aplicação dos recursos nas obras.

12. É esse o contexto que, analisado preliminarmente pela Segecex, foi apresentado em reunião, em 26 de fevereiro de 2010, com o Ministro Relator e sua assessoria, ficando delineadas as diretrizes a serem seguidas pelas unidades do Tribunal, quais sejam, basicamente:

- realização de fiscalização no BNDES e na CEF, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos/financiamentos aos governos estaduais/municipais para obras de construção/reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana;
- transferência de metodologia e oferecimento de ações de capacitação aos tribunais de contas dos estados e dos municípios onde ocorrerão os jogos, aos quais competirá a fiscalização das obras;
- fiscalização das obras da Infraero incluídas no Fiscobras;
- avaliação dos riscos e monitoramento das ações de coordenação do evento, principalmente as do Ministério dos Esportes;
- centralização das informações prestadas pelos tribunais retro mencionados, objetivando a transparência das ações públicas nas providências de contratação e execução dos empreendimentos, a exemplo de suas licitações, celebração de contratos, evolução física e execução financeira.”

3. Com base nas análises e conclusões acima, e fundamentada no inciso VI do art. 132 da Resolução TCU nº 191/2006, a Adplan encaminhou o processo apresentando proposta de:

- “a) conhecimento da representação nos termos do art. 139 da Resolução TCU nº 191/2006;
- b) determinação à Secex-9 e Secex-2, respectivamente, de realização de fiscalização no BNDES e na CEF, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos/financiamentos aos governos estaduais/municipais para obras de construção/reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014;
- c) autorização das ações da Segecex nos termos dos Acordos de Cooperação já assinados com os diversos órgãos públicos e entidades no âmbito dos estados e municípios onde ocorrerão os jogos, aos quais competirá a fiscalização das obras.”

É o relatório.

VOTO

Examina-se representação formulada pela Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan), acerca do acompanhamento de ações governamentais relacionadas à realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil.

2. Preliminarmente, sou de opinião que a presente representação deve ser conhecida por esta Corte, visto que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no inciso VI do art. 132 da Resolução TCU nº 191/2006; e ter tramitação preferencial dado o teor da matéria nela tratada, consoante o disposto no art. 139 da citada norma.

3. Quanto ao mérito, penso que a Copa do Mundo de futebol, evento esportivo no qual a nação brasileira efetivamente se une, seja a **grande oportunidade** para o país dar um salto de modernização, apresentando capacidade de organização e força econômica capazes de captar investimentos e atrativos que transformem o Brasil em um dos mais importantes destinos turísticos do mundo a partir de futuro próximo, consolidando-o não só como polo turístico, mas também de eventos internacionais.

4. Para que o saldo do evento seja positivo, os estados e as cidades que irão sediar a Copa de 2014 precisam começar a **se preparar imediatamente**. Problemas de transportes, saneamento, educação, saúde e segurança, entre outros, podem ser abordados de **forma nova**, com o entusiasmo e a capacidade de mobilização que somente a Copa pode trazer à Meca do futebol.

5. O Tribunal de Contas da União, no cumprimento de sua missão de “*assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade*”, deve, a meu ver, **atuar de forma inovadora em conjunto com os outros partícipes da Rede de Controle, em especial com os tribunais de contas dos estados e municípios**, mediante auditorias conjuntas e adoção de ações coordenadas, tempestivas, preventivas e proativas que **evitem a ocorrência de irregularidades e garantam a grande festa de 2014**, a realização da Copa do Mundo de futebol no Brasil, atuação que vai ao encontro das diretrizes delineadas em conjunto com a Segecex, e que estão transcritas no relatório que antecede este meu voto.

6. Queremos uma festa que traga para o país significativas melhorias na rede viária, na mobilidade urbana e na rede hospitalar; investimentos em segurança pública e em educação; qualificação de mão de obra; geração de emprego e de renda; modernização da rede hoteleira; reurbanização das cidades-sede; fortalecimento do setor de serviços; aumento da arrecadação; enfim, a tão almejada prosperidade da nação brasileira, que é vista por inteiro quando a equipe verde-amarela entra em campo e entoa o hino nacional.

7. Nessa linha, acolho o entendimento da Adplan no sentido de que “*caberia ao TCU a fiscalização das atividades do BNDES e da CAIXA, relativamente às garantias oferecidas pelos tomadores dos recursos e demais características dos financiamentos, cabendo aos Tribunais de Contas de Estados e dos Municípios a fiscalização da aplicação dos recursos nas obras*”, visto que os recursos federais referem-se a **Financiamento Caixa**, para as obras de mobilidade urbana, e **Financiamento BNDES**, para construção e reforma de estádios.

8. No que se refere às já mencionadas diretrizes a serem seguidas pelas unidades do Tribunal, em face do contexto acima relatado, manifesto-me de acordo com a proposta da Segecex.

9. Diante do exposto, acolho a proposta de encaminhamento oferecida pela unidade técnica e voto no sentido de que o Tribunal deva conhecer da representação, na forma como descrito na proposta de acórdão que submeto ao Colegiado, fazendo-se as determinações sugeridas à 9ª e à 2ª Secex's,



autorizando-se, também a Segecex a adotar as ações necessárias e dando-se ciência da deliberação aos interessados e aos órgãos e entidades envolvidas com os preparativos para a realização da Copa do Mundo de 2014.

Com essas considerações, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de abril de 2010.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator



ACÓRDÃO Nº 1079/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.585/2012-6.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU (2ª Secex).
4. Entidade: Caixa Econômica Federal – Caixa.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 2ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este relatório de acompanhamento com vistas a verificar a observância das condicionantes estabelecidas, normativa e contratualmente, para a realização de desembolsos ocorridos no âmbito do contrato de financiamento 319.628-24/2010, pactuado entre o Estado do Mato Grosso e a Caixa Econômica Federal, para a obra de duplicação da Rodovia Mário Andreazza, empreendimento de mobilidade urbana constante na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 45, caput, da Lei 8.443/92, c/c art. 251, caput, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da ciência, apresente quadro comparativo da análise de custos unitários dos orçamentos atrelados ao contrato de financiamento 319.628-24, relacionado à duplicação da Rodovia Mário Andreazza, de modo que seja plenamente atendido o disposto no normativo interno da Caixa AE 104, itens 4.5.6.4.1 e 4.5.6.4.2;

9.2. notificar à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 179, § 6º do Regimento Interno do TCU, que a reincidência na liberação do primeiro desembolso dos financiamentos do Programa Pro-Transporte sem o atendimento de todos os condicionantes contratuais – como, por exemplo, a ausência do alvará de construção, em afronta ao item 3.3.2.1.2 do AS 015 – pode ensejar a apenação dos responsáveis pelo descumprimento dos normativos internos e contratuais do Banco;

9.3. determinar à 2ª Secex que, com base no art. 243 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 42 da Resolução-TCU nº 191/2006, em autos específicos, monitore a efetivo cumprimento do item 9.1 desta decisão;

9.4. dar tratamento sigiloso às peças 3, 4, 5, 6, 7 e 8 dos presentes autos eletrônicos, nos termos dos arts. 9º e 10 da Resolução-TCU nº 191/2006 e do art. 6º, inciso VII, da Resolução TCU 229/2009;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades;

9.6. apensar os correntes autos ao processo de monitoramento a ser criado por força do item 9.3 desta decisão, com base no art. 42 da Resolução-TCU nº 191/2006.

10. Ata nº 16/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/5/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1079-16/12-P.

13. Especificação do quorum:

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



13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário**TC 001.585/2012-6****Natureza:** Acompanhamento**Órgão/Entidade:** Caixa Econômica Federal – Caixa**Interessado:** Tribunal de Contas da União; Secex-2**Advogados constituídos nos autos:** não há.

Sumário: COPA DO MUNDO DE 2014. RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. CONTRATO DE FINANCIAMENTO 319.628-24/2010, ENTRE O ESTADO DO MATO GROSSO E A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. DUPLICAÇÃO DA RODOVIA MÁRIO ANDREAZZA. AUSÊNCIA DE QUADRO COMPARATIVO DA ANÁLISE DE CUSTOS, EM DESCONFORMIDADE COM OS NORMATIVOS INTERNOS DO BANCO. LIBERAÇÃO DO PRIMEIRO DESEMBOLSO SEM O RESPECTIVO ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. COMUNICAÇÕES. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Em apreciação, relatório de acompanhamento realizado com vistas a verificar a observância das condicionantes estabelecidas, normativa e contratualmente, para a realização de desembolsos no âmbito do contrato de financiamento 319.628-24/2010, pactuado entre o Estado do Mato Grosso e a Caixa Econômica Federal, para a obra de duplicação da Rodovia Mário Andreazza, empreendimento de mobilidade urbana constante na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014.

2. Reproduzo, no essencial e com os ajustes na forma que entendo adequados, a derradeira instrução elaborada pela 2ª Secex, que contou com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 21, 22 e 23) :

"INTRODUÇÃO***Deliberação que originou o trabalho***

1. *Trata-se de auditoria de conformidade, autorizada pelo Acórdão 678/2010-TCU-Plenário, com o objetivo geral de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos da Caixa Econômica Federal aos governos estaduais ou municipais, referentes às obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014.*

2. *Essa deliberação decorreu de representação formulada pela Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan), no TC 007.046/2010-3, acerca do acompanhamento de ações governamentais relacionadas à realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. Como resultado do trabalho, o Plenário desta Corte determinou à 9ª Secex e à 2ª Secex que promovessem, respectivamente, as fiscalizações no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e na Caixa Econômica, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais, para as obras relacionadas com o evento Copa do Mundo de 2014 no Brasil.*

Visão geral do objeto

3. *Em cumprimento ao Acórdão 678/2010-TCU-Plenário, foi autuado o processo TC 10.765/2010-7, no qual foram identificadas as características gerais da linha de financiamento, os procedimentos*

internos da Caixa para gerenciar os financiamentos e as providências adotadas em função dos projetos de mobilidade urbana a serem financiados.

4. Esse trabalho foi apreciado pelo colegiado, por meio do Acórdão 1.583/2010-TCU-Plenário, que acolheu as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de auditoria, convertendo o processo em Acompanhamento e determinando que a Caixa encaminhasse ao Tribunal cópia dos contratos de financiamento e informações sobre o primeiro desembolso de cada operação contratada, assim que essas ações fossem realizadas.

5. Após a assinatura dos primeiros contratos, efetuou-se fiscalização para verificar se os procedimentos inerentes a essas contratações foram realizados conforme as normas vigentes. O resultado desse trabalho foi apreciado pelo Plenário desta Corte – Acórdão 844/2011, que determinou à 2ª Secex que desse continuidade ao acompanhamento dos procedimentos relativos à contratação das operações não contempladas nessa fiscalização, bem como dos procedimentos relativos à efetivação dos desembolsos.

6. Dentre os contratos analisados, estava o contrato de financiamento 319.628-24/2010, objeto da presente auditoria, realizado entre o estado do Mato Grosso e a Caixa, com o objetivo de duplicação da Rodovia Mário Andreazza no município de Várzea Grande, do trecho entre o Trevo do Lagarto até a Avenida Miguel Sutil no município de Cuiabá, no valor de R\$ 31.000.000,00.

7. Firmado o contrato de financiamento, o estado do Mato Grosso dividiu a obra em duas etapas, realizando as respectivas licitações, que resultaram na contratação das seguintes empresas:

a) Atrativa Engenharia Ltda – para construção de ponte em concreto pré-moldado protendido (duplicação) e adequação da ponte existente sobre o Rio Cuiabá (Ponte Mário Andreazza), na Rodovia Av. Ciryaco Fornunato Cândia/Av. Mário Andreazza, trecho: entº Av. Miguel Sutil (Cuiabá) – Trevo do Lagarto (Várzea Grande);

b) Agrimat Engenharia Indústria e Comércio Ltda – para a execução dos serviços de pavimentação e restauração da Rodovia MT 444, trecho: entº Av. Miguel Sutil – entº BR 364/163/070 (Trevo do Lagarto).

8. Em setembro/2011 ocorreu o primeiro desembolso referente ao contrato para construção da Ponte Mário Andreazza. Até o início da execução desta auditoria, não havia desembolso referente ao contrato de pavimentação e restauração da Rodovia MT 444.

9. Nesta fiscalização, analisou-se a documentação referente aos desembolsos ocorridos até dezembro de 2011 para a construção da Ponte Mário Andreazza, consoante demonstrado a seguir:

Tabela 1: Desembolsos efetuados no âmbito do contrato 319.628-24/2010:

Data	Valor (em Reais)	Valor acumulado (em Reais)	% acumulado de desembolso (Nota 1)
Set/2011	1.192.462,28	1.192.462,28	3,85%
Out/2011	1.134.274,51	2.326.736,79	7,50%
Nov/2011	657.645,78	2.978.382,57	9,63%
Dez/2011	2.897.280,79	5.881.663,36	18,97%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações constantes do dossiê de financiamento relativo ao contrato 319.628-24/2010.

Nota 1: Calculado sobre o valor total do financiamento, de R\$ 31.000.000,00.

10. No que tange à legislação aplicável ao objeto desta fiscalização, cumpre destacar os normativos internos da Caixa SA 055 (Pró-Transporte – Programa de Infraestrutura de Transporte Coletivo Urbano); SA 044 (Diretrizes para Análises Técnicas das Operações de Crédito e Assessoramento em Saneamento e Infraestrutura); SA 015 (Desembolso de Recursos – FGTS); e AE 104 (Análise e Acompanhamento dos Empreendimentos Financiados para Entes Públicos e Privados).

11. As principais unidades da Caixa envolvidas com os desembolsos e o acompanhamento da execução do contrato retromencionado são a Gerência Nacional de Controle e Acompanhamento (Gecoa) e a Gidur de Cuiabá-MT.

Objetivo e questões de auditoria

12. O presente trabalho teve o objetivo de verificar a observância pela Caixa das condicionantes estabelecidas, normativa e contratualmente, para a realização dos desembolsos e para o acompanhamento da execução contratual no âmbito do contrato de financiamento 319.628-24/2010, ocorridos até dezembro de 2011.

13. Em face desse escopo, foi utilizada a matriz de planejamento elaborada no âmbito do TC 010.765/2010-7, submetida por esta equipe de auditoria aos ajustes julgados necessários, resultando na seguinte questão:

- Os procedimentos adotados pela Caixa para a efetivação dos desembolsos e o acompanhamento da execução contratual observaram as normas vigentes?

Metodologia utilizada

14. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade, estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009). Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

15. As técnicas empregadas compreenderam, fundamentalmente:

- análise documental, a partir de informações encaminhadas pela Caixa e obtidas diretamente pela equipe, inclusive em visita à Gidur-Cuiabá-MT;

- entrevista com os engenheiros da Caixa responsáveis pelo acompanhamento da obra, em Cuiabá-MT.

16. Além disso, foi realizada reunião com a Secex-MT, a fim de obter informação acerca de eventuais trabalhos realizados por essa Secretaria que pudessem subsidiar esta fiscalização; bem como reunião com os auditores da Auditoria Geral do Estado do Mato Grosso, a fim de obter informação acerca de trabalhos realizados tendo como objeto os contratos de execução firmados pelo estado para construção da Ponte e para a pavimentação e restauração da Rodovia MT 444. Ainda com o objetivo de favorecer a construção da visão geral do objeto, foi realizada visita ao local de realização do empreendimento.

Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

17. O Volume de Recursos Fiscalizados nesta auditoria é de R\$ 5.881.663,36, correspondentes ao valor dos desembolsos realizados até o mês de dezembro de 2011.

Benefícios estimados

18. Dentre os benefícios estimados desta auditoria, espera-se o aperfeiçoamento dos processos de análise das operações, a partir da adoção pela Caixa das medidas propostas, bem como a reiteração junto aos gestores dessa empresa pública quanto à necessidade de observância de todas as normas pertinentes, tanto para as operações ainda em fase de contratação, quanto para a realização dos procedimentos afetos ao desembolso.

Processos Conexos

19. Segue descrição sucinta dos processos conexos a esta fiscalização:

a) TC 007.046/2010-3 - Representação formulada pela Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan), acerca do acompanhamento de ações governamentais relacionadas à realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. O processo foi apreciado pelo colegiado, resultando no Acórdão 678/2010, e atualmente encontra-se encerrado.

b) TC 010.765/2010-7 - Acompanhamento realizado pela 2ª Secex com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos pela Caixa Econômica Federal aos governos estaduais ou municipais para as obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014. Os dois acompanhamentos realizados nestes autos foram apreciados pelo colegiado, resultando nos Acórdãos 1.583/2010 e 844/2011. Atualmente, o processo encontra-se aberto, aguardando resposta de comunicação enviada à Caixa.

c) TC 003.852/2011-3 – Relatório de acompanhamento realizado pela 2ª Secex com o objetivo de verificar a observância pela Caixa das condicionantes estabelecidas normativa e contratualmente para a realização dos desembolsos no âmbito dos contratos de financiamento 318.926-13 e 318.936-38, firmados pelo município de Belo Horizonte, para obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa 2014. O processo foi apreciado pelo colegiado, resultando no Acórdão 3.129/2011, e atualmente encontra-se encerrado.

ACHADOS DE AUDITORIA

A. Ausência de quadro comparativo da análise de custos que fundamentou o Laudo de Análise Técnica de Engenharia (LAE)

A.1. Situação encontrada

20. O Laudo de Análise Técnica de Engenharia concernente à intervenção na Rodovia Mário Andreazza indica, dentre outros aspectos, a adequação dos custos unitários à referência de preços utilizada. Todavia, não consta do dossiê de financiamento quadro comparativo que evidencie a análise de custos realizada, contrariamente ao que disciplina o normativo interno da Caixa AE 104, itens 4.5.6.4.1 e 4.5.6.4.2.

21. Cumpre mencionar que, anteriormente à emissão do LAE, foram elaborados dois pareceres pela regional da Caixa em Cuiabá com a indicação, sob o aspecto técnico de engenharia, de pendências a serem sanadas para a elaboração do laudo. Em que pese o fato de as especificidades apontadas nos referidos pareceres indicarem a realização de análise técnica de engenharia, abrangendo inclusive a necessidade de adequação de preço na planilha orçamentária apresentada por parte de empresa executora das obras, permanece necessária a evidenciação da análise comparativa de custos unitários, consoante disciplinado no normativo interno da Entidade.

A.2. Objeto no qual o achado foi constatado

22. Dossiê do financiamento celebrado entre a Caixa e o Estado do Mato Grosso para as obras de duplicação da Rodovia Mário Andreazza.

A.3. Critério

23. Normativo interno da Caixa AE 104, Análise dos Orçamentos, itens 4.5.6.4.1 e 4.5.6.4.2. (peça 3)

A.4. Evidência

24. Laudo de Análise Técnica de Engenharia, que não compreende, dentre seus anexos, o quadro comparativo da análise de custos (peça 12);

Extrato de entrevista realizada em 9/2/2012 com representantes da Gidur de Cuiabá, na qual os gestores confirmaram a inexistência do quadro comparativo (peça 15);

Pareceres PA GIDUR/CB 016/2011 e 126/2011, que tratam de pendências cujo saneamento se fazia necessário para a emissão do Laudo de Análise Técnica de Engenharia (peças 13 e 14).

A.5. Conclusão da equipe

25. Embora os pareceres retromencionados emitidos pela Gidur de Cuiabá indiquem a realização de análise técnica de engenharia atinente à intervenção na Rodovia Mário Andreazza, a ausência de quadro comparativo da análise de custos unitários impossibilita a comprovação de que os exames realizados tenham sido feitos em extensão e qualidade compatíveis com as normas da instituição.

A.6. Proposta de Encaminhamento

26. Determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, proceda à elaboração de quadro comparativo da análise de custos unitários dos orçamentos atrelados ao contrato de financiamento 319.628-24, voltado à duplicação da Rodovia Mário Andreazza, de modo que seja plenamente atendido o disposto no normativo interno da Caixa AE 104, itens 4.5.6.4.1 e 4.5.6.4.2.

B. Liberação do primeiro desembolso da Ponte Mário Andreazza, sem o alvará de construção

B.1. Situação encontrada

27. O primeiro desembolso ocorreu no mês de setembro/2011 sem que houvesse alvará de construção para o empreendimento, contrariamente ao que prescreve o normativo interno da Caixa SA 015, item 3.3.2.1.2.

28. A Caixa solicitou esse documento apenas em janeiro/2012, sendo que, até o início da execução dos trabalhos de fiscalização, o alvará ainda não havia sido apresentado pelo estado do Mato Grosso.

B.2. Objeto no qual o achado foi constatado

29. Dossiê de financiamento celebrado entre a Caixa e o estado do Mato Grosso para obra de duplicação da Rodovia Mário Andreazza.

B.3. Critério

30. Normativo interno da Caixa SA 015, Documentação para Efetivação do 1º Desembolso, item 3.3.2.1.2. (peça 4)

B.4. Evidência

31. Ofício 09/2012/GIDURCB/SR/MT, de 27/1/2012, feito pela Caixa e enviado ao estado do Mato Grosso, solicitando o encaminhamento do alvará de construção ou documento equivalente do empreendimento em referência (peça 17);

Aviso de crédito referente ao primeiro desembolso, de 6/9/2011 (peça 16);

Extrato de entrevista realizada em 9/2/2012 com representantes da Gidur de Cuiabá, na qual os gestores informaram que o alvará ainda não tinha sido enviado pelo estado do Mato Grosso (peça 15).

B.5. Conclusão da equipe

32. O normativo interno da Caixa, SA 015, relaciona o alvará de construção como parte da documentação necessária para efetivação do primeiro desembolso. Entretanto, a liberação dessa parcela foi realizada sem que estivesse no dossiê da Caixa tal documento, em discordância com a norma.

33. Observe-se, no entanto, que em momento posterior a Caixa atentou para o fato e encaminhou ofício solicitando ao estado do Mato Grosso que encaminhasse o referido alvará ou documento equivalente, embora o alvará não tenha sido enviado até o término da auditoria. Por essa razão, entende-se pertinente propor tão somente que seja dada ciência à instituição acerca da impropriedade identificada.

B.6. Proposta de encaminhamento

34. Dar ciência à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 4º da Portaria Segecex 13/2011, acerca da impropriedade identificada - a liberação do primeiro desembolso da Ponte Mário Andreazza sem o alvará de construção, em afronta ao disposto no item 3.3.2.1.2 do SA 015.

CONCLUSÃO

35. O presente trabalho teve por fim verificar a observância pela Caixa das condicionantes estabelecidas, normativa e contratualmente, para a realização dos desembolsos e para o acompanhamento da execução contratual no âmbito do contrato de financiamento 319.628-24/2010.

36. Para tanto, foi analisada a adequação dos procedimentos adotados para a efetivação de desembolso e para o acompanhamento da execução contratual às normas vigentes.

37. As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho: (i) ausência de quadro comparativo da análise de custos que fundamentou o laudo de análise técnica de engenharia; (ii) liberação do primeiro desembolso relativo à etapa da Ponte Mário Andreazza, sem o respectivo alvará de construção.

38. Em vista desses achados, que não produzem impacto nas contas da entidade fiscalizada, será proposto determinar à Caixa que proceda à elaboração de quadro comparativo da análise de custos unitários, bem como dar-lhe ciência acerca da impropriedade referente à inexistência do alvará de construção.

39. *Dentre os benefícios estimados desta auditoria, espera-se o aperfeiçoamento dos processos de análise das operações, a partir da adoção pela Caixa das medidas propostas, bem como a reiteração junto aos gestores dessa empresa pública quanto à necessidade de observância de todas as normas pertinentes, tanto para as operações ainda em fase de contratação, quanto para a realização dos procedimentos afetos ao desembolso.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetemos o presente Relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Ministro-Relator Valmir Campelo, por intermédio da Adplan, em observância ao art. 4º da Portaria-Segecex 11/2011, com as seguintes propostas:

40. *Determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, proceda à elaboração de quadro comparativo da análise de custos unitários dos orçamentos atrelados ao contrato de financiamento 319.628-24, voltado à duplicação da Rodovia Mário Andreazza, de modo que seja plenamente atendido o disposto no normativo interno da Caixa AE 104, itens 4.5.6.4.1 e 4.5.6.4.2; (Achado de auditoria - A)*

41. *Dar ciência à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 4º da Portaria Segecex 13/2011, acerca da impropriedade identificada - a liberação do primeiro desembolso da Ponte Mário Andreazza sem o alvará de construção, em afronta ao disposto no item 3.3.2.1.2 do SA 015; (Achado de auditoria - B)*

42. *Dar tratamento sigiloso às peças três a oito dos presentes autos, nos termos do arts. 9º e 10 da Resolução TCU 191/2006 e do art. 6º, VII, da Resolução TCU 229/2009, tendo em vista a natureza das informações apresentadas;*

43. *Apensar os presentes autos ao processo TC 010.765/2010-7, na forma do art.33 e seguintes da Resolução TCU 191, de 21/6/2006".*

3. Efetuados os registros necessários no Serviço de Coordenação de Redes de Controle, os autos foram encaminhados a este gabinete, com a concordância do Secretário Adjunto de Planejamento e Procedimentos (peças 23 e 24).

É o relatório.

VOTO

Em exame, relatório de acompanhamento com vistas a verificar a observância das condicionantes estabelecidas, normativa e contratualmente, para a realização de desembolsos ocorridos no âmbito do contrato de financiamento 319.628-24/2010, pactuado entre o Estado do Mato Grosso e a Caixa Econômica Federal, para a obra de duplicação da Rodovia Mário Andreazza, empreendimento de mobilidade urbana constante na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014.

2. Este trabalho foi autorizado pelo Acórdão 678/2010-Plenário, onde se verificou, no geral, a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos pela Caixa no Programa Pro-Transporte.

3. No âmbito do último acompanhamento empreendido para avaliação das obras de mobilidade urbana para a Copa, no TC 010.765/2010-7, a situação do contrato de financiamento em escopo era a seguinte (março de 2012):

Cidade-sede	Obras	Valor contratual do Financiamento	Valor contratual da Contrapartida Estado/MT	Valor Total do Empreendimento	Valor total desembolsado pela Caixa	% desembolsado em relação ao financiado
Cuiabá	Corredor Mário Andreazza	31.000.000,00	1.631.578,94	32.631.578,94	9.494.092,67	30,6%
		31.000.000,00		32.631.578,94	9.494.092,67	30,6%

4. Nesta oportunidade, a 2ª Secex aponta as seguintes impropriedades na concessão dos desembolsos efetuados no financiamento para o Corredor Mário Andreazza:

a) ausência de quadro comparativo da análise de custos para fundamentar o Laudo de Análise Técnica de Engenharia, tal qual estabelece o normativo AE 104, itens 4.5.6.4.1 e 4.5.5.4.2;

b) liberação do primeiro desembolso da Ponte Mário Andreazza sem o alvará de construção, em afronta ao normativo SA015, em seu item 3.3.2.1.2.

5. Quanto ao primeiro tópico, como bem aponta a unidade instrutiva, anteriormente à emissão do Laudo de Análise Técnica, elaboraram-se dois pareceres pela regional da Caixa em Cuiabá, com a indicação de pendências a serem necessariamente saneadas anteriormente à elaboração do laudo.

6. Não obstante as ressalvas empreendidas naquela peça técnica, **abrangendo, inclusive, a necessidade de adequação de preço na planilha orçamentária apresentada por parte da empresa executora das obras**, permanece necessária a evidenciação da análise comparativa de custos unitários, consoante disciplinado na norma AE 104, itens 4.5.6.4.1 e 4.5.5.4.2.

7. Em outras palavras, embora os pareceres mencionados indiquem a realização de análise técnica atinente à intervenção na Rodovia Mário Andreazza, a ausência de quadro comparativo da análise de custos unitários impossibilita a comprovação de que os exames realizados pela Caixa tenham sido feitos em extensão e qualidade compatíveis com as normas da instituição.

8. Consoante discorri no voto condutor do Acórdão 1.588/2011-Plenário:

“Preliminarmente, concordo que o papel da CAIXA, como agente financiador, não pode se confundir com o do tomador dos empréstimos; nem tampouco com o dos órgãos de controle. Vincular a responsabilidade do Banco em absolutamente toda a gama de atos e procedimentos que envolvem o procedimento licitatório - atividade típica do contratante - seria um arremedo que extrapola a própria capacidade legal (e por que não logística) da instituição em lidar com as inevitáveis questões administrativas e judiciais que possam surgir. Esse não é o métier da empresa; nem técnico; nem legal.

Não se espera, portanto, que cada etapa da licitação, ou os meandros da execução contratual, sejam objeto de análise pormenorizada do Banco. Entretanto, como registrou a CAIXA, deve haver aderência dos projetos às regras e aos objetivos sociais da empresa, além do respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública. As análises, portanto, devem ser suficientes para garantir esses preceitos.

Refiro-me mais exatamente ao domínio da instituição quanto à aderência de suas ações aos objetivos estratégicos do Banco e à finalidade de suas aplicações. Dentro dos preceitos de governança corporativa, como ainda aos princípios norteadores da Administração, a entidade deve possuir controles internos mínimos para garantir o resultado de seus investimentos e a probidade dos objetos de suas aplicações. Por lógica, os financiamentos não devem alimentar empreendimentos superfaturados ou que apresentem desvios aos preceitos fundamentais de moralidade e eficiência."

9. Ainda, no Acórdão 3.129/2011-Plenário, ao avaliar os desembolsos efetuados no âmbito dos contratos 318.926-13 (BRT Antônio Carlos/Pedro I) e 318.936-38 (Boulevard Arrudas/Teresa Cristina), todos firmados com o município de Belo Horizonte, também me manifestei quanto a irregularidades similares:

"10. A par destes princípios caros à gestão pública, para cujo alcance registrei a necessidade de **suficiência** das análises, capaz de obstar a sombra do superfaturamento, é que este Pleno houve por bem expedir os seguintes comandos à Caixa:

"9.2. dar ciência à Caixa Econômica Federal que, com relação aos contratos de financiamento para as obras de infraestrutura relacionadas à Copa do Mundo de Futebol de 2014, a análise dos projetos de engenharia deve ser realizada anteriormente à liberação da primeira parcela dos financiamentos, nos termos dos princípios norteadores da Administração Pública e dos regulamentos internos do Banco, dentre eles a SA-020 - Contratação de Operações na Área de Saneamento e Infraestrutura com o Setor Público; a SA-044 - Diretrizes para as Análises Técnicas das Operações de Crédito e Assessoramento em Saneamento e Infraestrutura; a AE-104, Engenharia - Análise e Acompanhamento de Empreendimentos Financiados para Entes Públicos e Privados; e o "Manual de Fomento - Setor Público e Privado - Programa Pró-Transporte";

(...)

13. Nessa tarefa de verificar – minimamente – a compatibilização dos preços dos empreendimentos financiados, como já assente no Acórdão 1.588/2011-Plenário, a instituição deve, se necessário, abandonar a zona de conforto e adicionar a seu leque de pesquisas outras fontes oficiais de preços, mormente o SICRO, tendo em vista as limitações do SINAPI no plano da construção de pavimentos rodoviários."

10. Deixei assente, no Acórdão 1.927/2011-Plenário, que não se busca a avaliação de minúcias de engenharia. Basta uma comparação dos serviços contratados com os paradigmas oficiais de preços, além de um exame da factibilidade dos cronogramas apresentados.

11. No Acórdão 3.129/2011-Plenário, determinou-se à Caixa:

"9.1.1. realize nova análise orçamentária dos empreendimentos financiados por meio dos contratos 318.926-13 e 318.936-38, firmados com o Município de Belo Horizonte, de modo a dar efetiva consecução à verificação da compatibilidade dos orçamentos apresentados com os preços de mercado (normativo interno da Caixa AE 104, item 4.5.6.1), e com vistas a cumprir a sua atribuição, enquanto agente operador e financeiro do FGTS, de zelar pela correta aplicação de recursos do Fundo, evidenciando a análise efetuada em quadro comparativo próprio (normativo interno da Caixa AE 104, item 4.5.6.4.1);

9.1.2. providencie a juntada, ao dossiê do financiamento do BRT Antônio Carlos/Pedro I (contrato 318.926-13/10), da planilha orçamentária anexa ao 8º termo aditivo ao contrato SC 31/08, devidamente assinada pela entidade contratada para a execução das obras, com vistas a dar confiabilidade aos dados utilizados na análise de custos e na verificação de sua compatibilidade com o processo licitatório, procedimentos inerentes ao financiamento objeto do mencionado contrato, previstos nos normativos internos da Caixa AE 104, SA 015 e SA 044; promovendo a conferência

dos dados dessa planilha com aquela originalmente indicada como correspondente ao oitavo termo aditivo do contrato SC 31/08, documento este que não contempla a assinatura da entidade contratada; e adotando as eventuais medidas retificadoras que se fizerem necessárias;"

12. Por coerência, haja vista a ausência de comparativo de custos no processo de financiamento no Corredor Mário Andreazza, determinação semelhante deve ser empreendida, tal como sugere a 2ª Secex.

13. No que concerne à liberação do primeiro desembolso sem o alvará de construção, em desconformidade com as condições contratuais estabelecidas pelo Normativo Interno Caixa AS 015, em seu item 3.3.2.1.2, tendo em vista o atenuante de aquele documento ter sido apresentado em momento posterior (janeiro de 2012), concordo com a ciência a ser proferida à Caixa. Novas reincidências no descumprimento das cláusulas contratuais previamente pactuadas podem repercutir, até, na responsabilização dos gestores perante este Tribunal.

14. Finalmente, entendo que a 2ª Secex deva monitorar o cumprimento das determinações a serem empreendidas nesta decisão. No mais, em face da natureza das informações aqui tratadas, nos termos dos arts. 9º e 10 da Resolução-TCU nº 191/2006, assim como do art. 6º, inciso VII, da Resolução-TCU 229/2009, deve-se conferir tratamento sigiloso às peças de 3 a 8 dos correntes autos.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de maio de 2012.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 3247/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-017.080/2012-6
2. Grupo II, Classe de Assunto: VI - Representação
3. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades e Governo do Estado de Mato Grosso.
4. Interessado: Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Distrito Federal).
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou.
7. Unidade Técnica: 2ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada em decorrência de Ação Civil Pública, por Ato de Improbidade Administrativa impetrada pela Procuradoria da República no Distrito Federal, noticiada por meio do Ofício 4592/2012/PG/PRDF/MPF, relacionada ao financiamento, pela Caixa Econômica Federal, da obra de construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em Cuiabá/MT, ação que se encontra inscrita na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer a presente representação, nos termos do art. 237, inciso I, do Regimento Interno do TCU;

9.2. determinar à Segecex que, por meio da unidade que entender competente, com base no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, que diligencie à Procuradoria da República do Distrito Federal cópia dos demais documentos que acompanharam a Ação de Improbidade Administrativa noticiada na peça inicial de representação, como também de outros elementos que entender necessários para subsidiar a apuração das condutas noticiadas pela representante, recolhendo informações necessárias à delimitação de responsabilidades para eventual audiência de servidores;

9.3. alertar o Governo do Estado do Mato Grosso, com espeque no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, sobre o risco da paralisação das obras do VLT de Cuiabá decorrente na mora do adimplemento dos requisitos de desembolso com a Caixa Econômica Federal, pela eventual incapacidade de prosseguir com as intervenções somente com recursos próprios do estado, em face do possível "*desenquadramento*" da operação financeira pelo término das obras posteriormente à Copa do Mundo;

9.4. autorizar, com base no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, as demais diligências e inspeções necessárias à instrução do processo;

9.5. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada de relatório e voto que o fundamentam, ao representante, ao Ministério das Cidades, ao Ministério do Esporte, à Caixa Econômica Federal e ao Procurador da República no Estado do Mato Grosso, Sr. Rodrigo Golivio Pereira, em resposta à solicitação realizada no âmbito do TC 041.601/2012-2.

10. Ata nº 49/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/11/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3247-49/12-P.



13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VALMIR CAMPELO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

Grupo II - Classe VI – Plenário
TC-017.080/2012-6
Natureza: Representação

Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades e Governo do Estado de Mato Grosso.

Interessado: Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Distrito Federal).

Advogados constituídos nos autos: não há.

Sumário: COPA DO MUNDO DE 2014. REPRESENTAÇÃO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL. FINANCIAMENTO PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA AS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO VLT DE CUIABÁ/MT. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES DE SERVIDORES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES EM PARECER SOBRE A MODIFICAÇÃO DO MODAL DE TRANSPORTE OUTRORA FINANCIADO. AUSÊNCIA DE VÍCIO NO CONTRATO DE FINANCIAMENTO. NECESSIDADE DE RECOLHER ELEMENTOS PARA APURAÇÃO DE CONDUTAS E RESPONSABILIDADES DOS AGENTES PÚBLICOS. CONHECIMENTO. DILIGÊNCIA. NOTIFICAÇÃO. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Em exame, representação autuada em decorrência de Ação Civil Pública, por Ato de Improbidade Administrativa impetrada pela Procuradoria da República no Distrito Federal, noticiada por meio do Ofício 4592/2012/PG/PRDF/MPF, relacionada ao financiamento, pela Caixa Econômica Federal, da obra de construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em Cuiabá/MT, empreendimento que se encontra inscrito na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

2. Reproduzo, no que importa, com os ajustes na forma que julgo adequados, a instrução elaborada no âmbito da 2ª Secex, devidamente anuída pelo titular da unidade (peças 29 a 31):

"1. Cuidam os autos de representação autuada por determinação do Ministro-Relator Valmir Campelo (peça 2), em face de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa impetrada pela Procuradoria da República no Distrito Federal relacionada ao financiamento da obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá/Várzea Grande-MT, destinada à Copa do Mundo de Futebol de 2014 (peça 1).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Em atendimento ao item 3 do despacho do Ministro-Relator (peça 2), foi autuado o presente processo, com amparo no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, tendo em vista que as informações apresentadas podem, em tese, impactar na apreciação de regularidade do financiamento da Caixa Econômica Federal com o Governo de Mato Grosso, em decorrência das considerações constantes da documentação encaminhada.

PROCESSOS CONEXOS

3. O seguinte processo guarda relação com a presente representação:

3.1 TC 010.765/2010-7: acompanhamento realizado pela 2ª Secex com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos pela Caixa Econômica Federal aos governos estaduais ou municipais para as obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

HISTÓRICO

4. A presente representação está consubstanciada em expediente encaminhado pela Procuradoria da República no Distrito Federal (peça 1), dando ciência de Ação de Improbidade Administrativa impetrada contra servidores do Ministério das Cidades, em função de alegada adulteração do processo 80000.036719/2011-89 o qual objetivou propor ao Governo do Estado de Mato Grosso a alteração do modal de transporte urbano para a Copa do Mundo de 2014.

5. Segundo cópia do Procedimento Preparatório 1.16.000.003885/2011-44 (peça 6, p. 2-24), Luiza Gomide de Faria Vianna, Diretora de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, e Cristina Maria Soja, Gerente de Projetos do mesmo órgão, teriam substituído nota técnica referente à análise de viabilidade de troca de modal de transporte de Bus Rapid Transit (BRT) para VLT, conforme destaque do Parquet, “com evidente má-fé, pois visava maquiar o posicionamento técnico do órgão para ajustá-lo à decisão de acatar a alteração do modal, deixando de lado fatores que inviabilizariam a proposta, como a necessidade de que a obra ficasse pronta a tempo para o evento” (peça 6, p. 3).

6. Considerando o teor da representação, que levanta a hipótese de o VLT não ser concluído anteriormente ao evento ao qual se destina, após instrução preliminar (peça 10), foram encaminhadas diligências ao estado de Mato Grosso, para que, por intermédio de seu Secretário Extraordinário da Copa do Mundo – FIFA 2014, se pronunciasse a respeito da viabilidade de conclusão do VLT de Cuiabá/Várzea Grande antes do início da Copa do Mundo de 2014, bem como à Caixa para que informasse a situação atual da operação de financiamento desse empreendimento.

7. Ademais, foi encaminhada à 6ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal cópia da peça inicial da ação de improbidade administrativa referente ao procedimento preparatório 1.16.000.003885/2011-44, para que adote as medidas que entender cabíveis.

8. Em complemento às diligências, foi determinada a realização de inspeção, registro Fiscalis 878/2012, por meio da Portaria de Fiscalização 2.061, de 15 de agosto de 2012 (peça 23), fundamentada no Acórdão 844/2011 - TCU - Plenário, com o objetivo de verificar as pendências relacionadas à liberação do primeiro desembolso do contrato do VLT.

EXAME TÉCNICO

Respostas às diligências

9. Preliminarmente, importante ressaltar que o estado de Mato Grosso não respondeu a diligência encaminhada até o término desta instrução. Não obstante, na mencionada inspeção, foi realizada entrevista com o Secretário Extraordinário da Copa do Estado de Mato Grosso (peça 27), na qual o tema referente ao VLT foi tratado, bem como foram prestados os esclarecimentos necessários ao saneamento do processo, motivo pelo qual se considera atendida a referida diligência.

10. Por seu turno, em resposta à diligência, a Caixa encaminhou o Ofício 153/2012/SN Saneamento e Infraestrutura/GN Gestão de Créditos em Saneamento e Infraestrutura, de 27 de julho de 2012 (peça 22).

11. Em resumo, a Caixa fez descrição sucinta do histórico do VLT, desde a opção inicial pelo BRT e posterior troca do modal de transporte. Informou, ainda, que o prazo destinado à construção do VLT é de 18 meses, sendo que o contrato de financiamento (0364.021-34) foi assinado em 18/6/2012, e os documentos técnicos para a análise preliminar à liberação dos recursos ainda não foram entregues pelo tomador (projetos básicos e executivos, orçamentos, cronogramas, licenças ambientais, autorização do Iphan, declaração de concessionárias, entre outros). Em complemento, aduziu que o estado utilizou-se do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) para a contratação do empreendimento.

12. Ademais, a Caixa encaminhou cópia do Ofício 283/2011-GG, de 16 de setembro de 2011, do Gabinete do Governador do estado de Mato Grosso, utilizado para requerer o distrato dos contratos relacionados ao BRT, em função de sua mudança para VLT na Matriz de Responsabilidades (peça 22, p. 5).

Ação Civil Pública - Informações sobre a continuidade do empreendimento

13. Embora a Caixa tenha informado que já houve a contratação da empresa executora, até 16/8/2012 a execução do empreendimento estava suspensa por força de liminar concedida pela Justiça Federal, no curso de Ação Civil Pública, constante do processo 11413-88.2012.4.01.3600, quando então a liminar foi cassada (peça 24), autorizando a continuidade do empreendimento e manutenção dos financiamentos pertinentes, sob os seguintes fundamentos:

13.1 a escolha do modal de transporte coletivo constitui campo de discricionariedade do gestor, a respeito da qual não havia elementos nos autos que permitissem atestar definitivamente a existência ou não de ilegalidades;

13.2 nem mesmo a existência de provável fraude da Nota Técnica 123/2011/DeMOB/MCIDADES implica nulidade de todo o procedimento de escolha do modal, dado que a atuação da esfera federal, no evento Copa do Mundo 2014, limita-se a aspectos gerais, cabendo a cada ente federativo o ônus de custear as despesas quanto às escolhas formalizadas na Matriz de Responsabilidades;

13.3 não tem o posicionamento do magistrado o fito de salvaguardar eventual prática ilícita, relacionada à suposta fraude da nota técnica supracitada, objeto de ação civil pública específica, mas tão somente verificar em que medida ela pode impactar no feito sob análise;

13.4 se ao estado cabe a obrigação de arcar com o ônus do empreendimento, a ele compete a escolha do objeto a ser contratado, observados os princípios da Administração Pública;

13.5 os empréstimos necessários ao empreendimento já foram autorizados;

13.6 os valores envolvidos na construção do BRT não abrangia a totalidade do projeto, ao contrário do que ocorre com o VLT, de forma que não seria razoável a comparação simplista dos dois projetos;

13.7 em relação ao prazo para execução das obras, inexistem indícios de que as mesmas não sejam concluídas no prazo estipulado, tendo em vista os elementos juntados aos autos pelo estado de Mato Grosso, insuficientemente contrapostos pelo Ministério Público;

13.8 há previsão contratual de fiscalização e sanções suficientes à verificação do cumprimento do cronograma da obra;

13.9 a utilização do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), em que pese a existência de Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI - interpostas contra o RDC (4.645-DF e 4.655-DF), não apresentou vícios;

13.10 segundo oitiva do representante legal do consórcio contratado para a execução da obra, a ordem de serviço inicial foi emitida em 21/6/2012, havendo cerca de 3.800 trabalhadores alocados, com jornada de trabalho organizada em três turnos, em alguns pontos; e

13.11 segundo depoimento do Secretário Extraordinário da Copa, há previsão de tarifa módica do VLT aos usuários do sistema, tendo em vista que o custo suplementar em relação ao BRT será subsidiado pelo estado de Mato Grosso.

Da inspeção

14. Tendo em vista que, no âmbito das fiscalizações realizadas por esta Corte, relacionadas à Copa do Mundo de 2014, a competência desta 2ª Secex se circunscreve aos financiamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal por meio do Programa Pró-Transporte para obras de mobilidade urbana, bem como o teor desta representação, a inspeção teve por escopo o levantamento da situação do financiamento do VLT de Cuiabá/Várzea Grande-MT, com o objetivo de verificar as pendências relacionadas à liberação de seu primeiro desembolso.

15. Além da análise documental das respostas às diligências mencionadas no item 6 da presente instrução, foi entregue requerimento ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE/MT) solicitando informações atinentes aos resultados obtidos em eventuais trabalhos daquele Tribunal relacionados à evolução do empreendimento do VLT em Cuiabá-MT (peça 25).

16. Ademais, entre os dias 22 e 24 de agosto de 2012 foram realizadas entrevistas (peças 26 a 28) com os representantes da Caixa Econômica Federal (Gidur) em Cuiabá-MT, da Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo 2014 no Estado de Mato Grosso (Secopa) e da Auditoria Geral do Estado de Mato Grosso (AGE/MT).

Síntese das informações obtidas na Inspeção

17. Como produto das entrevistas realizadas pela equipe de inspeção com os partícipes do processo, entre os dias 22 e 24 de agosto de 2012, na cidade de Cuiabá-MT, foram confeccionados os respectivos extratos, cujas informações resumidas estão descritas a seguir:

Caixa Econômica Federal (peça 26):

18. A equipe de inspeção realizou entrevista com os gestores da Caixa em Cuiabá-MT com o intuito de obter informações a respeito do andamento das pendências para realização do 1º desembolso, em especial no que diz respeito às documentações técnicas, licenças, estágios das desapropriações e demais esclarecimentos a respeito das condicionantes às liberações e outros relacionados ao empreendimento.

19. Em suma, a Caixa informou que não foi entregue nenhuma documentação técnica por parte do ente tomador do financiamento, à exceção do anteprojeto do VLT, o que não permitiu qualquer tipo de previsão a respeito do andamento do empreendimento, tampouco o início das análises de engenharia.

20. Com relação às licenças, não foi possível determinar quais concessionárias deveriam se pronunciar a respeito das obras do VLT, dada a precariedade das informações recebidas pela Caixa até aquele momento.

21. No que tange ao estágio das desapropriações para viabilização da obra, a Caixa não recebeu informações por parte do Governo do Estado, à exceção das estimativas de valores a serem despendidos com as negociações (cerca de R\$ 100 milhões). Ainda, a Caixa acredita que não haverá a necessidade de realização de Projeto Técnico-Social, uma vez que o trajeto do VLT abarácará tão somente áreas comerciais.

22. Finalmente, a Caixa esclarece que do total de recursos destinados ao VLT (R\$ 1,264 bilhão), R\$ 423,7 milhões se referem ao financiamento concedido pela Caixa Econômica Federal por meio do Programa Pró-Transporte para obras de mobilidade urbana, e o restante será aplicado a título de contrapartida, sendo que R\$ 110 milhões são concernentes aos Projetos e à desapropriação e serão custeados com recursos próprios do Estado, e R\$ 727 milhões serão financiados pela Caixa (por intermédio do BNDES) na modalidade CPAC (Programa de Financiamento das Contrapartidas do Programa de Aceleração do Crescimento).

23. Importante ressaltar que dentre as condicionantes relativas à liberação do primeiro desembolso dos R\$ 423,7 milhões do Pró-Transporte está a efetiva contratação da contrapartida dos R\$ 727 milhões (Caixa/CPAC/BNDES), acima mencionado.

Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo 2014 – Secopa (peça 27)

24. Na entrevista com o titular da Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo 2014 – Secopa, foi solicitada uma explanação sobre a proposta de mudança do modal, informes sobre o processo de licitação, andamento das licenças ambientais, titularidades das terras, exiguidade do prazo para implementação dos projetos, além dos esclarecimentos adicionais pertinentes.

25. O titular da Secopa iniciou a explanação acerca do histórico do VLT em Cuiabá, afirmando em síntese que:

25.1 a opção pelo modal foi feita em abril de 2011 e seu contrato com a empreiteira já está assinado;

25.2 a licitação foi realizada em 19/5/2012 e a Ordem de Serviço foi emitida em 20/6/2012;

25.3 a dificuldade de cumprimento das condições para o primeiro desembolso deriva do fato de ter sido adotado o RDC, porém já foi protocolado na Caixa alguns documentos para análise (não enumerou os documentos);

25.4 já existem licenças ambientais de quatro das doze obras de arte do empreendimento, pendentes as demais e as relacionadas com a implantação específica do modal;

25.5 as questões de titularidade das áreas envolvidas se resumem às permutas a serem efetivadas em propriedades da Aeronáutica do Brasil; já as pendências relativas ao levantamento do patrimônio histórico para licenciamento junto ao Iphan estão sendo realizadas por empresa contratada;

25.6 já está sendo providenciada a aquisição do material rodante (trilhos e vagões), bem como realizadas obras periféricas necessárias à implementação do VLT;

26. Finalmente, em relação ao questionamento sobre a possibilidade de término da obra do VLT antes do início da Copa do Mundo, o titular da Secopa se posicionou favorável ao êxito do empreendimento a tempo da realização do evento.

Auditoria Geral do Estado junto à Secretaria Extraordinária da Copa - AGE/MT (peça 28)

27. A Auditoria Geral do Estado do Mato Grosso (AGE/MT) possui uma equipe de auditores que trabalham especificamente junto aos contratos de obras destinadas à Copa do Mundo de 2014, todos alocados na própria sede da Secretaria Extraordinária da Copa em Cuiabá (Secopa). Em função dessa particularidade, a equipe optou por entrevistar os auditores utilizando a mesma base de questionamentos objeto da entrevista com o titular da Secopa.

28. O Superintendente de Auditoria afirmou, em resumo, que a atuação da AGE/MT se inicia a partir do momento que o recurso ingressa os cofres estaduais, de forma que não se alcança a fase que antecede os desembolsos do agente financeiro.

29. Entretanto, quanto ao empreendimento do VLT, a AGE/MT realizou análise prévia do edital de licitação, com apoio de técnicos de diversas entidades, inclusive da Secex-MT, indicando

inconsistências que, acatadas pelo gestor, foram devidamente corrigidas. Além disso, acompanhou o julgamento das propostas e a assinatura do contrato, e garante que fará acompanhamento sistemático do andamento das obras.

30. Finalmente, apesar de não ter participado efetivamente da análise do estudo de viabilidade ou que precederam a escolha do VLT em lugar do BRT, em suma o Superintendente julgou razoáveis as vantagens de mudança de modal para a cidade.

Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (peça 25)

31. Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso foi entregue requerimento, no dia 23/8/2012, por intermédio do qual foram solicitadas informações atinentes aos resultados obtidos em eventuais trabalhos daquela Corte de Contas relacionados à evolução do VLT de Cuiabá/Várzea Grande. Contudo, até a conclusão desta instrução, a equipe de inspeção não recebeu os informes requeridos.

Análise das informações

32. Em face do escopo do trabalho de inspeção, a equipe constatou que a Caixa não liberou recursos ao tomador, agindo em consonância com o contrato firmado com o estado de Mato Grosso, com o regulamento do Programa Pró-Transporte (Manual Normativo Caixa SA055), bem assim com seus demais normativos internos, não incorrendo, portanto, em nenhuma irregularidade ou impropriedade passível de determinação e/ou recomendação por parte desta Corte de Contas.

33. Em relação à Secopa, a despeito das informações que dão conta de que foi emitida Ordem de Serviço para início das obras e de que não existem empecilhos ao primeiro desembolso (peça 27), verifica-se que as pendências relativas ao envio da documentação exigida para a liberação desses recursos (itens 3.1.17 e 3.2.10 do Manual Normativo Caixa SA015) ainda não foram completamente sanadas.

34. No que concerne aos demais órgãos entrevistados, pelas informações prestadas, confirmou-se que ainda restam diversas pendências que impossibilitam qualquer liberação de recursos. Em que pese a existência dos empecilhos relatados e o prazo exíguo para a implementação da obra do VLT, a Secopa mantém sua convicção no sentido de que o Estado do Mato Grosso entregará o empreendimento a tempo da realização do evento Copa do Mundo FIFA 2014.

35. Em relação a esse fato, as informações denotam que o estado de Mato Grosso envia esforços no sentido de cumprir o cronograma previsto; entretanto, ainda que não faça parte do escopo da inspeção, a equipe entende que não há evidências que permitam concluir pela plausibilidade da informação prestada com relação ao fim das obras antes de junho de 2014.

36. Reitera-se que a fiscalização das obras de mobilidade urbana para a Copa por parte do Tribunal de Contas da União se restringe à verificação da regularidade dos financiamentos concedidos pela Caixa. Ademais, conforme mencionado, as entrevistas realizadas com a Secopa e AGE/MT não evidenciaram nenhuma irregularidade, motivo pelo qual não cabe a esta equipe propor qualquer sorte de encaminhamento a essas instituições.

CONCLUSÃO

37. A presente análise teve por escopo o exame do mérito da representação quanto à atuação da Caixa Econômica Federal na verificação das condicionantes estabelecidas, normativa e contratualmente, para a realização dos desembolsos e para o acompanhamento da execução contratual no âmbito do financiamento 0364.021-34/12, relacionado à obra do VLT em Cuiabá-MT.

38. Para tanto, após instrução preliminar (peça 10), foram encaminhadas diligências ao estado de Mato Grosso, para que se pronunciasse a respeito da viabilidade de conclusão do VLT de Cuiabá/Várzea Grande antes do início da Copa do Mundo de 2014, bem como à Caixa para que informasse a situação atual da operação de financiamento desse empreendimento.

39. Ademais, foi determinada a realização de inspeção, por meio da Portaria de Fiscalização 2061, de 15 de agosto de 2012, fundamentada no Acórdão 844/2011-TCU-Plenário, com o objetivo de verificar as pendências relacionadas à liberação do primeiro desembolso do contrato.

40. A inspeção teve como escopo o levantamento da situação do financiamento do VLT de Cuiabá/Várzea Grande, por meio do envio de requerimento ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) e de visita à Cidade de Cuiabá, na qual foram entrevistados representantes da Caixa, da Secretaria Extraordinária da Copa do Estado de Mato Grosso (Secopa), e da Auditoria Geral do Estado de Mato Grosso (AGE/MT).

41. Ressalte-se que foge à jurisdição desta Corte de Contas a fiscalização da obra de construção do VLT na cidade de Cuiabá-MT, a qual fica a cargo do Tribunal de Contas do Estado do

Mato Grosso. O trabalho desta Unidade Técnica se restringe à verificação da regularidade dos financiamentos concedidos pela Caixa. Assim, não compete a esta equipe propor qualquer encaminhamento ao Estado do Mato Grosso, tampouco aos órgãos de controle estaduais.

42. Findados os trabalhos de campo, a equipe de inspeção chegou à conclusão de que não cabe nenhum tipo de encaminhamento à Caixa Econômica Federal, uma vez que esta empresa agiu em consonância com o contrato firmado com o estado de Mato Grosso, com o regulamento do Programa Pró-Transporte (Manual Normativo Caixa SA055), bem assim com seus demais normativos internos, não incorrendo, portanto, em nenhuma irregularidade ou impropriedade passível de determinação e/ou recomendação por parte desta Corte de Contas.

43. Destarte, entendemos pertinente propor ao Tribunal conhecer da presente peça como Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, porquanto não se vislumbrou qualquer relação de causalidade entre os fatos que a originaram e a atuação da Caixa no empreendimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo a adoção das seguintes medidas:

44. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la improcedente, em virtude da ausência de relação de causalidade entre seu objeto e a atuação da Caixa Econômica Federal no âmbito do empreendimento em questão;

45. encaminhar cópia do inteiro teor do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Caixa Econômica Federal, à Secretaria Extraordinária da Copa no Estado de Mato Grosso (Secopa-MT), à Auditoria Geral do Estado de Mato Grosso (AGE/MT) e ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT);

46. em atendimento ao despacho do Ministro Valmir Campelo (peça 2), dar ciência da decisão ao Procurador da República no Distrito Federal, Paulo Roberto Galvão de Carvalho;

47. apensar os presentes autos ao processo TC 010.765/2010-7, na forma do artigo 33 e seguintes da Resolução TCU 191, de 21 de junho de 2006."

3. O Chefe do Serviço de Coordenação de Redes de Controle assim se posicionou, com o de acordo da Adplan (peças 32 e 33):

"Após os exames, a unidade técnica conclui em sua instrução que a Caixa agiu em consonância com o contrato firmado com o estado de Mato Grosso, com o regulamento do Programa Pró-Transporte, bem como, com os seus normativos internos, razão pela qual, não incorreu em qualquer irregularidade ou impropriedade passível de determinação e recomendação por parte desta Corte de Contas.

Não obstante, lembro que os fatos noticiados pelo Ministério Público Federal, que motivaram a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, estão relacionados à viabilidade técnica da alteração do modal com impacto na conclusão do empreendimento até o início do Mundial.

Nesse particular, ao apreciar o acompanhamento conduzido pela 2ª Secex nos procedimentos da Caixa para a concessão de financiamentos para as obras de mobilidade urbana, em virtude do baixo volume de recursos repassados pela instituição financeira e das consequências legais e práticas dessa situação, o TCU expediu as seguintes deliberações por intermédio do Acórdão 1.036/2012-Plenário:

9.1. alertar o Ministério do Esporte, o Ministério das Cidades, a Infraero, a Secretaria dos Portos, o Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (GECOPA) e o Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 (CGCOPA) que a utilização do Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC) envolve, como pré-requisito, a necessidade de as ações objeto dos certames estarem concluídas anteriormente à Copa do Mundo de 2014, tal qual expressamente previsto no art. 1º da Lei 12.462/2011;

9.2. alertar os governos dos estados e municípios sede da Copa do Mundo de 2014, bem como as respectivas assembleias estaduais e câmaras municipais que, em face da exclusão das obras destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa dos limites de endividamento estabelecidos na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o término intempestivo desses empreendimentos, quando financiados pela Caixa Econômica Federal ou pelo BNDES, poderá ensejar o

possível "desenquadramento" das operações financeiras, com a consequente interrupção do fluxo de recursos dos empréstimos para a finalização das obras;

9.3. recomendar ao Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (GECOPA) e ao Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 (CGCOPA), com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal que:

9.3.1. estabeleçam um prazo fatal para a apresentação dos projetos básicos aprovados das obras de mobilidade urbana constantes da matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014, com todos os elementos estabelecidos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e acompanhados dos cronogramas e estudos analíticos que subsidiaram os prazos para término dos empreendimentos;

9.3.2. avaliem e critiquem os documentos a que se refere o item 9.3.1 desta decisão e, após isso, atualizem a matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014, mantendo, unicamente, os empreendimentos cujos cronogramas forem previamente aprovados;

Embora a verificação do cumprimento do cronograma previsto para o projeto não tenha feito parte do escopo da inspeção realizada pela 2ª Secex, a equipe entende que não há evidências que permitam concluir pela plausibilidade da informação prestada com relação ao fim das obras antes de junho de 2014 (item 35 da instrução de peça 29).

Pelo exposto, como complemento ao encaminhamento proposto pela unidade técnica, proponho encaminhar cópia dos presentes autos ao Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (GECOPA) e ao Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 (CGCOPA), para conhecimento dos fatos noticiados pelo Ministério Público Federal relacionados à exação do prazo previsto para a conclusão das obras do VLT de Cuiabá e subsídio às análises recomendadas no subitem 9.3.2 do Acórdão TCU nº 1.036/2012-Plenário."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação autuada em razão do Ofício nº 4592/2012/PG/PRDF/MPF, encaminhado pela Procuradoria da República no Distrito Federal, em que se comunica Ação Civil Pública, por Ato de Improbidade Administrativa, impetrada em razão de irregularidades cometidas por servidores públicos federais no processo de financiamento, pela Caixa Econômica Federal, da obra de construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em Cuiabá/MT, empreendimento que se encontra inscrita na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

2. A obra envolve R\$ 1,262 bilhão em investimentos, dos quais R\$ 423,7 milhões provêm de empréstimo com a Caixa. Até o momento, ainda não houve qualquer transferência de recursos. Existem, segundo dados do Ministério das Cidades, pendências relacionadas à inteiração das contrapartidas exigidas pelo mutuante.

3. A peça inicial destes autos acusa supostas condutas impróprias por parte de servidores do Ministério das Cidades em processo de revisão modal de transporte a ser financiado pela Caixa. Como se sabe, a matriz de responsabilidades para a Copa de 2014 previa a construção de um BRT (*Bus Rapid Transit*) na capital mato-grossense. Houve pleito do Governo do Estado, todavia, para modificação dessa modalidade de transporte para VLT (Veículo Leve sobre Trilhos). A modificação, porém, carecia de parecer favorável do Ministério das Cidades; o que perpassava pela tempestividade de término das obras para o Mundial de Futebol e pela viabilidade do empreendimento.

4. Segundo o *Parquet*, houve adulteração de documentos no processo. Uma nota técnica desfavorável à modificação teria sido retirada dos autos e substituída por outra. Evidenciara-se, desta forma, segundo o MPF, "má-fé", pois a conduta "visava maquiar o posicionamento técnico do órgão para ajustá-lo à decisão de acatar a alteração do modal, deixando de lado fatores que inviabilizariam a proposta, como a necessidade de que a obra ficasse pronta a tempo para o evento". Isso motivado, impetrou-se uma Ação de Improbidade Administrativa, o que foi imediatamente comunicado a esta Corte.

5. A 2ª Secex, no transcorrer processo, providenciou diligências e inspeções. Seus exames envolveram o escrutínio sobre o prazo para o término das obras e a viabilidade econômica do empreendimento.

6. Ao final, a unidade instrutiva concluiu que refoge à jurisdição desta Corte a fiscalização da obra de construção do VLT – de competência do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. Trata-se, afinal, de um empreendimento cuja participação da União limita-se ao empréstimo realizado por um banco público federal. Nesse turno, uma vez repassados os recursos, o numerário incorpora-se ao tesouro do estado e cabe aos órgãos de controle externo daquele ente federado a responsabilidade pela fiscalização dos atos licitatórios e contratuais. Ao TCU caberia, unicamente, a avaliação da regularidade do negócio financeiro entre a Caixa e o estado.

7. A 2ª Secex também considerou que não cabe qualquer encaminhamento à Caixa Econômica Federal, porquanto a empresa agiu em consonância com o contrato de empréstimo firmado com o estado do Mato Grosso, com o regulamento do Programa Pró-Transporte, como ainda em harmonia com os demais normativos internos do Banco. A empresa, afinal, ainda não transferiu qualquer valor, não incorrendo, portanto, em nenhuma irregularidade. Ainda existem condições de desembolso a serem cumpridas. Caso se materialize a dita impossibilidade de a obra findar antes do Mundial, levando em conta que o Programa Pró-Transporte não é exclusivo para obras da Copa, basta reavaliar as condições do estado de receber o financiamento, mormente no que se refere a sua capacidade de endividamento (em razão da exceção empreendida pela Resolução-Senado nº 45/2010).

8. A conclusão, assim, é para que se conheça da representação para, no mérito, considerá-la improcedente, porque não teria se vislumbrado relação de causalidade entre os fatos noticiados e a atuação irregular da Caixa no empreendimento.

9. Em apreciação ao encaminhamento sugerido, preliminarmente, julgo que se deva conhecer da representação, haja vista estarem preenchidos os requisitos regimentais de admissibilidade.

10. No que se refere ao mérito, em extrato, os fatos trazidos na peça de representação assim se resumem:

- a) ato praticado com grave violação à norma legal ou regulamentar por parte de servidores do Ministério das Cidades;
- b) impossibilidade de término da obra anteriormente à Copa do Mundo, associada à inviabilidade econômica do empreendimento, o que, tanto tornaria injustificada a alteração do modal de transporte então estabelecido, como inviabilizaria o financiamento do empreendimento pela Caixa Econômica Federal.

11. Tenho uma interpretação diversa do anotado pela 2ª Secex. Avalio que as conclusões daquela unidade instrutiva levaram em conta, somente, o que seria exigido dos servidores da Caixa; não do Ministério das Cidades.

12. Não se pode escudar as notícias de ações e omissões de servidores do Ministério das Cidades que, caso confirmadas, têm o potencial de se enquadrar nas possibilidades de sanção estabelecidas no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 – ou mesmo do art. 60. Uma vez conhecidas condutas irregulares na gestão de recursos sob sua jurisdição (o contrato de financiamento com a Caixa), impõe-se o dever judicante desta Corte em apreciar a legalidade daquele comportamento, *in caso*, o parecer elaborado por servidores do Ministério. E não importa que já esteja transcorrendo processo judicial – ou mesmo em grau de correição. A eventual apenação com espeque no art. 58 e 60 da Lei Orgânica faz-se de forma independente.

13. Consta destes autos, contudo, somente a cópia da petição da Ação de Improbidade. Não a acompanharam os demais elementos probatórios do processo necessários, no meu entender, à incontroversa materialização das condutas. Ajuízo que, preliminarmente, se deva determinar à unidade técnica, com base no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, que diligencie ao Ministério Público Federal cópia dos demais documentos que acompanham a Ação de Improbidade Administrativa, como também outros elementos que entender necessários para a apuração das condutas noticiadas.

14. Em outra volta, no que se refere à possível nulidade do contrato de financiamento, de fato, em harmonia com a unidade instrutiva, entendo que os acontecimentos noticiados têm pouca influência na legalidade da operação. Primeiro porque os empreendimentos de transporte coletivo desse porte (metrô, VLTs e mesmo BRTs), via de regra, não são autossustentáveis pelo menos no seu início; carecem de subsídios governamentais para se firmar – plenamente justificáveis, na medida em que melhoram as condições de vida da população. A aplicação discricionária de recursos a um ou outro modal, portanto, está mais afeta ao controle operacional e de gestão que propriamente o de conformidade.

15. Além disso, no que se refere ao prazo da obra, o Programa Pró-Transporte não é exclusivo para empreendimentos da Copa do Mundo. A obra pode nem estar na matriz de responsabilidades do Mundial para receber recursos. Em verdade, a consequência imediata de a empreitada não terminar a tempo será a eventual apreciação de legalidade na utilização do RDC (este sob competência do Tribunal de Contas do Estado). Também haverá a necessidade de reavaliar as condições do ente federado em receber o empréstimo, uma vez que não estará mais sob a égide da Resolução nº 45/2010 do Senado Federal – que exclui os investimentos para a Copa do Mundo dos limites de endividamento dos estados. Novo parecer da Secretaria do Tesouro Nacional será necessário, neste caso. Até o momento, enquanto não retirado o empreendimento da matriz, nenhuma irregularidade foi consumada. Ainda mais quando nenhum valor foi repassado.

16. Há, ainda, outras consequências. Como alertei em meu voto condutor do Acórdão 3.011/2012-Plenário, mesmo com os contratos de financiamento assinados – mas sem as condições de desembolso perfeitamente preenchidas –, o início das intervenções somente com recursos próprios dos estados (ou municípios) carregam risco de iniciar uma obra a ser inevitavelmente paralisada, por ausência de recursos para completá-la.

17. É que existem gargalos sensíveis relacionados ao cumprimento das condições para que ocorra o primeiro desembolso do financiamento com a Caixa. Alguns deles, inclusive, remetem à própria viabilidade ambiental e econômica dos empreendimentos. Citei alguns casos simples concernentes às pendências desapropriatórias. Também exemplifiquei embates ambientais.

18. Ocorre que essas receitas estimadas provindas dos empréstimos não são imediatamente realizáveis. Caso não confirmada a expectativa de desembolso, por inadimplemento de requisitos legais e contratuais, aquela ausência de recursos para alimentar a obra levará, inexoravelmente, à sua paralisação. Oportuno, nesse sentido, notificar o Governo do Estado do Mato Grosso sobre esses riscos.

19. Finalmente, indicado que se encaminhe cópia desta decisão, acompanhada de relatório e voto que o fundamentam, ao representante, ao Ministério das Cidades, ao Ministério do Esporte, à Caixa Econômica Federal e ao Procurador da República no Estado do Mato Grosso, Sr. Rodrigo Golivio Pereira, em resposta à solicitação realizada no âmbito do processo anexo TC 041.601/2012-2.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2012.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 185/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-017.080/2012-6
2. Grupo II, Classe de Assunto: VI - Representação
3. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades e Governo do Estado de Mato Grosso.
4. Interessado/Responsáveis:
 - 4.1. Interessado: Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Distrito Federal);
 - 4.2. Responsáveis: Luiza Gomide de Faria Vianna (CPF 147.827.309-96) e Cristina Maria Soja (CPF 516.248.186-68).
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada em decorrência de Ação Civil Pública, por Ato de Improbidade Administrativa impetrada pela Procuradoria da República no Distrito Federal, relacionada ao financiamento, pela Caixa Econômica Federal, da obra de construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em Cuiabá/MT, ação que se encontra inscrita na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, com base no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência das Sras. Luiza Gomide de Faria Vianna (CPF 147.827.309-96), ex-Diretora de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, e Cristina Maria Soja (CPF 516.248.186-68), ex-Gerente de Projetos da mesma Pasta Ministerial, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas razões de justificativa para a subtração de documento processual, com substituição por outro, com parecer contrário, cometida no âmbito de processo relacionado à revisão da matriz de responsabilidades no Estado do Mato Grosso, em desrespeito aos arts. 2º, inciso IV, e 22, §§ 1º e 4º; da Lei 9.784/1999, bem como dos princípios do controle, da lealdade processual, da documentação, da motivação e da moralidade, configurando ato praticado com grave infração à norma legal, sujeitando-as à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.2. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao representante, ao Ministério das Cidades e às Sras. Luiza Gomide de Faria Vianna e Cristina Maria Soja.

10. Ata nº 3/2014 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/2/2014 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0185-03/14-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Jorge e José Múcio Monteiro.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.



13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

Grupo II - Classe VI – Plenário**TC-017.080/2012-6****Natureza:** Representação**Órgãos/Entidades:** Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades e Governo do Estado de Mato Grosso.**Interessado/Responsáveis:** Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Distrito Federal); Luiza Gomide de Faria Vianna (CPF 147.827.309-96) e Cristina Maria Soja (CPF 516.248.186-68).**Advogados constituídos nos autos:** não há.

Sumário: COPA DO MUNDO DE 2014. REPRESENTAÇÃO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL. FINANCIAMENTO PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA AS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO VLT DE CUIABÁ/MT. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES COMETIDAS POR SERVIDORES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES EM PARECER SOBRE A MODIFICAÇÃO DO MODAL DE TRANSPORTE OUTRORA FINANCIADO. CONDUTA FALTOSA DE AGENTES DO PROCESSO, SOB A ÉGIDE JURISDICIONAL DO TCU. ATO TIPIFICADO COMO GRAVE VIOLAÇÃO À NORMA LEGAL QUE, EMBORA NÃO SUFICIENTE PARA ENSEJAR A NULIDADE DO PROCESSO, IMPÕE AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. CONHECIMENTO PARCIAL. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Em exame, representação autuada em decorrência de Ação Civil Pública, por Ato de Improbidade Administrativa impetrada pela Procuradoria da República no Distrito Federal, relacionada ao financiamento, pela Caixa Econômica Federal, da obra de construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em Cuiabá/MT, empreendimento que se encontra inscrito na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

2. Reproduzo, no que importa, com os ajustes na forma que julgo adequados, a instrução elaborada no âmbito da SecexFazenda, devidamente anuída pelo titular da unidade (peças 68 a 70):

"1. Trata-se de representação autuada em razão do Ofício 4.592/2012/PG/PRDF/MPF (peça 1), encaminhado pela Procuradoria da República no Distrito Federal, na pessoa do Procurador da República Paulo Roberto Galvão de Carvalho, em que se comunica ação civil pública por ato de improbidade administrativa impetrada contra servidoras do Ministério das Cidades, em face de atos praticados no âmbito do processo administrativo 80000.036719/2011-89, no qual se apreciava proposta do Governo do Estado do Mato Grosso para troca do modal de transporte urbano inscrito na matriz de responsabilidades para a Copa de 2014 na cidade de Cuiabá, de BRT (Bus Rapid Transit) para VLT (Veículo Leve sobre Trilhos).

2. Segundo a ação proposta pelo Ministério Público, as servidoras **Luiza Vianna**, então Diretora de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, e **Cristina Soja**, então Gerente de Projetos no mesmo órgão, subtraíram do referido processo a nota técnica produzida por Analista de Infraestrutura do Ministério das Cidades relativa à viabilidade do novo modal e a substituíram por outra, produzida por ambas, com a finalidade de ajustar o posicionamento técnico do órgão à decisão de acatar a alteração

do modal, deixando de lado fatores que inviabilizariam a proposta, como a necessidade de que a obra ficasse pronta a tempo para o evento (peça 1, p. 3).

3. De acordo com o IV Balanço da Copa, publicado pelo Ministério do Esporte em dezembro de 2012, a obra do VLT em Cuiabá envolve R\$ 1,4 bilhão em investimentos, dos quais R\$ 423,7 milhões são oriundos de financiamento da Caixa Econômica Federal com recursos do Programa Pró-Transporte (disponível em www.copa2014.gov.br, acesso em 24/10/2013).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. O Tribunal, mediante o Acórdão 3.247/2012-TCU-Plenário (peça 41), já conheceu a presente representação, nos termos do art. 237, inciso I, do Regimento Interno.

5. Nesta ocasião, ratifica-se o exame de admissibilidade que motivou a decisão do Pleno. O expediente encaminhado pelo Ministério Público preenche os requisitos regimentais de admissibilidade, eis que foi encaminhado por pessoa legitimada (Ministério Público da União - RI/TCU, art. 237, I), refere-se a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do TCU (gestores da Caixa e do Ministério das Cidades), está redigido em linguagem clara e objetiva e vem acompanhado de indício concernente à irregularidade informada.

HISTÓRICO

6. O Ministro Relator, consoante despacho de peça 2, considerando que as informações apresentadas sobre a avaliação do prazo para conclusão das obras e sobre a aderência do empreendimento às diretrizes do Programa Pró-Transporte poderiam, em tese, impactar na apreciação da regularidade da operação de financiamento da Caixa Econômica Federal com o Governo do Mato Grosso, determinou à então 2ª Secex a autuação de processo de representação para apreciação da matéria.

7. Foi determinado ainda o envio de expediente ao Ministério Público Federal de cópia integral do referido despacho, informando-lhe que tão logo o Tribunal decida sobre o mérito da questão, ser-lhe-á dada ciência da decisão. Consta da peça 3 o atendimento a tal determinação com o encaminhamento do despacho.

8. Em atendimento à decisão do Ministro Relator, promoveu-se diligência junto ao Estado do Mato Grosso para que, por intermédio de seu Secretário Extraordinário da Copa do Mundo, se pronunciasse a respeito da viabilidade de conclusão do VLT antes do início do evento, e também junto à Caixa, para que informasse a situação da operação de financiamento das obras desse empreendimento (peças 10-22).

9. Adicionalmente, realizou-se inspeção in loco com o objetivo de verificar os procedimentos relacionados à liberação do primeiro desembolso do contrato do VLT de Cuiabá, na qual foram colhidas informações junto à Caixa, à Secretaria Extraordinária da Copa do Estado de Mato Grosso (Secopa-MT) e à Auditoria-Geral do Estado (peças 23-31).

10. A análise empreendida pela 2ª Secex teve por escopo o exame do mérito da representação quanto à atuação da Caixa na verificação das condições para a realização dos desembolsos relacionados à obra do VLT. Após os exames, foi constatado que a Caixa ainda não havia transferido qualquer valor, em razão de pendências no cumprimento de obrigações por parte do Estado (peça 29, p. 4).

11. Sendo assim, submeteu-se proposta conclusiva ao Relator sustentando que a Caixa teria agido em consonância com o contrato firmado com o Estado de Mato Grosso, com o regulamento do Programa Pró-Transporte, bem como com os seus normativos internos, não incorrendo em qualquer irregularidade ou impropriedade a motivar a atuação desta Corte de Contas (peças 29-31).

12. O Relator, então, submeteu os autos à apreciação do Tribunal e, em seu voto, acompanhou o entendimento em relação à regularidade do contrato de financiamento. Porém, ressaltou que as conclusões da unidade instrutiva levaram em conta somente o que seria exigido dos agentes da Caixa, sendo que os fatos trazidos na peça de representação também tratam de outro aspecto, qual seja, a

possível prática de ato com grave violação à norma legal ou regulamentar por parte das servidoras do Ministério das Cidades que substituíram a Nota Técnica no processo administrativo que analisava a alteração do modal, passível de enquadramento nas hipóteses de sanção estabelecidas no art. 58, II ou no art. 60 da Lei 8.443/1992 (peça 39, p. 2).

13. Dessa forma, o Tribunal, por meio do Acórdão 3.247/2012-TCU-Plenário, ao tempo em que alertou o Governo do Mato Grosso sobre os riscos decorrentes da mora no adimplemento dos requisitos de desembolso, determinou que se diligenciasse à Procuradoria da República do Distrito Federal para a obtenção de cópia dos demais documentos que acompanham a ação de improbidade administrativa; tais elementos, no entender do Relator, seriam necessários à apuração das condutas para eventual audiência de servidores (peça 41).

14. A diligência foi promovida e o Ministério Público Federal encaminhou cópia digitalizada integral do processo judicial por ato de improbidade administrativa que tramita no Tribunal Regional Federal da Primeira Região, contendo todos os elementos que embasaram a propositura da ação (peças 56 a 67, além do CD com itens não digitalizáveis).

15. Tais elementos contemplam depoimentos dos envolvidos reduzidos a termo, documentação comprobatória, normas internas, peças produzidas pelos advogados das partes, gravação de áudio de reunião e relatório de sindicância investigativa conduzida no âmbito do Ministério das Cidades para apurar o caso.

16. Esta instrução, portanto, tem como objetivo analisar a documentação disponibilizada pelo Ministério Público no que tange à possível responsabilização das servidoras do Ministério das Cidades por parte deste Tribunal de Contas.

EXAME TÉCNICO

Dos fatos

17. Em 13/1/2010, a União, por intermédio do Ministério do Esporte, o Estado do Mato Grosso e o Município de Cuiabá firmaram a matriz de responsabilidades com o objetivo de viabilizar a execução das ações necessárias à realização da Copa do Mundo de 2014. Nos termos da matriz, as obras de mobilidade urbana seriam de responsabilidade do Governo Estadual, e a União ofereceria a possibilidade de financiamento junto à Caixa Econômica Federal (peça 57, p. 5).

18. A versão inicial da matriz de responsabilidades trouxe a previsão de que as obras de mobilidade urbana em Cuiabá seriam trechos de **BRT**, com valor orçado em **R\$ 481,2 milhões**, sendo **R\$ 454,7 milhões** oriundos de financiamento da Caixa – Programa Pró-Transporte, com recursos do FGTS – e **R\$ 26,5 milhões** de contrapartida do Governo do Estado, e prazos de conclusão dos diversos trechos entre julho de 2010 e julho de 2012 (peça 57, p. 5; p. 83-85).

19. No primeiro semestre de 2011, o Governo Federal iniciou um processo de revisão da matriz de responsabilidades, no qual foi aberta a possibilidade de reavaliação das propostas, desde que não houvesse aumento do valor do financiamento e fossem observados prazos compatíveis com o início da Copa. Foi definido que eventuais aumentos de custos dos empreendimentos seriam arcados pelos próprios proponentes, na forma de aumento de contrapartida (peça 57, p. 7-8; p. 175-176).

20. Durante o processo de revisão da matriz, o Governo do Estado do Mato Grosso encaminhou ao Departamento de Mobilidade Urbana (DeMob) da Secretaria de Transporte e da Mobilidade do Ministério das Cidades (SeMob) estudos justificando sua intenção de alterar o modal proposto para a cidade de Cuiabá, desistindo do BRT para implantar o sistema de VLT. Tais estudos foram autuados no DeMob no bojo do processo administrativo 80000.036719/2011-89 (peça 57, p. 8; p. 175-176).

21. Em 28/7/2011, a então titular do DeMob, Luiza Vianna, despachou o referido processo ao Analista de Infraestrutura **Higor Guerra**, para emissão de parecer técnico. O analista concluiu o trabalho em 8/8/2011, redigindo a Nota Técnica 123/2011/DeMob/SeMob/MCidades. A peça produzida pelo analista apresentava informações desfavoráveis ao novo modal, como exiguidade de prazos e deficiências nas estimativas de custos (peça 57, p. 8-9 e nota técnica à peça 66, p. 81-96).

22. Posteriormente, já no final do mês de agosto, Luiza Vianna repassou o processo à recém-nomeada Gerente de Projetos do DeMob, Cristina Maria Soja, mediante despacho com o seguinte teor: "Considerando que a proposta foi alterada e aprovada, favor rever o processo". Segundo o Ministério Público, o teor do despacho demonstra que a proposta já teria sido aprovada e, portanto, "fazia-se necessário falsear argumentos técnicos a posteriori para justificar a prévia aprovação" (peça 57, p. 9-10 e despacho à peça 66, p. 100).
23. Em 28/9/2011 (DOU de 14/10/2011), a União, por intermédio do Ministério do Esporte, o Governo do Estado de Mato Grosso e a Prefeitura de Cuiabá assinaram o termo aditivo à matriz de responsabilidades que oficializou a troca do BRT para o VLT (peça 62, p. 80-85). O Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (Gecopa), por sua vez, aprovou a revisão da matriz em 11/10/2011, nos termos da Resolução Gecopa 2/2011. A alteração do modal ampliou os custos de implantação da obra para **R\$ 1,2 bilhão** (na licitação, esse valor foi elevado para **R\$ 1,4 bilhão**). O valor do financiamento da Caixa, contudo, foi mantido em **R\$ 454,7 milhões** (peça 62, p. 82).
24. Em 6/10/2011, Cristina Soja despachou o processo – que até então permanecera em sua carga – de volta ao analista Higor Guerra, no intuito de que a nota técnica por ele elaborada fosse modificada (peça 57, p. 10). Segundo o analista informou em depoimento ao Ministério Público, suas superiores hierárquicas diziam que a modificação era necessária para que a posição do órgão estivesse "em sintonia com a decisão do governo", e que "não poderia constar a discordância no processo" (peça 57, p. 73-77). Já as dirigentes Luiza Vianna e Cristina Soja alegam que havia divergência entre o entendimento da Diretoria do Departamento e o expresso pelo analista na peça, além de questões de estilo a serem aprimoradas, razão pela qual consideravam necessário revisar a nota (peça 57, p. 114-120 e 132-135).
25. Nesse ínterim, chegou ao DeMob requisição de informações do Ministério Público do Estado do Mato Grosso acerca do processo de análise da alteração do modal de Cuiabá (peça 57, p. 11).
26. Como o analista Higor Guerra se recusou a modificar sua nota técnica, Luiza Vianna e Cristina Soja resolveram produzir um novo documento, expressando o posicionamento considerado correto por ambas, e o inseriram no processo em substituição à peça elaborada pelo analista. Essa nova nota técnica apresenta a mesma numeração da anterior e data de 9/9/2011, embora, segundo o Ministério Público, tenha sido produzida em data incerta entre os dias 14 e 26/10/2011 (peça 57, p. 11-12 e nota técnica à peça 67, p. 2-16).
27. Em 28/10/2011, uma cópia do processo, já com a nova nota técnica, foi encaminhada ao Ministério Público do Mato Grosso para atender à sua solicitação. Esse, aliás, juntamente com a própria substituição da nota técnica, é um dos motivos que fundamentaram a ação civil por improbidade administrativa. O parquet considera que as requeridas omitiram informações técnicas e apresentaram documento adulterado ao Ministério Público (peça 57, p. 14).
28. Em uma reunião realizada em 21/11/2011, no DeMob, com a presença da Diretora do Departamento, da Gerente de Projetos e de boa parte dos analistas de infraestrutura do órgão, cujo áudio encontra-se juntado aos autos, Luiza Vianna e Cristina Soja expressaram as razões que, segundo elas, motivaram a troca da nota técnica, dentre as quais a discordância com o posicionamento do analista Higor Guerra e o fato de elas serem as responsáveis pelas decisões da Diretoria (peça 57, p. 16-17).
29. Tais ocorrências chegaram ao conhecimento da mídia, a qual publicou uma série de reportagens sobre o assunto, inclusive trechos de áudio da reunião ocorrida no DeMob (peça 57, p. 32-41).
30. Em 29/11/2011, o Ministro das Cidades designou comissão de **sindicância** para apurar a ocorrência de possível ilícito funcional no âmbito do processo administrativo em questão (peça 57, p. 72; p. 155-192).
31. A comissão organizou seu trabalho de modo a elucidar, dentre outros, os seguintes tópicos que interessam a esta instrução (peça 57, p. 185): (i) a possível ocorrência de ingerências políticas nas manifestações técnicas do DeMob por ocasião da assinatura do termo aditivo à matriz de

responsabilidades; (ii) o procedimento de autuação, instrução, manuseio e fluxo de documentos, e as supostas irregularidades que daí emergiram.

32. Quanto ao primeiro ponto, a comissão reputou que a alteração da matriz de responsabilidades, com a consequente substituição do BRT pelo VLT em Cuiabá, não reflete irregularidade, assentando sua conclusão na legitimidade municipal para apresentar projetos de mobilidade urbana; na apreciação técnica do Gecopa como órgão de assessoramento do Comitê Gestor da Copa, a quem compete, na esfera do Governo Federal, deliberar pela aceitação da proposta; na assinatura do termo aditivo à matriz de responsabilidades em consonância com o entendimento técnico da Diretora de Mobilidade Urbana e representante do Ministério das Cidades no Gecopa, a servidora Luiza Vianna, que manifestou e justificou nos autos sua posição favorável à proposta de alteração da matriz; e na declaração desta, bem como do Chefe de Gabinete do Ministro e do Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, negando qualquer ingerência nas conclusões de ordem técnica (peça 57, p. 185-186).

33. Em relação ao segundo ponto, relativo à autuação de documentos e tramitação de expedientes internos da SeMob, a comissão reuniu indícios de ilícito funcional, em tese perpetrado pelas servidoras Luiza Vianna e Cristina Soja, devido à substituição da nota técnica de lavra do analista Higor Guerra, suprimida do processo administrativo, apontando possível violação às normas gerais para utilização dos serviços de protocolo no âmbito da Administração Pública Federal, pelo que propôs a instauração de processo administrativo disciplinar (peça 57, p. 187-188).

34. Não obstante, a comissão ressaltou seu entendimento de que a troca das manifestações técnicas não repercutiu na decisão superior pela aprovação do pedido do Estado de Mato Grosso, deliberado pelo Gecopa, eis que a servidora Luiza Vianna respondia pelo Departamento de Mobilidade Urbana por estar investida no cargo de Diretora, o que denota ascendência hierárquica sobre o servidor Higor Guerra e, consequentemente, a prerrogativa de fazer prevalecer sua opinião técnica em oposição à deste (peça 57, p. 189).

35. Paralelamente, em 24/11/2011, o Ministério Público Federal instaurou Procedimento Preparatório para apurar o caso, o qual resultou na ação civil por ato de improbidade administrativa que inaugura este feito, impetrada em junho de 2012 (peça 57, p. 2). A referida ação foi admitida em 9/8/2012 pelo Juiz Federal da 5ª Vara, por considerar que existem indícios a justificar o seu processamento (peça 63, p. 76-94).

36. Por derradeiro, cabe atualizar os dados relativos aos desembolsos do financiamento para a obra do VLT de Cuiabá. Segundo informações enviadas periodicamente pela Caixa a esta unidade técnica, até 31/8/2013 foram desembolsados **R\$ 191,94 milhões**, montante que corresponde a **45,3%** do total contratado.

Análise

37. Inicialmente, cumpre enfatizar que a atuação da esfera federal nas obras de mobilidade urbana para a Copa do Mundo 2014 limita-se à concessão de financiamentos, cabendo a cada ente federativo o ônus de custear as despesas advindas dos empreendimentos inseridos na matriz de responsabilidades. Nessa modelagem, compete ao Estado e aos Municípios a escolha do modal a ser contratado; à União, por sua vez, cabe verificar o enquadramento dos projetos à Política Nacional de Mobilidade Urbana e às regras da linha de financiamento, o Programa Pró-Transporte.

38. Dessa forma, como é sabido, uma vez que a participação da União nos empreendimentos se restringe aos financiamentos, ao TCU, cabe, unicamente, o exame de regularidade das operações de crédito, mormente quanto à observância dos normativos pertinentes. Como o numerário repassado incorpora-se ao tesouro dos estados e municípios, cabe aos respectivos tribunais de contas locais a avaliação da legalidade e do mérito dos gastos.

39. Na definição dos projetos a serem financiados, a atuação da União pode ser dividida em duas etapas: (i) inclusão dos projetos na matriz de responsabilidades, a cargo do Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (Gecopa); (ii) enquadramento dos projetos nas regras do Pró-Transporte, a cargo da Caixa e do Ministério das Cidades.

40. Assim, num primeiro momento, as esferas de Governo discutiram a viabilidade conceitual dos projetos e sua aderência à Política Nacional de Mobilidade Urbana, com vistas à celebração da versão inicial da matriz de responsabilidades e de suas revisões posteriores. Nessa fase, não foram avaliados, em profundidade, aspectos de viabilidade da execução dos projetos, até porque não existiam projetos básicos e executivos.

41. Tal análise ficou para um segundo momento, quando os entes encaminharam as respectivas cartas consulta à Caixa e ao Ministério das Cidades para fins de enquadramento dos projetos nas regras do Pró-Transporte e assinatura do contrato de financiamento. Mesmo após essa segunda fase, na maioria dos casos, ainda restaram pendências relativas à viabilidade dos projetos que deveriam ser solucionadas para que o primeiro desembolso pudesse ser realizado pela Caixa, como verificado nas diversas fiscalizações efetuadas por este Tribunal de Contas nas obras de mobilidade urbana da Copa 2014 (e.g. acórdãos 844/2011, 1.588/2011, 3.129/2011, 1.079/2012, todos do Plenário).

42. Pode-se perceber, então, que os fatos tratados nesta representação inserem-se na primeira etapa, de análise conceitual dos projetos para revisão da matriz de responsabilidades, na qual a União participa por intermédio do Gecopa.

43. O Gecopa, nos termos do Decreto Presidencial de 14 de janeiro de 2010, é um órgão colegiado integrado por representantes do Ministério do Esporte – que coordena o grupo –, da Casa Civil, do Ministério das Cidades, da Fazenda, da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Turismo e da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

44. No caso concreto, o termo aditivo à matriz de responsabilidades que oficializou a troca do BRT para o VLT em Cuiabá data de **28/9/2011** (item 23 desta instrução), antes, portanto, de o processo administrativo do DeMob ter sido despachado de volta ao analista na tentativa de que ele modificasse sua nota técnica, em **6/10/2011**, e antes da data provável de elaboração da nova nota técnica pelas dirigentes do Departamento, entre **14 e 26/10/2011** (itens 24 e 26 desta instrução).

45. Verifica-se, então, que a aludida nota técnica, tanto em sua versão original como na modificada, não subsidiou formalmente a decisão do Gecopa acerca dos aspectos conceituais da troca do modal. Conforme concluiu a comissão de sindicância, a decisão do Gecopa foi adotada em consonância com o entendimento técnico da Diretora de Mobilidade Urbana e representante do Ministério das Cidades no Grupo, a servidora Luiza Vianna, bem assim com o posicionamento dos demais integrantes do Grupo, haja vista tratar-se de órgão colegiado.

46. Registre-se que a servidora, além de ser a titular do DeMob e, portanto, responsável pelas decisões do Departamento, possuía formação acadêmica e experiência profissional compatível com a decisão a ser tomada: graduada em Arquitetura e Urbanismo em 1991 e integrante desde 1996 do quadro da Companhia de Engenharia de Tráfego do Município de São Paulo, atuando na área de planejamento e projetos de transporte urbano e trânsito, estando cedida ao MCidades desde 2004 (peça 57, p. 177).

47. Da mesma forma, Cristina Soja, que assinou a nota técnica juntamente com Luiza Vianna, também possuía qualificações acadêmicas e profissionais para avaliar a adequação do documento emitido: graduada em engenharia Civil em 1991, com especialização em trânsito, mobilidade e segurança, e igualmente integrante do quadro da Companhia de Engenharia de Tráfego do Município de São Paulo, onde esteve até ser cedida para ocupar o cargo no DeMob, em 30/8/2011 (peça 57, p. 178-179).

48. Vale ressaltar que a nota técnica produzida pelo analista Higor Guerra, embora apresentasse aspectos negativos em relação ao novo modal, não foi conclusiva em relação à inviabilidade do VLT, mas apenas sinalizou a necessidade de estudos mais consistentes (peça 66, p. 95-96). Ademais, tanto o projeto do BRT quanto o do VLT são passíveis de enquadramento no Programa Pró-Transporte, tanto é que a carta consulta do empreendimento foi posteriormente enquadrada pelo Ministério das Cidades e teve o contrato de financiamento assinado pela Caixa (peça 22, p. 1-3).

49. Sendo assim, o que se pode extrair dos autos é a divergência de entendimentos entre o analista Higor Guerra e as dirigentes Luiza Vianna e Cristina Soja, prevalecendo, ao final, o posicionamento destas. Lembrando que essas servidoras detinham funções que lhes conferiam a prerrogativa para

decidir em nome do DeMob e em nome do próprio Ministério das Cidades nas deliberações do Gecopa, considerando o assento que Luiza Vianna possuía no Grupo.

50. Pode-se concluir, então, que o episódio da troca da nota técnica do processo administrativo do DeMob não impactou a regularidade do principal objeto das ações de controle do TCU nas obras de mobilidade para a Copa 2014, qual seja, o contrato de financiamento firmado pela Caixa.

51. Ressalte-se que essa conclusão não tem o fito de salvaguardar eventual prática ilícita perpetrada pelas servidoras do Ministério das Cidades, relacionada à subtração da nota técnica do processo administrativo, a ser apurada nas instâncias competentes, mas tão somente de delimitar as possibilidades de atuação do TCU no caso.

52. Nesse sentido, observa-se que a forma com que a opinião das dirigentes prevaleceu sobre a do analista – mediante o desentranhamento e substituição da nota técnica, fazendo valer sua ascendência hierárquica – não caracteriza, em si, um ato de gestão, vale dizer, não se trata de ato envolvendo a utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores da União capaz de atrair jurisdição do TCU.

53. Ao contrário, denota possível falha de conduta funcional e inobservância de normas procedimentais internas por parte das servidoras, de caráter disciplinar. Por essa razão, não se vislumbra possibilidade de enquadramento do ato nas hipóteses que fundamentam a aplicação de multa pelo Tribunal, previstas no art. 58 da LO/TCU.

54. De fato, não é qualquer falha na conduta de servidores públicos que justifica a atuação desta Corte de Contas. No caso, seria necessário, pelo menos, caracterizar o ato de substituir a nota técnica como grave infração a norma de natureza, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (LO/TCU, art. 58, II) ou, ainda, ato de gestão ilegítimo ou antieconômico que tivesse provocado dano ao erário (LO/TCU, art. 58, I).

55. Porém, considerando que as servidoras que desentranharam a peça original e assinaram o documento que prevaleceu no processo como parecer do DeMob detinham a prerrogativa para tomar decisões em nome do órgão, bem assim o fato de que a nota técnica, ao cabo, não chegou a subsidiar a decisão do Gecopa – a qual, frise-se, versou apenas sobre os aspectos conceituais do projeto – entende-se que a apuração de eventuais condutas funcionais inadequadas, à luz das normas internas do Ministério das Cidades, deve ocorrer no âmbito do próprio órgão, como já foi feito mediante a instauração de sindicância e de processo administrativo disciplinar, ou, ainda, no âmbito do Poder Judiciário, a exemplo da ação por improbidade administrativa impetrada.

56. Entendimento semelhante foi adotado por este Tribunal no Acórdão 1.698/2009-TCU-2ª Câmara, do qual se extrai o seguinte trecho do voto do Ministro Relator Aroldo Cedraz:

6. É certo, também, que a **desobediência, a negligência e a omissão no cumprimento dos deveres do cargo ou das normas de trabalho podem acarretar prejuízo**, uma vez que tais deveres e normas existem justamente para assegurar um mínimo de ordem e consequente segurança no trato do interesse público. No entanto, mesmo reconhecendo as falhas cometidas pelas servidoras acima, devo reconhecer que **não é qualquer conduta omissiva, dolosa ou culposa, que acarrete lesão ao erário, que está sujeita à jurisdição desta Corte de Contas.**

7. A atuação do Tribunal, neste aspecto, envolve a apreciação da legalidade e da legitimidade dos **atos de gestão** dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Ora, essas servidoras, no exercício de suas atribuições legais, **não praticam típicos atos de gestão**, cuja infração levaria à apenação prevista no art. 58, incisos III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que se destina a punir ato irregular praticado por gestor de recursos públicos.

8. Por estes fundamentos, a proposta de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso III às servidoras não se sustenta, pois **as condutas a elas imputadas, apesar de ilegais, não caracterizam ato de gestão.**

9. Resta, ainda, acrescentar, que as condutas consideradas irregulares praticadas pelas servidoras não se enquadram, também, em qualquer outro dos incisos do art. 58, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que fundamentam a aplicação de apenação pelo Tribunal.

10. Depreendo, portanto, que a **apuração das condutas funcionais inadequadas praticadas pelas servidoras deve ocorrer mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar**, nos termos da Lei 8.112/1990, cuja essência reside na apuração da existência do dolo por parte do servidor, para então aplicar-lhe pena ou sanção administrativa. [grifos nossos]

57. Outro aspecto a ser destacado é que uma das preocupações levantadas pelo representante refere-se à dificuldade de conclusão das obras do VLT antes da Copa 2014, aspecto que teria sido enfatizado na nota técnica subtraída do processo no Ministério das Cidades. Quanto a esse ponto, cumpre transcrever excerto do voto do Ministro Valmir Campelo no Acórdão 2.359/2013-TCU-Plenário:

(...) Após a prolação da Resolução do Senado Federal nº 10/2013, **mesmo que os empreendimentos listados na matriz de responsabilidades não fiquem prontos anteriormente à Copa**, os estados e municípios **continuarão a gozar da excepcionalidade** de não incluir esses empréstimos em seus limites da dívida pública. A Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4182/2013 também garantiu a **manutenção do enquadramento das operações financiadas por meio do programa ProTransporte nesses casos de conclusão intempestiva**. Significa que o **risco de o fluxo de recursos que irriga o empreendimento ser interrompido foi mitigado**. Cedo ou tarde, as obras ficarão prontas. Em outras palavras, aquilo que considero ser o principal legado para a população depois do Mundial de Futebol, não deixa de estar garantido. [grifos nossos]

58. Diante de tais considerações, vê-se que, como se trata de empreendimento inscrito na matriz de responsabilidades, a eventual conclusão intempestiva das obras do VLT não configurará transgressão às normas que criaram excepcionalidades para a Copa 2014. Portanto, o principal prejuízo será decorrente do possível transtorno na cidade-sede, o que, em consequência, trará reflexos negativos à imagem do país como organizador de eventos desse porte.

59. De todo o exposto, considerando que não restaram evidenciadas irregularidades no contrato de financiamento firmado pela Caixa, a presente representação pode ser considerada improcedente. Adicionalmente, deve-se informar ao representante que a eventual inadequação da conduta funcional das servidoras do Ministério das Cidades refoge à competência desta Corte de Contas, devendo ser apurada no âmbito administrativo interno ou do Poder Judiciário.

CONCLUSÃO

60. Examinou-se expediente encaminhado pela Procuradoria da República no Distrito Federal em que se comunica ação civil pública por ato de improbidade administrativa impetrada contra Luíza Vianna e Cristina Soja, respectivamente, Diretora de Mobilidade Urbana e Gerente de Projetos no Ministério das Cidades, por terem subtraído uma nota técnica do processo administrativo no qual se apreciava proposta do Governo do Estado do Mato Grosso para troca do modal de transporte urbano inscrito na matriz de responsabilidades para a Copa de 2014 em Cuiabá, de BRT para VLT. No lugar da nota técnica subtraída, as servidoras inseriram outra, produzida por ambas, com a mesma numeração, mas com conteúdo distinto.

61. A partir do exame dos documentos que acompanham a ação de improbidade administrativa, pode-se concluir que o desentranhamento e substituição da aludida nota técnica não caracteriza ato de gestão capaz de atrair a jurisdição do TCU, e sim possível falha de conduta funcional e inobservância de normas procedimentais internas por parte das servidoras, de caráter disciplinar, pelo que não se vislumbra possibilidade de enquadramento nas hipóteses de multa previstas no art. 58 da LO/TCU (itens 42-53 desta instrução).

62. Isso porque as servidoras que desentranharam a peça original e assinaram o documento que prevaleceu no processo como parecer do DeMob detinham prerrogativa funcional para tomar decisões em nome do órgão, além de possuírem formação acadêmica e experiência profissional compatível com o teor da nota técnica (itens 46-47; 49-50 desta instrução).

63. Ademais, verificou-se que a nota técnica, ao final, não chegou a subsidiar formalmente a decisão do Gecopa acerca da viabilidade conceitual de alteração do modal em Cuiabá, não impactando, portanto, na regularidade do contrato de financiamento firmado pela Caixa, que é o objeto das ações de controle deste Tribunal nas obras de mobilidade urbana para a Copa 2014 (itens 44-45 desta instrução).

64. *Frise-se que essa conclusão não tem o fito de salvaguardar eventual prática ilícita perpetrada pelas servidoras do Ministério das Cidades, a ser apurada nas instâncias competentes, mas tão somente de delimitar as possibilidades de atuação do TCU no caso.*

65. *De todo o exposto, propõe-se conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente, considerando que não restaram evidenciadas irregularidades no contrato de financiamento firmado pela Caixa. Adicionalmente, propõe-se informar ao representante que a eventual inadequação da conduta funcional das servidoras do Ministério das Cidades ocorridas no processo de aprovação do VLT de Cuiabá refoge à competência desta Corte de Contas, devendo ser apurada no âmbito administrativo interno ou do Poder Judiciário.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

66. *No TC 041.601/2012-2, o Procurador da República em Mato Grosso e membro do Grupo de Trabalho da Copa do Mundo de 2014, Sr. Rodrigo Golivio Pereira, peticionou, entre outros itens, a análise pormenorizada do procedimento que culminou na adoção do VLT de Cuiabá.*

67. *O relator, Ministro Valmir Campelo, em decisão cuja cópia foi juntada à peça 50 deste feito, informou ao solicitante que a análise de possíveis irregularidades no processo de aprovação do VLT de Cuiabá estava sendo realizada no âmbito desta representação, e que lhe seria encaminhada cópia da decisão tão logo apreciada por esta Corte.*

68. *Dessa forma, propõe-se encaminhar cópia do acórdão a ser proferido, acompanhado de relatório e voto, ao referido Procurador, em referência ao Ofício PR/MT/24741/2012.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

69. *Submete-se o processo à consideração superior, para posterior envio ao gabinete do relator, Ministro Valmir Campelo, por intermédio da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra), em observância ao §1º do art. 5º da Portaria-Segecex 9/2013, propondo-se:*

70. **Conhecer** a presente Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, previstos no art. 237 c/c art. 235, caput do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la **improcedente**, no que tange à regularidade do contrato de financiamento firmado entre a Caixa Econômica Federal e Estado do Mato Grosso para a construção do VLT de Cuiabá, obra inscrita na matriz de responsabilidades para a Copa 2014;

71. **Informar** ao representante, Procurador da República no Distrito Federal Paulo Roberto Galvão de Carvalho, em referência do Ofício 4.592/2012/PG/PRDF/MPF, que a eventual inadequação de conduta funcional por parte de servidores do Ministério das Cidades ocorrida no processo administrativo de aprovação do VLT de Cuiabá refoge à competência desta Corte de Contas, devendo ser apurada no âmbito administrativo interno ou do Poder Judiciário;

72. **Encaminhar** cópia da decisão que sobrevier, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem:

a) ao representante, Procurador da República no Distrito Federal Paulo Roberto Galvão de Carvalho, em referência do Ofício 4.592/2012/PG/PRDF/MPF;

b) ao Procurador da República em Mato Grosso e membro do Grupo de Trabalho da Copa do Mundo de 2014, Sr. Rodrigo Golivio Pereira, em referência ao Ofício PR/MT/24741/2012;

c) à Caixa Econômica Federal;

d) ao Ministério das Cidades;

e) ao Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014, por intermédio do Ministério do Esporte;

f) ao Governo do Estado do Mato Grosso;

g) à Prefeitura de Cuiabá/MT;



h) aos Presidentes das seguintes comissões do Poder Legislativo federal: Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados; e Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

73. **Apensar** os presentes autos ao TC 010.765/2010-7, na forma do art. 33 da Resolução-TCU 191/2006."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação autuada em razão do Ofício nº 4592/2012/PG/PRDF/MPF, encaminhado pela Procuradoria da República no Distrito Federal, em que se comunica Ação Civil Pública, por Ato de Improbidade Administrativa, impetrada em razão de irregularidades cometidas por servidores públicos federais no processo de financiamento, pela Caixa Econômica Federal, da obra de construção do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em Cuiabá/MT, empreendimento que se encontra inscrita na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

2. A obra envolve R\$ 1,262 bilhão em investimentos, dos quais R\$ 454,7 milhões provêm de empréstimo com a Caixa. Até o momento, ainda não houve qualquer transferência de recursos. Existem, segundo dados do Ministério das Cidades, pendências relacionadas à inteiração das contrapartidas exigidas pelo mutuante.

3. A peça inicial destes autos acusa supostas condutas impróprias por parte de servidores do Ministério das Cidades em processo de revisão do modal de transporte a ser financiado pela Caixa. Como se sabe, a matriz de responsabilidades para a Copa de 2014 previa a construção de um BRT (*Bus Rapid Transit*) na capital mato-grossense. Houve pleito do Governo do Estado, todavia, para modificação dessa modalidade de transporte para VLT (Veículo Leve sobre Trilhos). A modificação, porém, carecia de parecer favorável do Ministério das Cidades; o que perpassava pela tempestividade de término das obras para o Mundial de Futebol e pela viabilidade do empreendimento.

4. Segundo o *Parquet*, houve adulteração de documentos no processo. Uma nota técnica desfavorável à modificação teria sido retirada dos autos e substituída por outra. Evidenciara-se, desta forma, segundo o MPF, "má-fé", pois a conduta "visava maquiar o posicionamento técnico do órgão para ajustá-lo à decisão de acatar a alteração do modal, deixando de lado fatores que inviabilizariam a proposta, como a necessidade de que a obra ficasse pronta a tempo para o evento". Isso motivado, impetrou-se uma Ação de Improbidade Administrativa, o que foi imediatamente comunicado a esta Corte.

5. Para historiar o ocorrido, extraio excerto do relatório da unidade instrutiva que narra a situação:

Em 28/9/2011 (DOU de 14/10/2011), a União, por intermédio do Ministério do Esporte, o Governo do Estado de Mato Grosso e a Prefeitura de Cuiabá assinaram o termo aditivo à matriz de responsabilidades que oficializou a troca do BRT para o VLT (peça 62, p. 80-85). O Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (Gecopa), por sua vez, aprovou a revisão da matriz em 11/10/2011, nos termos da Resolução Gecopa 2/2011. A alteração do modal ampliou os custos de implantação da obra para R\$ 1,2 bilhão (na licitação, esse valor foi elevado para R\$ 1,4 bilhão). O valor do financiamento da Caixa, contudo, foi mantido em R\$ 454,7 milhões (peça 62, p. 82).

Em 6/10/2011, Cristina Soja despachou o processo – que até então permanecera em sua carga – de volta ao analista Higor Guerra, no intuito de que a nota técnica por ele elaborada fosse modificada (peça 57, p. 10). Segundo o analista informou em depoimento ao Ministério Público, suas superiores hierárquicas diziam que a modificação era necessária para que a posição do órgão estivesse "em sintonia com a decisão do governo", e que "não poderia constar a discordância no processo" (peça 57, p. 73-77). Já as dirigentes Luiza Vianna e Cristina Soja alegam que havia divergência entre o entendimento da Diretoria do Departamento e o expresso pelo analista na peça, além de questões de estilo a serem aprimoradas, razão pela qual consideravam necessário revisar a nota (peça 57, p. 114-120 e 132-135).

Nesse ínterim, chegou ao DeMob requisição de informações do Ministério Público do Estado do Mato Grosso acerca do processo de análise da alteração do modal de Cuiabá (peça 57, p. 11).

Como o analista Higor Guerra se recusou a modificar sua nota técnica, Luiza Vianna e Cristina Soja resolveram **produzir um novo documento**, expressando o posicionamento considerado correto por ambas, e o inseriram no processo em **substituição à peça elaborada pelo analista**. Essa nova nota técnica apresenta a **mesma numeração da anterior e data de 9/9/2011**, embora, segundo o Ministério

Público, tenha sido produzida em data incerta entre os dias 14 e 26/10/2011 (peça 57, p. 11-12 e nota técnica à peça 67, p. 2-16).

6. Na decisão anterior, mediante o Acórdão 3247/2012-Plenário, ponderei – aquiescido pelos meus pares – que, embora tais condutas praticadas por servidores do Ministério das Cidades não fossem suficientes para ensejar a nulidade do financiamento, tais atos praticados em grave infração à norma legal, sob jurisdição desta Corte, haveriam de ser apurados. Determinou-se, deste modo, que se diligenciasse à Procuradoria da República no Distrito Federal cópia dos demais documentos que acompanharam a Ação de Improbidade Administrativa noticiada na peça inicial de representação, como também de outros elementos necessários para subsidiar a apuração das condutas noticiadas pela representante, recolhendo informações necessárias à delimitação de responsabilidades para eventual audiência de servidores.

7. Isso feito, mediante os argumentos detalhadamente expostos da instrução antecedente, a unidade técnica opinou, em extrato, que refugiria à jurisdição desta Corte a fiscalização da obra de construção do VLT. Trata-se, afinal, de um empreendimento cuja participação da União limita-se ao empréstimo realizado por um banco público federal. Nesse turno, uma vez repassados os recursos, o numerário incorpora-se ao tesouro do estado e cabe aos órgãos de controle externo daquele ente federado a responsabilidade pela fiscalização dos atos licitatórios e contratuais. Ao TCU caberia, unicamente, a avaliação da regularidade do negócio financeiro entre a Caixa e o Estado.

8. A unidade técnica considerou que *"a nota técnica produzida, tanto em sua versão original como na modificada, não subsidiou formalmente a decisão do Gecopa acerca dos aspectos conceituais da troca do modal"*. Ademais, em seu poder hierárquico de fazer prevalecer a sua decisão, as servidoras Luíza Vianna e Cristina Soja possuiriam formação específica para opinar tecnicamente sobre o assunto. Asseverou, ainda, que a matéria já estaria sendo tratada nas instâncias competentes, seja mediante Processo Administrativo Disciplinar, seja judicialmente. Nesse sentido, observou que *"a forma com que a opinião das dirigentes prevaleceu sobre a do analista – mediante o desentranhamento e substituição da nota técnica, fazendo valer sua ascendência hierárquica – não caracteriza, em si, um ato de gestão, vale dizer, não se trata de ato envolvendo a utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores da União capaz de atrair a jurisdição do TCU"*. Nesse turno, não caberia providência adicional da Corte de Contas. Os argumentos da SecexFazenda encontram-se detalhados no relatório que antecede este voto.

9. Discordo das conclusões a que chegou a unidade instrutiva. Inicialmente porque o assunto remete, sim, a matéria envolta à jurisdição desta Corte. Não somente por envolver parecer a impactar em financiamento de um banco público federal, mas também por abarcar a feitura e atualização da *"matriz de responsabilidades"*, documento produzido pelo Ministério do Esporte em atendimento à determinação deste Tribunal e diuturnamente monitorada em fiscalizações do TCU. Nesses termos, a legalidade dos atos praticados no âmbito de tais providências, respectivas à motivação das decisões e à constituição dos processos – necessárias e fundamentais para viabilização do controle – submetem-se, sim, ao abraço jurisdicional da Corte Federal de Contas.

10. Fato é que, em termos formais, a subtração de documento do processo pode ser enquadrado com infração aos arts. 2º, inciso IV e 22, §§ 1º e 4º; da Lei 9.784/1999, bem como dos princípios do controle, da lealdade processual, da documentação, da motivação e da moralidade, configurando ato praticado com grave infração à norma legal e sujeitando-se à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

11. E não creio que tal infração possa ser vista como mero formalismo processual, a transforma-lhe em pequena falta administrativa. Não se trata de mera ritualística despropositada. A constituição do processo administrativo, afinal – e as formalidades dele advindas – visam historiar os fatos que ensejaram os atos do administrador, fornecendo subsídio a terceiros e à sociedade, tanto da

motivação que direcionou suas decisões – todas convergentes para um fim público – como da legalidade das trilhas tomadas para alcançá-la.

12. O processo deve materializar um histórico fundamentado de atos e fatos, baseados em verdades que, ao final, serão a própria motivação do deslinde final para o qual foi criado. Nesse pensamento, levando em conta que a motivação constitui-se elemento essencial para a validade do ato (art. 50 da Lei 9.784/1999), a omissão de informações já constituídas no processo pode contaminar todos os atos subsequentes; e daí a sua gravidade – pelo menos em potencial.

13. A apresentação de justificativas diversas, em outro parecer, desassociadas das contraposições omitidas, além da mácula ao princípio da lealdade processual, riscam a própria moralidade e a diligência esperadas de um servidor público. Nesse tom, mais uma vez, não creio que tenha havido, unicamente, a omissão de uma filigrana normativa, mas a quebra do espírito fundamental da Lei do Processo Administrativo. Em verdade, a subtração de documento avilta o princípio do controle, ao ocultar informações essenciais ao exame das condutas, em seu viés de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

14. Isso em conta, diante da gravidade do noticiado – e mesmo para preservar o princípio da expectativa do controle – submeto a este *Plenum* a devida apuração de responsabilidades dos que deram causa a tais irregularidades noticiadas. Deve-se determinar, com base no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência das Sras. Luiza Gomide de Faria Vianna (CPF 147.827.309-96), ex-Diretora de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, e Cristina Maria Soja (CPF 516.248.186-68), ex-Gerente de Projetos da mesma Pasta Ministerial, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas razões de justificativa para a subtração de documento processual, com substituição por outro, com parecer contrário, cometida no âmbito de processo relacionado à revisão da matriz de responsabilidades no Estado do Mato Grosso, em desrespeito aos arts. 2º, inciso IV, e 22, §§ 1º e 4º; da Lei 9.784/1999, bem como dos princípios do controle, da lealdade processual, da documentação, da motivação e da moralidade, configurando ato praticado com grave infração à norma legal, sujeitando-as à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de fevereiro de 2014.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 3198/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.080/2012-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto VII: Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: Cristina Maria Soja (516.248.186-68); Jorge Fontes Hereda (095.048.855-00).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).
8. Advogado constituído nos autos: Guilherme Lopes OAB/SP nº 241.701 e outros (peça 37).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia Representação conhecida pelo Acórdão 3.247/2012-Plenário, oriunda de comunicação da Procuradoria da República no Distrito Federal) acerca de possíveis irregularidades verificadas no processo administrativo 80000.036719/2011-89, instaurado no âmbito do Ministério das Cidades, no qual se apreciava proposta do Governo do Estado do Mato Grosso para troca do modal de transporte urbano inscrito na matriz de responsabilidades para a Copa de 2014 na cidade de Cuiabá, de *Bus Rapid Transit* (BRT) para Veículo Leve sobre Trilhos (VLT).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

- 9.1. considerar parcialmente procedente a Representação;
- 9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Luiza Gomide de Faria Vianna e por Cristina Maria Soja, uma vez comprovada a conduta irregular das responsáveis, caracterizada pela substituição da Nota Técnica (NT) nº 123/2011/DeMob/SeMob/MCidades, no âmbito do processo administrativo 80000.036719/2011-89, por outra nota de igual numeração e número de páginas, com uma data que faz parecer ter sido elaborada antes da decisão de aprovação da nova matriz de responsabilidades, ferindo os arts. 2º, IV, e 22, § 1º, da Lei 9.784/1999, bem como os princípios da transparência, do controle e da lealdade processual;
- 9.3. aplicar às Sras. Luiza Gomide de Faria Vianna (CPF 147.827.309-96), e Cristina Maria Soja (CPF 516.248.186-68), individualmente, multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das respectivas notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- 9.4. autorizar o desconto das dívidas na remuneração das servidoras, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;
- 9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
- 9.6. dar ciência deste acórdão, assim como do relatório e do voto que o fundamentam:
 - 9.6.1. ao representante, Procurador da República no Distrito Federal Paulo Roberto Galvão de Carvalho, em referência ao Ofício 4.592/2012/PG/PRDF/MPF;



9.6.2. ao Procurador da República em Mato Grosso e membro do Grupo de Trabalho da Copa do Mundo de 2014, Rodrigo Golivio Pereira, em referência ao Ofício PR/MT/247 24741/2012;

9.6.3. à Caixa Econômica Federal;

9.6.4. ao Ministério das Cidades;

9.7. apensar os presentes autos ao TC 010.765/2010-7, na forma do art. 36 da Resolução-TCU 259/2014.

10. Ata nº 46/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/11/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3198-46/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 017.080/2012-6

Natureza: Representação

Entidade: Caixa Econômica Federal

Responsáveis: Cristina Maria Soja (516.248.186-68); Luiza Gomide de Faria Vianna (CPF 147.827.309-96).

Interessado: Procurador da República no Distrito Federal Paulo Roberto Galvão de Carvalho; Procurador da República em Mato Grosso e membro do Grupo de Trabalho da Copa do Mundo de 2014, Rodrigo Golivio Pereira.

Advogado constituído nos autos: Guilherme Lopes (OAB/SP 241.701) e outros (peça 37).

SUMÁRIO: COPA DO MUNDO FIFA 2014. REPRESENTAÇÃO DA PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL. FINANCIAMENTO, PELA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO VLT DE CUIABÁ/MT. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES COMETIDAS POR SERVIDORES DO MINISTÉRIO DAS CIDADES EM PARECER SOBRE A MODIFICAÇÃO DO MODAL DE TRANSPORTE FINANCIADO. CONDUTA IRREGULAR DE AGENTES DO PROCESSO SUJEITOS AO TCU. INDÍCIO DE IRREGULARIDADE EM ATO ADMINISTRATIVO QUE, EMBORA NÃO TENHA ACARRETADO DANO À OPERAÇÃO DE CRÉDITO COM RECURSOS DA UNIÃO E NÃO TENHA ENSEJADO A NULIDADE DO PROCESSO, OSTENTA GRAVIDADE POR CONSPURCAR O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E DO CONTROLE SOCIAL DOS GASTOS DA COPA. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO E CHAMAMENTO DOS RESPONSÁVEIS, PELO PLENÁRIO, EM AUDIÊNCIA PRÉVIA. REJEIÇÃO. MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação autuada em razão do Ofício 4.592/2012/PG/PRDF/MPF (peça 1), encaminhado pela Procuradoria da República no Distrito Federal, na pessoa do Procurador da República Paulo Roberto Galvão de Carvalho, em que se comunica ação civil pública por ato de improbidade administrativa impetrada contra servidoras do Ministério das Cidades (MCidades), em face de atos praticados no âmbito do processo administrativo 80000.036719/2011-89, no qual se apreciava proposta do Governo do Estado do Mato Grosso para troca do modal de transporte urbano inscrito na matriz de responsabilidades para a Copa de 2014, na cidade de Cuiabá, de *Bus Rapid Transit* (BRT) para Veículo Leve sobre Trilhos (VLT).

Transcrevo, a seguir, instrução de mérito elaborada pela Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda):

“2. Segundo a ação proposta pelo Ministério Público, as servidoras **Luiza Gomide de Faria Vianna**, então Diretora do Departamento de Mobilidade Urbana do Ministério

das Cidades (Demob), e **Cristina Maria Soja**, então Gerente de Projetos no mesmo órgão, subtraíram do mencionado processo administrativo a nota técnica produzida por analista de infraestrutura do Ministério das Cidades, relativa à viabilidade da troca do modal de transporte urbano inscrito na matriz de responsabilidades para a Copa de 2014 na cidade de Cuiabá e a substituíram por outra, produzida por ambas, com a finalidade de ajustar o posicionamento técnico do órgão à decisão de acatar a alteração do modal, deixando de lado fatores que inviabilizariam a proposta, como a necessidade de que a obra ficasse pronta a tempo para o evento (peça 1, p. 3).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O Tribunal, mediante o Acórdão 3.247/2012-TCU-Plenário (peça 41), já conheceu a presente representação, nos termos do art. 237, inciso I, do Regimento Interno.

4. Nesta ocasião, ratifica-se o exame de admissibilidade que motivou a decisão do Pleno. O expediente encaminhado pelo Ministério Público preenche os requisitos regimentais de admissibilidade, eis que foi encaminhado por pessoa legitimada (Ministério Público da União - RI/TCU, art. 237, I), refere-se a administrador ou responsável sujeito à jurisdição do TCU (gestores da Caixa e do Ministério das Cidades), está redigido em linguagem clara e objetiva e vem acompanhado de indício concernente à irregularidade informada.

HISTÓRICO

Dos fatos

5. Antes de descrever as principais providências que já foram tomadas neste processo, entende-se necessário transcorrer acerca dos fatos que culminaram com a presente representação.

6. Em 13/1/2010, a União, por intermédio do Ministério do Esporte, o Estado do Mato Grosso e o Município de Cuiabá firmaram a matriz de responsabilidades com o objetivo de viabilizar a execução das ações necessárias à realização da Copa do Mundo de 2014. Nos termos da matriz, as obras de mobilidade urbana seriam de responsabilidade do Governo Estadual e a União ofereceria a possibilidade de financiamento junto à Caixa Econômica Federal (peça 57, p. 5).

7. A versão inicial da matriz de responsabilidades trouxe a previsão de que as obras de mobilidade urbana em Cuiabá seriam trechos de BRT, com valor orçado em R\$ 481,2 milhões, sendo R\$ 454,7 milhões oriundos de financiamento da Caixa – Programa Pró-Transporte, com recursos do FGTS – e R\$ 26,5 milhões de contrapartida do Governo do Estado, e prazos de conclusão dos diversos trechos entre julho de 2010 e julho de 2012 (peça 57, p. 5; p. 83-85).

8. No primeiro semestre de 2011, o Governo Federal iniciou um processo de revisão da matriz de responsabilidades, no qual foi aberta a possibilidade de reavaliação das propostas, desde que não houvesse aumento do valor do financiamento e fossem observados prazos compatíveis com o início da Copa. Foi definido que eventuais aumentos de custos dos empreendimentos seriam arcados pelos próprios proponentes, na forma de aumento de contrapartida (peça 57, p. 7-8; p. 175-176).

9. Durante o processo de revisão da matriz, o Governo do Estado do Mato Grosso encaminhou ao Departamento de Mobilidade Urbana (Demob) da Secretaria de Transporte e da Mobilidade do Ministério das Cidades (Semob) estudos justificando sua intenção de alterar o modal proposto para a cidade de Cuiabá, desistindo do BRT para

implantar o sistema de VLT. Tais estudos foram autuados no Demob no bojo do processo administrativo 80000.036719/2011-89 (peça 57, p. 8; p. 175-176).

10. Em 28/7/2011, a então titular do Demob, Luiza Gomide de Faria Vianna, despachou o referido processo ao Analista de Infraestrutura Higor Guerra para emissão de parecer técnico. O analista concluiu o trabalho em 8/8/2011, redigindo a Nota Técnica (NT) 123/2011/DeMob/SeMob/MCidades. A peça produzida pelo analista apresentava informações desfavoráveis ao novo modal, como exiguidade de prazos e deficiências nas estimativas de custos (peça 57, p. 8-9 e nota técnica à peça 66, p. 81-96).

11. Posteriormente, Luiza Vianna repassou o processo à Gerente de Projetos do Demob, Cristina Maria Soja (nomeada em 30/8/2011), mediante despacho com o seguinte teor: “Considerando que a proposta foi alterada e aprovada, favor rever o processo”. Segundo o Ministério Público, o teor do despacho demonstra que a proposta já teria sido aprovada e, portanto, “fazia-se necessário falsear argumentos técnicos a posteriori para justificar a prévia aprovação” (peça 57, p. 9-10 e despacho à peça 66, p. 100).

12. Em 28/9/2011 (DOU de 14/10/2011), a União, por intermédio do Ministério do Esporte, o Governo do Estado do Mato Grosso e a Prefeitura de Cuiabá assinaram o termo aditivo à matriz de responsabilidades que oficializou a troca do BRT para o VLT (peça 62, p. 80-85). O Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (Gecopa), por sua vez, aprovou a revisão da matriz em 11/10/2011, nos termos da Resolução Gecopa 2/2011. A alteração do modal ampliou os custos de implantação da obra para R\$ 1,2 bilhão (na licitação, esse valor foi elevado para R\$ 1,4 bilhão). O valor do financiamento da Caixa, contudo, foi mantido em R\$ 454,7 milhões (peça 62, p. 82).

13. Em 6/10/2011, Cristina Soja despachou o processo – que até então permanecera em sua carga – de volta ao analista Higor Guerra, no intuito de que a nota técnica por ele elaborada fosse modificada (peça 57, p. 10). Segundo o analista informou em depoimento ao Ministério Público, suas superiores hierárquicas diziam que a modificação era necessária para que a posição do órgão estivesse “em sintonia com a decisão do governo”, e que “não poderia constar a discordância no processo” (peça 57, p. 73-77). Já as dirigentes Luiza Vianna e Cristina Soja alegaram que havia divergência entre o entendimento da Diretoria do Departamento e o expresso pelo analista na peça, além de questões de estilo a serem aprimoradas, razão pela qual consideravam necessário revisar a nota (peça 57, p. 114-120 e 132-135).

14. Nesse ínterim, chegou ao Demob requisição de informações do Ministério Público do Estado do Mato Grosso acerca do processo de análise da alteração do modal de Cuiabá (peça 57, p. 11).

15. Como o analista Higor Guerra se recusou a modificar sua nota técnica, Luiza Vianna e Cristina Soja resolveram produzir um novo documento, expressando o posicionamento considerado correto por ambas, e o inseriram no processo em substituição à peça elaborada pelo analista. Essa nova nota técnica apresenta a mesma numeração da anterior e data de 8/9/2011, embora, segundo o Ministério Público, tenha sido produzida posteriormente, em data incerta entre os dias 14 e 26/10/2011 (peça 57, p. 11-12 e nota técnica à peça 67, p. 2-16).

16. Em 28/10/2011, uma cópia do processo, já com a nova nota técnica, foi encaminhada ao Ministério Público do Mato Grosso para atender à sua solicitação. Esse, aliás, juntamente com a própria substituição da nota técnica, é um dos motivos que fundamentaram a ação civil por improbidade administrativa. O parquet considera que as

requeridas omitiram informações técnicas e apresentaram documento adulterado ao Ministério Público (peça 57, p. 14).

17. Em uma reunião realizada em 21/11/2011, no Demob, com a presença da Diretora do Departamento, da Gerente de Projetos e de boa parte dos analistas de infraestrutura do órgão, cujo áudio encontra-se juntado aos autos, Luiza Vianna e Cristina Soja expressaram as razões que, segundo elas, motivaram a troca da nota técnica, dentre as quais a discordância com o posicionamento do analista Higor Guerra e o fato de elas serem as responsáveis pelas decisões da Diretoria (peça 57, p. 16-17).

18. Tais ocorrências chegaram ao conhecimento da mídia, a qual publicou uma série de reportagens sobre o assunto, inclusive trechos de áudio da reunião ocorrida no Demob (peça 57, p. 32-41).

19. Em 29/11/2011, o Ministro das Cidades designou comissão de sindicância para apurar a ocorrência de possível ilícito funcional no âmbito do processo administrativo em questão (peça 57, p. 72; p. 155-192).

20. A comissão organizou seu trabalho de modo a elucidar, dentre outros, os seguintes tópicos que interessam a esta instrução (peça 57, p. 185): (i) a possível ocorrência de ingerências políticas nas manifestações técnicas do Demob por ocasião da assinatura do termo aditivo à matriz de responsabilidades; (ii) o procedimento de autuação, instrução, manuseio e fluxo de documentos, e as supostas irregularidades que daí emergiram.

21. Quanto ao primeiro ponto, a comissão reputou que a alteração da matriz de responsabilidades, com a consequente substituição do BRT pelo VLT em Cuiabá, não reflete irregularidade, assentando sua conclusão na legitimidade municipal para apresentar projetos de mobilidade urbana; na apreciação técnica do Gecopa como órgão de assessoramento do Comitê Gestor da Copa, a quem compete, na esfera do Governo Federal, deliberar pela aceitação da proposta; na assinatura do termo aditivo à matriz de responsabilidades em consonância com o entendimento técnico da Diretora de Mobilidade Urbana e representante do Ministério das Cidades no Gecopa, a servidora Luiza Vianna, que manifestou e justificou nos autos sua posição favorável à proposta de alteração da matriz; e na declaração desta, bem como do Chefe de Gabinete do Ministro e do Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, negando qualquer ingerência nas conclusões de ordem técnica (peça 57, p. 185-186).

22. Em relação ao segundo ponto, relativo à autuação de documentos e tramitação de expedientes internos da Semob, a comissão reuniu indícios de ilícito funcional, em tese perpetrado pelas servidoras Luiza Vianna e Cristina Soja, devido à substituição da nota técnica de lavra do analista Higor Guerra, suprimida do processo administrativo, apontando possível violação às normas gerais para utilização dos serviços de protocolo no âmbito da Administração Pública Federal, pelo que propôs a instauração de processo administrativo disciplinar (peça 57, p. 187-188).

23. O processo administrativo disciplinar instaurado - 00190.018740/2012-54 - (peça 85, p. 56-62) concluiu que:

a) houve descumprimento de normas legais e regulamentares, uma vez que a troca das notas não ocorreu nos termos da Portaria 5 do MPOG;

b) não ficou demonstrada má-fé das servidoras nem indício de valimento do cargo;

c) os atos das servidoras não teriam causado prejuízo ao erário, pois a decisão de troca de modal foi tomada em conjunto por diversas pastas e em data anterior à substituição da nota;

d) a nota técnica original não era a posição final do Demob.

24. Paralelamente, em 24/11/2011, o Ministério Público Federal instaurou Procedimento Preparatório para apurar o caso, o qual resultou na ação civil por ato de improbidade administrativa que inaugura este feito, impetrada em junho de 2012 (peça 57, p. 2). A referida ação foi admitida em 9/8/2012 pelo Juiz Federal da 5ª Vara, por considerar que existem indícios a justificar o seu processamento (peça 63, p. 76-94).

25. Por derradeiro, cabe atualizar os dados relativos aos desembolsos do financiamento para a obra do VLT de Cuiabá. Segundo informações enviadas periodicamente pela Caixa a esta unidade técnica, até setembro/2014 foram desembolsados R\$ 297,33 milhões, montante que corresponde a 70,2% do total financiado.

Histórico do processo

26. O Ministro-Relator, consoante despacho de peça 2, considerando que as informações apresentadas poderiam impactar na apreciação da regularidade da operação de financiamento da Caixa Econômica Federal com o Governo do Mato Grosso, determinou à então 2ª Secex a atuação de processo de representação para apreciação da matéria.

27. Em atendimento à decisão do Ministro-Relator, promoveu-se diligência junto ao Estado do Mato Grosso para que, por intermédio de seu Secretário Extraordinário da Copa do Mundo, se pronunciasse a respeito da viabilidade de conclusão do VLT antes do início do evento, e também junto à Caixa, para que informasse a situação da operação de financiamento das obras desse empreendimento (peças 10-22).

28. Adicionalmente, realizou-se inspeção in loco com o objetivo de verificar os procedimentos relacionados à liberação do primeiro desembolso do contrato do VLT de Cuiabá, na qual foram colhidas informações junto à Caixa, à Secretaria Extraordinária da Copa do Estado de Mato Grosso (Secopa-MT) e à Auditoria-Geral do Estado (peças 23-31).

29. A análise empreendida pela 2ª Secex teve por escopo o exame do mérito da representação quanto à atuação da Caixa na verificação das condições para a realização dos desembolsos relacionados à obra do VLT, conforme diretriz estabelecida no item 9.2 do Acórdão 678/2010-TCU-Plenário, que pautou toda a atuação da Secretaria nas obras da Copa. Após os exames, foi constatado que a Caixa ainda não havia transferido qualquer valor, em razão de pendências no cumprimento de obrigações por parte do Estado (peça 29, p. 4).

30. Sendo assim, submeteu-se proposta conclusiva ao Relator sustentando que a Caixa teria agido em consonância com o contrato firmado com o Estado do Mato Grosso, com o regulamento do Programa Pró-Transporte, bem como com os seus normativos internos, não incorrendo em qualquer irregularidade ou impropriedade a motivar a atuação desta Corte de Contas (peças 29-31).

31. O Relator, então, submeteu os autos à apreciação do Tribunal e, em seu voto, acompanhou o entendimento em relação à regularidade do contrato de financiamento. Porém, ressaltou que as conclusões da unidade instrutiva levaram em conta somente o que seria exigido dos agentes da Caixa, sendo que os fatos trazidos na peça de representação

também tratavam de outro aspecto, qual seja, a possível prática de ato com grave violação à norma legal ou regulamentar por parte das servidoras do Ministério das Cidades que substituíram a Nota Técnica 123/2011/DeMob/SeMob no processo administrativo que analisava a alteração do modal, passível de enquadramento nas hipóteses de sanção estabelecidas no art. 58, II ou no art. 60 da Lei 8.443/1992 (peça 39, p. 2).

32. *Dessa forma, o Tribunal, por meio do Acórdão 3.247/2012-TCU-Plenário, ao tempo em que alertou o Governo do Mato Grosso sobre os riscos decorrentes da mora no adimplemento dos requisitos de desembolso, determinou que se diligenciasse à Procuradoria da República do Distrito Federal para a obtenção de cópia dos demais documentos que acompanham a ação de improbidade administrativa; tais elementos, no entender do Relator, seriam necessários à apuração das condutas para eventual audiência de servidores (peça 41).*

33. *A diligência foi promovida e o Ministério Público Federal encaminhou cópia digitalizada integral do processo judicial por ato de improbidade administrativa que tramita no Tribunal Regional Federal da Primeira Região, contendo todos os elementos que embasaram a propositura da ação (peças 56 a 67, além do CD com itens não digitalizáveis).*

34. *Tais elementos contemplam depoimentos dos envolvidos reduzidos a termo, documentação comprobatória, normas internas, peças produzidas pelos advogados das partes, gravação de áudio de reunião e relatório de sindicância investigativa conduzida no âmbito do Ministério das Cidades para apurar o caso.*

35. *A partir do exame dessa documentação (peça 68), a instrução realizada por esta Secretaria ressaltou, inicialmente, que a atuação da esfera federal nas obras de mobilidade urbana para a Copa 2014 limita-se à concessão de financiamentos; em razão disso, caberia ao TCU o exame de regularidade das operações de crédito.*

36. *No caso concreto, o termo aditivo à matriz de responsabilidades que oficializou a troca do modal em Cuiabá data de 28/9/2011, antes, portanto, de o processo administrativo do Demob ter sido despachado de volta ao analista para mudança do teor da nota, em 06/10/2011, e antes da data provável de elaboração da nova nota técnica, entre 14 e 26/10/2011.*

37. *A instrução da peça 68 explica que a Nota Técnica 123/2011/DeMob/SeMob tanto em sua versão original como na modificada, não subsidiou formalmente a decisão do Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (Gecopa) que aprovou a revisão feita na matriz de responsabilidades, pois, conforme concluiu a comissão de sindicância, que apurou os fatos aqui narrados, a decisão do Gecopa foi adotada em consonância com o entendimento técnico do Demob e da representante do MCidades no grupo, a servidora Luiza Vianna, bem assim com o posicionamento dos demais integrantes do grupo, haja vista tratar-se de órgão colegiado. Assim, o episódio da troca da nota técnica no processo administrativo do Demob não impactou a regularidade do principal objeto das ações de controle do TCU nas obras de mobilidade para a Copa 2014, qual seja, o contrato de financiamento firmado pela Caixa.*

38. *Referida instrução considerou, também, que diante da divergência de entendimentos entre o analista que originalmente fez a nota, Higor Guerra, e as dirigentes, Luiza Vianna e Cristina Soja, prevaleceu o posicionamento destas, fazendo valer sua ascendência hierárquica, uma vez que detinham funções que lhes conferiam a prerrogativa de decidir em nome do Demob e em nome do próprio MCidades nas deliberações do Gecopa, considerando o assento que a Sra. Luiza possuía no Grupo.*

Assim, a mencionada troca das notas não caracterizou um ato de gestão, por não se tratar de ato envolvendo a utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores da União, capaz de atrair a jurisdição do TCU. Ao contrário, denotou possível falha de conduta funcional e inobservância de normas procedimentais internas por parte das servidoras, de caráter disciplinar, não se enquadrando nas hipóteses de multa previstas no art. 58 da LO/TCU.

39. *Dessa forma, foi proposto conhecer esta representação para, no mérito, considerá-la improcedente, uma vez que não restaram evidenciadas irregularidades no contrato de financiamento firmado pela Caixa. Adicionalmente, propôs-se informar ao representante que a eventual inadequação da conduta funcional das servidoras do MCidades no caso em tela refugia à competência desta Corte de Contas, devendo ser apurada no âmbito administrativo interno ou do Poder Judiciário.*

40. *O Ministro-Relator discordou da conclusão da unidade técnica (peça 76), por entender que o assunto remete a matéria pertinente à jurisdição desta Corte, pois envolve parecer que pode impactar em financiamento de banco público federal e abarcar a feitura e atualização da “matriz de responsabilidades”, documento produzido pelo Ministério do Esporte em atendimento à determinação deste Tribunal e diuturnamente monitorada em fiscalizações do TCU. Assim, a legalidade dos atos praticados nesse âmbito, a motivação das decisões e a constituição dos processos, necessários e fundamentais para viabilização do controle, submetem-se à jurisdição desta Corte de Contas.*

41. *Para o Ministro-Relator, a subtração de documento do processo pode ser enquadrada como infração aos arts. 2º, IV, e 22, parágrafos 1º e 4º, da Lei 9.784/1999, bem como aos princípios do controle, da lealdade processual, da documentação, da motivação e da moralidade, configurando ato praticado com grave infração à norma legal e sujeitando-se à multa prevista no art. 58, II, da LO/TCU.*

42. *O Ministro-Relator ponderou que (peça 76, p. 3):*

“O processo deve materializar um histórico fundamentado de atos e fatos, baseados em verdades que, ao final, serão a própria motivação do deslinde final para o qual foi criado. Nesse pensamento, levando em conta que a motivação constitui-se elemento essencial para a validade do ato (art. 50 da Lei 9.784/1999), a omissão de informações já constituídas no processo pode contaminar todos os atos subsequentes; e daí a sua gravidade – pelo menos em potencial.

13. A apresentação de justificativas diversas, em outro parecer, desassociadas das contraposições omitidas, além da mácula ao princípio da lealdade processual, riscam a própria moralidade e a diligência esperadas de um servidor público. Nesse tom, mais uma vez, não creio que tenha havido, unicamente, a omissão de uma filigrana normativa, mas a quebra do espírito fundamental da Lei do Processo Administrativo. Em verdade, a subtração de documento avilta o princípio do controle, ao ocultar informações essenciais ao exame das condutas, em seu viés de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. “

43. *Assim, foi proferido o Acórdão 185/2014-TCU-Plenário (peça 75), com a seguinte determinação:*

“ 9.1. determinar, com base no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência das Sras. Luiza Gomide de Faria Vianna (CPF 147.827.309-96), ex-Diretora de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, e Cristina Maria Soja (CPF 516.248.186-68), ex-Gerente de Projetos da mesma Pasta Ministerial, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas razões de justificativa para a subtração de documento processual, com substituição por outro, com parecer contrário, cometida no âmbito de processo relacionado à revisão da matriz de responsabilidades no Estado do

Mato Grosso, em desrespeito aos arts. 2º, inciso IV, e 22, §§ 1º e 4º; da Lei 9.784/1999, bem como dos princípios do controle, da lealdade processual, da documentação, da motivação e da moralidade, configurando ato praticado com grave infração à norma legal, sujeitando-as à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;”

EXAME TÉCNICO

44. Em cumprimento ao Acórdão 185/2014-TCU-Plenário (peça 75), foi promovida a audiência das Sras. Luiza Gomide de Faria Vianna e Cristina Maria Soja, por meio dos ofícios 34 e 35/2014-TCU/SecexFazenda (peças 81 e 82), tendo as responsáveis apresentado suas razões de justificativa por meio da Nota Informativa 3/2014/DeMOB/SeMOB/MCIDADES (peça 85).

45. Inicialmente, observa-se que a audiência é um chamamento pessoal, ou seja, feito às pessoas dos responsáveis e não ao órgão em que trabalham. Dessa forma, a Nota Informativa apresentada, embora subscrita pelas responsáveis chamadas em audiência, não seria o documento mais apropriado para apresentação das razões de justificativa, uma vez que formaliza a resposta de uma unidade e não propriamente de suas servidoras.

46. No entanto, uma vez que esta Corte se rege pela busca da verdade material e pelo princípio do formalismo moderado, recebem-se as informações contidas na Nota Informativa (NT) 3/2014/DeMOB/SeMOB/MCIDADES como razões de justificativas das Sras. Luiza Gomide de Faria Vianna e Cristina Maria Soja (peça 85).

Razões de justificativas (peça 85):

47. Em suas razões, as responsáveis não negam a substituição da Nota Técnica 123/2011 por outra de igual numeração, apenas informam as razões que as levaram a tal ato.

48. Inicialmente, relatam que a NT 123/2011 não tinha como objetivo aprovar a troca de modal, mas tinha por finalidade apreciar os estudos que fundamentaram a decisão do Governo do Estado do Mato Grosso para a implementação do VLT.

49. Informaram que a revisão da nota técnica foi por elas efetuada em virtude de razões técnicas e administrativas, pois discordavam da opinião exarada pelo analista de infraestrutura. Além disso, destacaram, entre outras coisas, que:

a) o entendimento inicial foi especificamente do analista, uma vez que a nota não foi apreciada pelo Secretário Nacional quando de sua elaboração;

b) o analista entendia que o Governo do Mato Grosso não tinha apresentado estudos suficientes para que o Governo Federal apoiasse a escolha de troca de modal, porém a direção e a gerência do Demob não concordaram com isso, pois entendiam que o estudo apresentava as argumentações que levaram o Governo Estadual a optar pelo VLT. Além disso, o papel do Governo Federal na revisão da matriz era apoiar ou não a proposta de troca de modal, o que foi autorizado pelo CGCOPA e essa decisão nunca esteve a cargo da Semob;

c) o analista considerava que o Governo do Estado tinha dúvidas sobre o modal que queria implantar. A gerência e a diretoria também não concordaram com essa colocação, pois entendiam que o Governo Estadual não tinha dúvidas, queria construir o VLT;

d) com relação ao prazo para conclusão da obra também houve divergência de entendimento com o analista de infraestrutura, pois a diretoria entendia que não havia como afirmar que a obra não ficaria pronta para a Copa de 2014, considerando que, à

época, faltavam 32 meses para o evento.

50. Essas e outras divergências apontadas pelas responsáveis em suas razões levaram-nas a revisar a nota técnica feita inicialmente pelo analista. Para reforçar suas razões, juntaram aos autos a nota que foi substituída, contendo todas as anotações referentes às divergências que havia (peça 85, p. 14-50). Dessa forma, uma vez que a abertura do processo havia sido solicitada pelo próprio Demob, não tendo saído fisicamente do departamento, além de que a nota técnica e as informações apresentadas pelo Governo Estadual eram as únicas peças do processo, optou-se pela substituição da nota pela revisada.

51. As responsáveis salientaram que não houve, em nenhum momento, a intenção de ocultar a revisão ou qualquer ato por elas praticado. A revisão foi discutida com o analista de forma ampla, realizada e assinada pelas responsáveis. Também foram encaminhadas cópias das duas versões ao então Secretário Nacional para apreciação, por meio de memorando. Além disso, foram prestados todos os esclarecimentos ao Ministério Público, à Comissão de Sindicância do Ministério das Cidades, à Controladoria Geral da União no processo administrativo PAD, à Justiça Federal e à Polícia Federal.

52. Informaram que todo o ocorrido, bem como a instituição de diversos processos contra as servidoras, gerou um período de discussão quanto à forma de registrar a opinião dos analistas e da chefia quando ocorressem divergências técnicas, tendo sido estabelecido um procedimento acordado entre todos do departamento e registrado por meio de uma comunicação interna (peça 85, p. 64-72).

53. Esclareceram que, à época dos fatos, antes da definição do referido procedimento, havia o entendimento na diretoria de que notas técnicas representavam a manifestação do departamento, ou seja, da instituição.

54. Acrescentaram que a comissão do processo administrativo disciplinar PAD 00190.018740/2012-54, que investigou as ações aqui descritas, concluiu que (peça 85, p. 56-60):

a) houve descumprimento de normas legais e regulamentares (art. 116, III, da Lei 8.112/1990), uma vez que não foi observada a Portaria 5 do MPOG acerca da substituição da nota;

b) não ficou demonstrada má-fé das acusadas, inexistindo indícios de valimento do cargo;

c) os atos das servidoras não teriam causado prejuízo ao erário;

d) a decisão de troca de modal foi tomada em conjunto por diversas pastas em momento anterior à substituição da nota técnica: Ministério dos Esportes, Governo do Estado do Mato Grosso e Prefeitura Municipal de Cuiabá;

e) a nota técnica original não era a posição final do Demob.

55. Tais conclusões levaram à aplicação da pena de advertências às servidoras.

56. Quanto ao processo que tramita na Justiça Federal (27595-71.2012.4.01.3400/DF), por ato de improbidade administrativa, informaram que a Desembargadora Federal concedeu o efeito suspensivo e as servidoras estão no posto de trabalho do MCidades. Em seu despacho, a Desembargadora considerou que “o caso concreto denota tão somente uma hipótese de revisão de ato administrativo pela autoridade superior competente, fato que encontra respaldo no poder hierárquico que é inerente à Administração Pública” (peça 85, p. 74).

57. Quanto ao processo referente à ação penal 52085-26.2013.4.01.3400, que se encontra em andamento na 12ª Vara – Seção Judiciária do DF, movida pelo Ministério Público Federal, informaram que o próprio Ministério apresentou proposta de suspensão condicional do processo, conforme art. 89 da Lei 9.099/1995.

Análise das razões:

58. As responsáveis foram chamadas em audiência para apresentarem suas razões acerca da subtração de documento processual, com substituição por outro, com parecer contrário, cometida no âmbito de processo relacionado à revisão da matriz de responsabilidades no estado do Mato Grosso, em desrespeito aos arts. 2º, IV, e 22, parágrafos 1º e 4º, da Lei 9.874/1999; e aos princípios do controle, da lealdade processual, da documentação, da motivação e da moralidade.

59. As razões trazidas pelas responsáveis não trouxeram novas informações quanto aos fatos apurados nos autos e em nenhum momento houve a negativa com relação à substituição das notas técnicas. Dessa forma, não há controvérsia quanto aos seguintes fatos:

a) a NT 123/2011 foi feita inicialmente pelo analista Higor de Oliveira Guerra, em 8/8/2011 (peça 85, p. 48), não havendo nesse momento o de acordo da Diretora do Demob, Sra. Luíza Gomide;

b) essa mesma nota foi substituída por outra, de igual numeração e com o mesmo número de páginas, dessa vez assinada por Cristina Maria Soja e datada de 8/9/2011 (peça 57, p. 310), apesar de constar a informação na peça 85, p. 48, de que essa nova nota foi concluída no final de outubro e que a data em setembro foi escolhida por ter sido o período em que se iniciou a discussão de sua revisão, “uma escolha sem pensar muito”.

60. Para justificar essa conduta de trocar uma peça por outra com igual numeração, alegaram que: i) a primeira nota, feita pelo analista, por não ter o “de acordo” da diretoria não representava o posicionamento final do Demob ou da Semob; ii) não havia no MCidades um procedimento para elaboração de nota técnica; iii) o processo administrativo 80000.036719/2011-89, no qual constava a referida nota, havia sido formado pelo Demob, não havia saído do departamento naquele período, sendo a NT 123/2011 a única peça do processo, além do documento entregue pelo Governo do Mato Grosso, razão pela qual optou-se pela substituição da nota pela sua revisão.

61. Para se entender melhor a importância dessa Nota no processo, será feito um resumo dos fatos que ocorreram para a aprovação da modificação da matriz de responsabilidades.

62. Durante o processo de revisão da matriz, o Governo do Estado do Mato Grosso encaminhou ao Demob estudos justificando sua intenção de alterar o modal proposto para a cidade de Cuiabá, desistindo do BRT para implantar o sistema de VLT. Tais estudos foram autuados no Demob no bojo do processo administrativo 80000.036719/2011-89 (peça 57, p. 8; p. 175-176). Ao Demob não caberia a aprovação da troca de modal, mas apenas avaliar a possibilidade da proposta feita pelo Estado, servindo de subsídio para a decisão de revisão da matriz que seria tomada pelo Gecopa, ressaltando que a opinião exarada pelo Demob não vincularia essa decisão.

63. Em razão disso, foi preparada pelo analista Higor Guerra a NT 123/2011, em 8/8/2011 que, em tese, serviria de subsídio para a revisão da matriz. Entretanto, segundo informações prestadas nos autos tanto pelas próprias responsáveis quanto pela apuração

da comissão de sindicância que avaliou suas condutas (peça 57, p. 187, item 6.5), o processo administrativo 80000.036719/2011-89 não saiu fisicamente do Demob, durante o período em que os fatos ocorreram.

64. Dessa forma, conclui-se que a aprovação da matriz de responsabilidades, que ocorreu efetivamente com a Resolução Gecopa 2, de 11/10/2011, não se utilizou das análises feitas pelo Sr. Higor na NT 123/2011, apesar de esta ainda não ter sido substituída, à época, pela nota feita pela Sra. Cristina. Nem se utilizou da análise feita na NT revisada, pois, segundo informação do próprio Ministério Público Federal (peça 1, p. 10), a substituição da referida NT 123/2011 ocorreu em “data incerta entre os dias 14 e 26 de outubro de 2011”, ou seja, em data posterior à decisão tomada pelo Gecopa.

65. A comissão de sindicância apurou que a decisão do Gecopa foi adotada em consonância com o entendimento técnico da representante suplente do MCidades no grupo, Sra. Luiza Vianna, bem como pelo posicionamento dos demais integrantes do grupo (peça 57, p. 185-6).

66. Assim, não há um nexo entre a NT 123/2011 e o teor do que foi aprovado na matriz de responsabilidades. De igual forma, a conduta das servidoras Luiza Vianna e Cristina Soja no que diz respeito à substituição da NT 123/2011 não impacta a regularidade do contrato de financiamento realizado entre Caixa e o Estado do Mato Grosso para implementação do VLT, o qual, como já apurado neste processo, foi feito em consonância com o regulamento do Programa Pró-Transporte, com os normativos internos da Caixa, não havendo qualquer irregularidade ou impropriedade que motive a atuação desta Corte de Contas (peças 29, p. 6-7).

67. Superada essa questão do impacto, passa-se a analisar estritamente a conduta das servidoras no âmbito do processo administrativo 80000.036719/2011-89, que é o cerne da audiência determinada pelo Acórdão 185/2014-TCU-Plenário.

68. As obras de mobilidade urbana no âmbito da Copa foram realizadas por meio do Programa Pró-Transporte, cujo gestor da aplicação é o MCidades, estando entre suas atribuições estabelecer os critérios, procedimentos e parâmetros básicos para análise, seleção, contratação, acompanhamento e avaliação dos projetos a serem financiados pelo Programa, cabendo à Semob, diretamente subordinada ao MCidades, “formular, propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional da Mobilidade Urbana, bem como os instrumentos necessários à sua implementação” (peça 57, p. 122).

69. Em razão disso, foi que, ao pleitear a mudança de modal, o Governo do Mato Grosso entregou os seus estudos para serem apreciados pelo MCidades, no tocante à viabilidade da proposta. Esperava-se, então, que o processo administrativo formado dentro do Demob para apreciação dos estudos fornecidos pelo Governo do Mato Grosso servisse de subsídio para a aprovação da troca do modal, o que não ocorreu, uma vez que este não saiu de dentro do Departamento.

70. Somente após a aprovação da nova matriz foi revista a NT 123/11 e, embora essa revisão tenha ocorrido no final de outubro, a nova nota foi datada de 8/9/2011 (peça 57, p. 310), fazendo parecer que havia sido elaborada antes da aprovação do Gecopa e que teria servido de subsídio para tal, prejudicando eventual análise posterior dos fatos pelos órgãos de controle e induzindo a conclusões equivocadas. Como observado pelo Ministro Valmir Campelo (peça 76, p. 2-3), a constituição do processo administrativo e suas formalidades “visam historiar os fatos que ensejaram os atos do administrador, fornecendo subsídio a terceiros e à sociedade, tanto da motivação que direcionou suas decisões – todas convergentes para um fim público – como da legalidade das trilhas

tomadas para alcançá-la.”

71. *No presente caso, se não fosse a notícia ter vindo a público (peça 57, p. 32-41) por meio da mídia, ainda se teria a ideia de que todo o processo de aprovação de revisão da matriz, no tocante ao Estado do Mato Grosso, havia sido feito com base na NT 123/11 elaborada pela Sra. Cristina Soja, prejudicando assim a transparência do processo e ferindo os princípios do controle e da lealdade processual.*

72. *Conforme o processo administrativo disciplinar instaurado para apurar a conduta das responsáveis, houve também um descumprimento de normas legais e regulamentares, uma vez que a troca das notas não ocorreu nos termos da Portaria 5 do MPOG, que prevê a elaboração de um termo de desentranhamento para retirar peça do processo (peça 85, p. 56).*

73. *Essa Portaria era de conhecimento das responsáveis à época dos fatos, porém, havia o questionamento se a NT feita pelo Sr. Higor representava o posicionamento final do Demob, uma vez que ainda não tinha sido apreciada pelo Secretário Nacional do Semob.*

74. *A própria comissão de sindicância identificou que o processo de instrução, manuseio e tramitação de processos no âmbito do Demob era “extremamente falho, tendo sido constatada a ausência de normas que disciplinem a aprovação de uma nota técnica pela diretora do departamento, bem como sua inserção nos processos e sua tramitação, interna e externa” (peça 57, p. 188). Para minimizar essas falhas, posteriormente, foi elaborado um documento com os procedimentos que deveriam ser feitos dentro do departamento acerca da emissão e aprovação de notas técnicas (peça 85, p. 66-72).*

75. *Diante disso, é razoável dizer que a conduta de substituição das notas não foi praticada com má-fé, não só pela falta de normas, mas também porque as servidoras que desentranharam a peça original e assinaram o documento que prevaleceu no processo como parecer do Demob detinham prerrogativa funcional para tomar decisões em nome do órgão, além de possuírem formação acadêmica e experiência profissional compatíveis com o teor da nota técnica (peça 57, p. 177-179).*

76. *No entanto, o mesmo não se pode dizer acerca da data colocada na nota produzida pela Sra. Cristina, que induz a pensar que foi produzida antes da decisão do Gecopa de revisão da matriz de responsabilidades. Quanto a esse ponto, há a informação de que a data foi colocada “sem pensar muito” (peça 85, p. 48). Mas o certo é que a nota foi feita pela Sra. Cristina com o “de acordo” da Sra. Luiza, colocada no processo em uma ordem cronológica equivocada e, dessa forma, encaminhada cópia do processo ao Ministério Público, dando a impressão de que o processo de aprovação da matriz teve como subsídio tal nota e dificultando a análise da legalidade das trilhas tomadas para adoção da decisão do Gecopa pelos órgãos de controle.*

77. *Nesse ponto, não há como caracterizar a boa-fé na conduta das responsáveis, uma vez que fere diretamente o art. 22, §1º, da Lei 9.874/1999 que diz que “os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável”; norma de conhecimento de toda a Administração Pública, principalmente de quem ocupa cargos de direção e de gerência, como é o caso das responsáveis. Além disso, a conduta das responsáveis também feriu o art. 2º, IV, da Lei 9.874/199, e os princípios da transparência, do controle e da lealdade processual, também conhecidos de toda a Administração.*

78. *Dessa forma, tendo em vista os cargos ocupados pelas responsáveis, bem como a sua capacitação profissional não há como presumir que não tinham consciência da*

ilicitude do ato que praticaram, afastando a possibilidade de boa-fé, pois o que se espera de quem ocupa tais funções e possui tal nível de capacitação é que cumpram com as normas e os princípios que regem a Administração Pública, o que significaria, no caso concreto, ter colocado a data final de produção da nota de forma correta, de modo que os órgãos de controle, ao averiguar a legalidade da trilha percorrida para aprovação da nova matriz, pudessem entender a influência que tal nota teve na decisão tomada pelo Gecopa.

79. *Como atenuante para o caso, observa-se o fato de que, efetivamente, tal nota não teve influência sobre a decisão de aprovação da nova matriz de responsabilidades, conforme descrito nos itens 65 e 66, de sorte que a ilicitude da conduta das responsáveis não contaminou essa tomada de decisão e, consequentemente, não atingiu o contrato de financiamento realizado entre a Caixa e o Estado do Mato Grosso.*

Responsabilização:

80. *Por todo o exposto, propõem-se que sejam rejeitadas as razões de justificativas das responsáveis, uma vez que os argumentos apresentados não foram suficientes para afastar a ilicitude da conduta de Luiza Gomide de Faria Vianna (Diretora do Demob, CPF 147.827.309-96) e Cristina Maria Soja (Gerente de Projetos, CPF 516.248.186-68), caracterizada pela substituição da NT 123/2011, no âmbito do processo administrativo 80000.036719/2011-89, por outra nota de igual numeração e número de páginas, preparada pela Sra. Cristina e com o “de acordo” da Sra. Luiza, com uma data que faz parecer ter sido elaborada antes da decisão de aprovação da nova matriz de responsabilidades (itens 76-79).*

81. *Quanto ao nexo de causalidade, verificou-se que a conduta das responsáveis provocou a violação da integridade do processo administrativo, com prejuízo ao controle dos motivos que fundamentaram a revisão da matriz de responsabilidades da Copa.*

82. *Observa-se, contudo, que é possível reconhecer a boa-fé das responsáveis no simples ato de substituição das notas (item 75), uma vez que o processo de instrução, manuseio e tramitação de processos no âmbito do Demob era falho, diante da ausência de normas que disciplinassem a aprovação de nota técnica pela diretora do departamento, e também porque as servidoras que desentranharam a peça original e assinaram a nova nota que prevaleceu no processo detinham prerrogativa funcional para tomar decisões em nome do órgão, além de possuírem formação acadêmica e experiência profissional combatíveis com o teor da nota técnica.*

83. *No entanto, não foi possível vislumbrar boa-fé das responsáveis quando, na nota produzida pela Sra. Cristina, com o “de acordo” da Sra. Luiza, foi colocada uma data anterior a de sua elaboração, dando a impressão de que havia sido feita em um momento anterior à decisão do Gecopa, dificultando a análise da legalidade das trilhas tomadas para adoção dessa decisão pelos órgãos de controle. Tal conduta fere diretamente os arts. 2º, IV, e 22, §1º, da Lei 9.874/1999, bem como os princípios da transparência, do controle e da lealdade processual; normas de conhecimento de toda a Administração Pública, especialmente de quem ocupa cargos de direção e de gerência, como é o caso das responsáveis (itens 76 a 78).*

84. *Apesar da atenuante de que a NT 123/2011, quer seja a primeira ou a segunda, não influenciou a decisão de aprovação da matriz de responsabilidades, entende-se que, diante da ausência de boa-fé na conduta das responsáveis, que provocou a violação da integridade do processo, ficou caracterizada grave infração à norma legal, razão pela qual, propõe-se também a aplicação da multa no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.*

CONCLUSÃO

85. *Examinou-se expediente encaminhado pela Procuradoria da República no Distrito Federal, em que se comunica ação civil pública por ato de improbidade administrativa impetrada contra Luiza Gomide de Faria Viana e Cristina Maria Soja, respectivamente, diretora de mobilidade urbana e gerente de projetos no Ministério das Cidades, por terem subtraído uma nota técnica do processo administrativo 80000.036719/2011-89, no qual se apreciava proposta do Governo do Estado do Mato Grosso para troca do modal de transporte urbano inscrito na matriz de responsabilidades para a Copa de 2014 na cidade de Cuiabá, de Bus Rapid Transit (BRT) para Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). No lugar da nota técnica subtraída, as servidoras inseriram outra, produzida por ambas, com a mesma numeração, mas com conteúdo distinto.*

86. *Considerando que as informações apresentadas poderiam impactar na apreciação da regularidade da operação de financiamento da Caixa Econômica Federal com o Governo do Mato Grosso, realizou-se, inicialmente, inspeção com o objetivo de apurar a atuação da Caixa nessa operação, concluindo que esta teria agido em consonância com o contrato de financiamento firmado, com o regulamento do Programa Pró-Transporte e com os seus normativos internos, não incorrendo em qualquer irregularidade ou impropriedade a motivar a atuação desta Corte de Contas (peças 29-31). O Relator, em seu voto, acompanhou o entendimento em relação à regularidade do contrato de financiamento (peça 39, p. 1).*

87. *Superada essa etapa, foram chamadas em audiência Luiza Gomide de Faria Vianna e Cristina Maria Soja a fim de que apresentassem suas razões acerca da subtração de documento processual, com substituição por outro, com parecer contrário, cometida no âmbito do processo administrativo 80000.036719/2011-89.*

88. *Os argumentos apresentados pelas responsáveis não foram suficientes para afastar a ilicitude de sua conduta, caracterizada pela substituição da NT 123/2011, no âmbito do processo administrativo 80000.036719/2011-89, por outra nota de igual numeração e número de páginas, preparada pela Sra. Cristina e com o “de acordo” da Sra. Luiza, com uma data que faz parecer ter sido elaborada antes da decisão de aprovação da nova matriz de responsabilidades (itens 70-71).*

89. *Analizada a boa-fé das responsáveis, concluiu-se que, no tocante ao simples ato de substituição das notas, não ficou caracterizada má-fé, uma vez que o processo de instrução, manuseio e tramitação de processos no âmbito do Demob era falho, não havendo normas que disciplinassem a aprovação de nota técnica pela diretora do departamento, e também porque as servidoras que desentranharam a peça original e assinaram a nova nota que prevaleceu no processo detinham prerrogativa funcional para tomar decisões em nome do órgão, além de possuírem formação acadêmica e experiência profissional combatíveis com o teor da nota técnica. (itens 73 a 75).*

90. *No entanto, não foi possível vislumbrar a boa-fé das responsáveis quando, na nota produzida pela Sra. Cristina, com o “de acordo” da Sra. Luiza, foi colocada uma data anterior a de sua elaboração, dando a impressão de que havia sido feita em um momento anterior à decisão do Gecopa, dificultando a análise da legalidade das trilhas tomadas para adoção dessa decisão pelos órgãos de controle. Tal conduta fere diretamente os arts. 2º, IV, e 22, §1º, da Lei 9.874/1999, bem como os princípios da transparência, do controle e da lealdade processual; normas de conhecimento de toda a Administração Pública, especialmente de quem ocupa cargos de direção e de gerência, como é o caso das responsáveis (itens 76 a 78).*

91. Diante do exposto e considerando que não restaram evidenciadas irregularidades no contrato de financiamento firmado pela Caixa, propõe-se conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, rejeitando-se as razões de justificativas apresentadas por Luiza Gomide de Faria Vianna e Cristina Maria Soja. Diante dos fatos apurados, propõe-se também a aplicação de multa, nos termos do art. 58, II, da Lei 8.443/1992, uma vez que o ato praticado pelas responsáveis pode ser configurado como grave infração à normal legal.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

92. Entre os benefícios do exame desta representação pode-se mencionar a apuração dos fatos apresentados com a aplicação de multa aos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

93. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao gabinete do relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, por intermédio da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra), em observância ao § 1º do art. 5º da Portaria-Segecex 9/2013, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, uma vez que não foram identificadas irregularidades no contrato de financiamento firmado entre a Caixa Econômica Federal e o Estado do Mato Grosso para a construção do VLT de Cuiabá, mas restou comprovada a conduta irregular imputada às servidoras Luiza Gomide de Faria Vianna e Cristina Maria Soja;

b) rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Luiza Gomide de Faria Vianna e Cristina Maria Soja, uma vez comprovada a conduta irregular das responsáveis, caracterizada pela substituição da NT 123/2011, no âmbito do processo administrativo 80000.036719/2011-89, por outra nota de igual numeração e número de páginas, com uma data que faz parecer ter sido elaborada antes da decisão de aprovação da nova matriz de responsabilidades, ferindo os arts. 2º, IV, e 22, § 1º, da Lei 9.784/1999, bem como os princípios da transparência, do controle e da lealdade processual;

c) aplicar às Sras. Luiza Gomide de Faria Vianna (CPF 147.827.309-96), diretora do Departamento de Mobilidade Urbano) e Cristina Maria Soja (CPF 516.248.186-68, gerente de projetos do Departamento de Mobilidade Urbano), individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das respectivas notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar o desconto das dívidas na remuneração das servidoras, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

f) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem:

f.1) ao representante, Procurador da República no Distrito Federal Paulo Roberto Galvão de Carvalho, em referência ao Ofício 4.592/2012/PG/PRDF/MPF;



f.2) ao Procurador da República em Mato Grosso e membro do Grupo de Trabalho da Copa do Mundo de 2014, Rodrigo Golivio Pereira, em referência ao Ofício PR/MT/247 24741/2012;

f.3) à Caixa Econômica Federal;

f.4) ao Ministério das Cidades;

g) apensar os presentes autos ao TC 010.765/2010-7, na forma do art. 36 da Resolução- TCU 259/2014.”

É o relatório.

VOTO

Examina-se Representação oriunda de comunicação da Procuradoria da República no Distrito Federal, acerca de possíveis irregularidades no processo administrativo 80000.036719/2011-89, instaurado no âmbito do Ministério das Cidades, no qual se apreciava proposta do Governo do Estado do Mato Grosso para troca do modal de transporte urbano inscrito na matriz de responsabilidades para a Copa de 2014, na cidade de Cuiabá, de Bus Rapid Transit (BRT) para Veículo Leve sobre Trilhos (VLT).

Após conhecer da Representação e determinar a realização de diligências preliminares por meio do Acórdão 3.247/2012-Plenário, o Tribunal, ao acolher as razões do então relator, Exmo. Ministro Valmir Campelo, prolatou o Acórdão 185/2014- Plenário vazado nos seguintes termos:

“9.1. determinar, com base no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, a audiência das Sras. Luiza Gomide de Faria Vianna (CPF 147.827.309-96), ex-Diretora de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, e Cristina Maria Soja (CPF 516.248.186-68), ex-Gerente de Projetos da mesma Pasta Ministerial, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem suas razões de justificativa para a subtração de documento processual, com substituição por outro, com parecer contrário, cometida no âmbito de processo relacionado à revisão da matriz de responsabilidades no Estado do Mato Grosso, em desrespeito aos arts. 2º, inciso IV, e 22, §§ 1º e 4º; da Lei 9.784/1999, bem como dos princípios do controle, da lealdade processual, da documentação, da motivação e da moralidade, configurando ato praticado com grave infração à norma legal, sujeitando-as à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.2. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao representante, ao Ministério das Cidades e às Sras. Luiza Gomide de Faria Vianna e Cristina Maria Soja.”

II

A União, por intermédio do Ministério do Esporte, o Estado do Mato Grosso e o Município de Cuiabá/MT assinaram, em 13/1/2010, matriz de responsabilidades com o compromisso de executar ações necessárias à realização da Copa do Mundo de 2014. As obras de mobilidade urbana previstas na referida matriz seriam de responsabilidade do Governo Estadual, tendo a União oferecido a possibilidade de financiamento dessas ações junto à Caixa Econômica Federal (peça 57, p. 5).

A versão inicial da matriz de responsabilidades contemplava a realização de obras de mobilidade urbana em Cuiabá por meio da implantação de trechos de BRT – *Bus Rapid Transit*, com valor orçado em R\$ 481,2 milhões, sendo R\$ 454,7 milhões oriundos de financiamento da Caixa por meio do Programa Pró-Transporte, com recursos do FGTS, e R\$ 26,5 milhões assumidos como contrapartida do Governo do Estado de Mato Grosso. Os prazos de conclusão dos diversos trechos seriam entre julho de 2010 e julho de 2012 (peça 57, p. 5; p. 83-85).

No primeiro semestre de 2011, o Governo Federal iniciou processo de revisão da matriz de responsabilidades, ocasião em que foi aberta possibilidade de reavaliação das propostas, desde que não houvesse aumento do valor do financiamento e fossem observados prazos compatíveis com o início da Copa. Assim, eventuais aumentos de custos dos empreendimentos seriam arcados pelos próprios proponentes na forma de aumento de contrapartida (peça 57, p. 7-8; p. 175- 176).

Durante o processo de revisão da matriz, o Governo do Estado do Mato Grosso encaminhou ao Departamento de Mobilidade Urbana (DeMob) da Secretaria de Transporte e da Mobilidade do Ministério das Cidades (Semob) estudos no intuito de justificar alteração do modal

proposto para a cidade de Cuiabá, de BRT para o sistema de VLT – Veículos Leves sobre Trilhos. Esses estudos foram autuados no DeMob, constituindo processo administrativo 80000.036719/2011-89 (peça 57, p. 8; p. 175-176).

Em 28/7/2011, a então titular do DeMob, Luiza Gomide de Faria Vianna, encaminhou o referido processo administrativo ao Analista de Infraestrutura Higor Guerra para emissão de parecer técnico. Por meio da Nota Técnica (NT) nº 123/2011/DeMob/SeMob/MCidades, de 8/8/2011, o analista manifestou-se desfavoravelmente à alteração do novo modal, tendo em vista a exiguidade de prazos até a realização da COPA e as deficiências nas estimativas de custos (peça 57, p. 8-9 e nota técnica à peça 66, p. 81-96).

Posteriormente, Luiza Vianna Gomide repassou o processo à Gerente de Projetos do Demob, Cristina Maria Soja (nomeada em 30/8/2011), mediante despacho com o seguinte teor: *“Considerando que a proposta foi alterada e aprovada, favor rever o processo”*. Segundo o Ministério Público Federal, o teor do despacho demonstra que a proposta de revisão da matriz já teria sido aprovada e, portanto, *“fazia-se necessário falsear argumentos técnicos a posteriori para justificar a prévia aprovação”* (peça 57, p. 9-10 e despacho à peça 66, p. 100).

De fato, em 28/9/2011 (*in* DOU de 14/10/2011), a União, por intermédio do Ministério do Esporte, o Governo do Estado do Mato Grosso e a Prefeitura de Cuiabá assinaram o termo aditivo à matriz de responsabilidades que oficializou a troca do BRT para o VLT (peça 62, p. 80-85). O Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (Gecopa), por sua vez, aprovou a revisão da matriz em 11/10/2011, nos termos da Resolução Gecopa 2/2011. A alteração do modal ampliou os custos de implantação da obra para R\$ 1,2 bilhão (na licitação, esse valor foi elevado para R\$ 1,4 bilhão). O valor do financiamento da Caixa, contudo, foi mantido em R\$ 454,7 milhões (peça 62, p. 82).

Em 6/10/2011, Cristina Soja despachou o processo, que até então permanecera em sua carga, de volta ao analista Higor Guerra, no intuito de a nota técnica por ele elaborada ser modificada (peça 57, p. 10). De acordo com o depoimento prestado pelo analista ao inquérito promovido pelo Ministério Público Federal, suas superiores hierárquicas aduziram ser necessária a modificação do parecer técnico a fim de a posição do órgão estar *“em sintonia com a decisão do governo”*, razão pela qual *“não poderia constar a discordância no processo”* (peça 57, p. 73-77).

Por sua vez, as dirigentes Luiza Vianna e Cristina Soja sustentaram haver divergência entre o entendimento da Diretoria do Departamento e a opinião expressa pelo analista informante, além de questões de estilo a serem aprimoradas, motivo pelo qual consideravam necessário revisar a nota técnica (peça 57, p. 114-120 e 132-135).

Nesse ínterim, chegou ao DeMob requisição de informações do Ministério Público do Estado do Mato Grosso acerca do processo de análise da alteração do modal de Cuiabá (peça 57, p. 11).

Como o analista Higor Guerra recusou-se a modificar sua nota técnica, Luiza Vianna e Cristina Soja resolveram produzir novo documento, expressando o posicionamento considerado correto por ambas, e o inseriram no processo em substituição à peça elaborada pelo analista. Essa nova nota técnica apresenta a mesma numeração da anterior e apresenta data retroativa de 8/9/2011, embora, segundo o Ministério Público, tenha sido produzida posteriormente, em data incerta entre os dias 14 e 26/10/2011 (peça 57, p. 11-12 e nota técnica à peça 67, p. 2-16).

Em 28/10/2011, uma cópia do processo, já com a nova nota técnica, foi encaminhada ao Ministério Público do Mato Grosso para atender à sua solicitação. Esse, aliás, juntamente com a própria substituição da nota técnica, foi um dos motivos que fundamentaram a ação civil por improbidade administrativa, originador da presente Representação. O *parquet* considera que as

requeridas agentes omitiram informações técnicas e apresentaram documento adulterado ao Ministério Público (peça 57, p. 14).

Em uma reunião realizada em 21/11/2011, no DeMob, com a presença da Diretora do Departamento, da Gerente de Projetos e de boa parte dos analistas de infraestrutura do órgão, cujo áudio encontra-se juntado aos autos, Luiza Vianna e Cristina Soja expressaram as razões que, segundo elas, motivaram a troca da nota técnica, dentre as quais a discordância com o posicionamento do analista Higor Guerra e o fato de elas serem as responsáveis pelas decisões da Diretoria (peça 57, p. 16-17).

Essas ocorrências chegaram ao conhecimento da mídia, a qual publicou uma série de reportagens sobre o assunto, inclusive trechos de áudio da reunião ocorrida no Demob (peça 57, p. 32-41).

Em 29/11/2011, o Ministro das Cidades designou comissão de sindicância para apurar a ocorrência de possível ilícito funcional no âmbito do processo administrativo em questão (peça 57, p. 72; p. 155-192).

A comissão organizou seu trabalho de modo a elucidar, dentre outros, os seguintes tópicos que interessaram à instrução inicial deste processo (peça 57, p. 185): (i) a possível ocorrência de ingerências políticas nas manifestações técnicas do Demob por ocasião da assinatura do termo aditivo à matriz de responsabilidades; (ii) o procedimento de autuação, instrução, manuseio e fluxo de documentos, e as supostas irregularidades que daí emergiram.

Em relação ao primeiro tópico, a comissão sindicante reputou que a alteração da matriz de responsabilidades, com a consequente substituição do BRT pelo VLT em Cuiabá, não reflete irregularidade. Arrimou sua conclusão nos seguintes pontos:

- legitimidade municipal para apresentar projetos de mobilidade urbana;
- apreciação técnica do Gecopa como órgão de assessoramento do Comitê Gestor da Copa, a quem compete, na esfera do Governo Federal, deliberar pela aceitação da proposta;
- assinatura do termo aditivo à matriz de responsabilidades em consonância com o entendimento técnico da Diretora de Mobilidade Urbana e representante do Ministério das Cidades no Gecopa, a servidora Luiza Vianna, que manifestou e justificou nos autos sua posição favorável à proposta de alteração da matriz; e na declaração desta, bem como do Chefe de Gabinete do Ministro e do Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, negando qualquer ingerência nas conclusões de ordem técnica (peça 57, p. 185-186).

Quanto ao segundo tópico, relativo à autuação de documentos e tramitação de expedientes internos da SeMob, a comissão reuniu indícios de ilícito funcional, em tese perpetrado pelas servidoras Luiza Vianna e Cristina Soja, devido à substituição da nota técnica de lavra do analista Higor Guerra, suprimida do processo administrativo, apontando possível violação às normas gerais para utilização dos serviços de protocolo no âmbito da Administração Pública Federal. Assim, propôs a instauração de processo administrativo disciplinar (peça 57, p. 187-188).

O processo administrativo disciplinar instaurado sob o nº 00190.018740/2012-54 (peça 85, p. 56-62) concluiu que:

- a) houve descumprimento de normas legais e regulamentares (art. 116, III, da Lei 8.112/1990), uma vez que não foi observada a Portaria 5, do MPOG, acerca da substituição da nota;
- b) não ficou demonstrada má-fé das acusadas, inexistindo indícios de valimento do cargo;
- c) os atos das servidoras não teriam causado prejuízo ao erário;

d) a decisão de troca de modal foi tomada em conjunto por diversas pastas em momento anterior à substituição da nota técnica: Ministério dos Esportes, Governo do Estado do Mato Grosso e Prefeitura Municipal de Cuiabá;

e) a nota técnica original não era a posição final do DeMob.

As conclusões do PAD levaram à aplicação da penalidade de advertências às servidoras.

Paralelamente, em 24/11/2011, o Ministério Público Federal instaurou Procedimento Preparatório para apurar o caso, o qual resultou na ação civil por ato de improbidade administrativa que inaugura este feito, impetrada em junho de 2012 (peça 57, p. 2). A referida ação foi admitida em 9/8/2012 pelo Juiz Federal da 5ª Vara, por considerar que existem indícios a justificar o seu processamento (peça 63, p. 76-94).

Por último, dados atualizados da operação de financiamento da obra do VLT de Cuiabá, enviados periodicamente pela Caixa à unidade técnica deste Tribunal, até setembro/2014, indicam o desembolso de R\$ 297,33 milhões, montante que corresponde a 70,2% do total financiado.

III

Em suas defesas, as justificantes alinham os seguintes argumentos:

- a Nota Técnica nº 123/2011/DeMob/SeMob/MCidades não tinha por objetivo aprovar a troca de modal de transporte urbano em Cuiabá, mas apreciar os estudos que fundamentaram a decisão do Governo do Estado do Mato Grosso para a implementação do VLT;

- a direção e a gerência do Departamento de Mobilidade Urbana (DeMob) discordavam do parecer externado pelo analista informante por entenderem que: os estudos apresentados pelo Governo de Mato Grosso eram claros o suficiente para justificar a alteração do modal de transporte urbano de BRT para o VLT; à época, não era possível afirmar da impossibilidade de as obras ficarem prontas para a Copa de 2014, pois faltavam 32 meses para o início do evento;

- a divergência técnica e administrativa entre o entendimento do corpo dirigente do DeMob e a parecer do analista de infraestrutura, bem como o fato de Nota Técnica 123/2011 não ter saído do Departamento de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, levaram as responsáveis a decidir pela substituição da nota técnica. Em reforço às suas razões, juntaram aos autos a nota que foi substituída, contendo todas as anotações referentes às divergências que havia (peça 85, p. 14-50);

- não houve a intenção de ocultar a revisão ou qualquer ato praticado pelas agentes, tendo havido ampla discussão com o analista, foram encaminhadas cópias das duas versões das notas técnica ao então Secretário Nacional para apreciação por meio de memorando, além de terem sido prestados todos os esclarecimentos ao Ministério Público, à Comissão de Sindicância do Ministério das Cidades, à Controladoria Geral da União no processo administrativo PAD, à Justiça Federal e à Polícia Federal;

- em razão dos fatos inquinados e dos diversos processos instaurados contra as servidoras, foi estabelecido procedimento administrativo tendente a registrar a opinião dos analistas e da chefia quando ocorressem divergências técnicas;

- à época dos fatos, antes da definição do referido procedimento, havia o entendimento na diretoria de que notas técnicas representavam a manifestação do departamento, ou seja, da instituição.

Ao examinar as alegações dos defendentes, a SecexFazenda propõe a rejeição das razões de justificativa e aplicação de sanção pecuniária individual às defendentes.

Acolho o encaminhamento alvitrado pela unidade instrutiva.

É inegável a gravidade da ilicitude da conduta imputada às servidoras Luiza Gomide de Faria Vianna e Cristina Maria Soja, à época, investidas respectivamente nas funções de Diretora do Departamento de Mobilidade (DeMob) e de Gerente de Projetos, caracterizada pela substituição da Nota Técnica 123/2011, no âmbito do processo administrativo 80000.036719/2011-89, por outra nota técnica de igual numeração e número de páginas. A nova peça técnica foi preparada pela servidora Cristina Maria e contou com o “de acordo” da servidora Luiza Gomide, no propósito de transparecer o fato desse documento haver sido elaborado pelo Departamento de Mobilidade Urbana antes da decisão que aprovou a nova matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo FIFA 2014 (itens 76-79).

A responsabilidade das agentes públicas exsurge da prática de ato que violou a integridade do processo administrativo, com prejuízo ao controle dos motivos que fundamentaram a revisão da matriz de responsabilidades da Copa. Os responsáveis encontram-se incursos na violação dos princípios da transparência, do controle e da lealdade processual, inscrito nos arts. 2º, IV, e 22, §1º, da Lei 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo). Tal norma era ou, pelo menos, deveria ser de conhecimento dos agentes públicos, sobretudo por ocuparem cargos de direção e de gerência. Ao terem potencial consciência da ilicitude, era-lhes exigível conduta diversa.

Embora o fato ilícito ora invecivado não tenha provocado dano ao Erário, não poderia ser relegado a mero formalismo processual, muito menos tido como irregularidade não sujeita à fiscalização pelo TCU. Nesse sentido decidiu o Plenário por meio do Acórdão 185/2014 ao determinar a audiência das responsáveis. A confirmação do ilícito nesses autos revela que a conduta impugnada conspurca a própria motivação do ato administrativo previsto no artigo 50 da Lei do Processo Administrativo por não historiar os fatos que ensejaram a alteração da matriz de responsabilidade. Assim, a subtração de documento avilta o princípio do controle ao ocultar informações essenciais ao exame da regularidade dos atos administrativos, sobretudo em relação aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Como fator atenuante ao juízo de reprovação da conduta das responsáveis, saliento não haver registro que desabone a vida funcional pregressa das servidoras públicas. Por outro lado, não vislumbro boa-fé das agentes quando falseiam a verdade ao produzirem documento público não condizente com os fatos a fim de darem aparência de legalidade a ato administrativo e, assim, conferirem legitimidade a ato decisório da alta Administração.

Em suma, considero a Representação parcialmente procedente, rejeito as razões de justificativa apresentadas por Luiza Gomide de Faria Vianna e por Cristina Maria Soja, e aplico-lhes sanção pecuniária individual prevista no artigo 58, inciso II, Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de novembro de 2014.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator



ACÓRDÃO Nº 122/2015 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, “d”, do Regimento Interno, c/c o Enunciado 145 da Súmula da Jurisprudência no Tribunal de Contas da União, em retificar, por inexatidão material, o Acórdão 3.198/2014-TCU-Plenário, no que diz respeito ao CPF da Sra. Luiza Gomide de Faria Vianna, a fim de que conste o número 147.827.308-96, mantendo-se inalterados os demais termos do referido acórdão, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-017.080/2012-6 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Responsáveis: Cristina Maria Soja (516.248.186-68); Jorge Fontes Hereda (095.048.855-00); Luiza Gomide de Faria Vianna (147.827.308-96)
- 1.2. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal
- 1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).
- 1.6. Advogado constituído nos autos: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:

Ata nº 4/2015 – Plenário

Data: 4/2/2015 – Ordinária

Relator: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Presidente: Ministro AROLDO CEDRAZ

Representante do Ministério Público: Procurador-Geral PAULO SOARES BUGARIN

TCU, em 4 de fevereiro de 2015.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

ACÓRDÃO Nº 699/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.797/2014-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II - Solicitação do Congresso Nacional (Requerimento nº 561/2013).
3. Interessado: Congresso Nacional (Câmara dos Deputados).
4. Entidade: Congresso Nacional.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação (SecobEdificação).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, aprovada no âmbito da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminhada mediante Ofício de nº 002/2014/CFFC-P, pelo Presidente dessa Comissão, Exmo. Sr. Deputado Edinho Bez, com origem no Requerimento nº 561/2013, de autoria de autoria dos Excelentíssimos Senhores Deputados Carlos Brandão e Edio Lopes, tendo por objeto obter informações acerca de obras públicas, financiadas com recursos federais, que se encontram paralisadas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, art. 38, inciso II, da Lei nº 8.443/92; c/c os arts. 1º, inciso III, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente Solicitação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade;

9.2. informar ao solicitante que:

9.2.1. a inexistência de um cadastro de obras públicas executadas com recursos federais, cuja necessidade foi apontada pelo TCU mediante os Acórdãos 1.188/2007 e 617/2010, ambos do Plenário, com determinação de providências ao Poder Executivo, dificulta que se levantem informações precisas e atualizadas sobre que obras estão atualmente em execução, concluídas ou paralisadas;

9.2.2. as determinações presentes nos Acórdão 1.188/2007 e 617/2010 foram objeto de monitoramento desta Corte, no âmbito do TC 006.922/2013-9, oportunidade na qual o TCU, por meio do Acórdão 148/2014 - Plenário, determinou à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG – que fizesse constar do relatório de gestão a ser apresentado nas contas relativas aos próximos exercícios, as medidas adotadas para a implementação do cadastro de obras executadas com recursos federais;

9.2.3. tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 439/2009, que estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais, versando sobre providências, a cargo do poder executivo, para a criação de um cadastro informatizado unificado de todas as obras de engenharia e serviços a elas associados custeados com recursos orçamentários da União;

9.2.4. o resultado de recentes levantamentos efetuados pelo TCU em relação a alguns setores estão nos relatórios que fundamentaram os Acórdãos 2.109/2013, 162/2014, ambos do Plenário, e nas peças ora encaminhadas do processo TC 007.116/2013-6;



9.2.5. as obras existentes atualmente no quadro de bloqueio (Anexo VI da Lei Orçamentária Anual) estão paralisadas por força de deliberação do Congresso Nacional;

9.3. encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima elencadas, cópia dos Acórdãos, 1.188/2007, 617/2010, 2.109/2013, 148/2014 e 162/2014, todos do Plenário, acompanhados dos relatórios e dos votos que os fundamentaram, e das peças 48, 49 e 52 do TC 007.116/2013-6, autuadas, respectivamente, às peças 10, 11 e 12 deste processo;

9.4. dar ciência ao solicitante desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;

9.5. considerar atendida a presente solicitação e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008.

10. Ata nº 9/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/3/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0699-09/14-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 002.797/2014-3

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional (Requerimento nº 561/2013).

Entidade: Congresso Nacional.

Interessado: Congresso Nacional (Câmara dos Deputados).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL/CÂMARA DOS DEPUTADOS. REQUERIMENTO Nº 561/2013. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES ACERCA DE OBRAS PÚBLICAS, FINANCIADAS COM RECURSOS FEDERAIS, QUE SE ENCONTRAM PARALISADAS. CONHECIMENTO. ATENDIMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do Ofício 002/2014/CFFC-P, de 3/2/2014 (peça 1), por meio do qual o Exmo. Senhor Deputado Edinho Bez, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha o requerimento nº 561/2013, de autoria dos Excelentíssimos Senhores Deputados Carlos Brandão e Edio Lopes.

2. Tal requerimento, aprovado no âmbito daquela comissão em 4/12/2013, solicita que esta Corte encaminhe à referida comissão lista atual das obras consideradas inacabadas, executadas pelo Governo Federal, por estados ou por municípios mediante recursos federais transferidos.

3. Preliminarmente, registre-se que a solicitação em exame atende aos requisitos essenciais para seu conhecimento, nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, art. 38, inciso II, da Lei nº 8.443/92; c/c os arts. 1º, inciso III, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e com o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU nº 215/2008.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional.

5. A Presidência do Tribunal de Contas da União encaminhou os documentos à Segecex para a adoção das providências pertinentes (peça 2). Aquela unidade técnica, considerando a competência estabelecida para cuidar do respectivo pleito, enviou o processo, via Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste - Coinfra, à Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação - SecobEdificação, para fins de exame e adoção das providências pertinentes, observadas as recomendações contidas na Resolução-TCU nº 215/2008, que disciplina a matéria aqui tratada no âmbito desta Corte de Contas (peça 3).

6. A SecobEdificação, em sua instrução (peça 13), abaixo integralmente reproduzida, com ajustes de forma tidos por pertinentes, pronuncia-se nos seguintes termos:

III - EXAME TÉCNICO

5. Com vistas a atender a solicitação, foi feita consulta aos sistemas informatizados do Tribunal, tendo sido encontrados os seguintes processos, que tratam do assunto objeto dessa solicitação:

a) TC 012.667/2006-4

6. Esse processo, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, tratou de relatório de auditoria realizada com o objetivo de elaborar um diagnóstico sobre as obras inconclusas financiadas com recursos da União, em atendimento à programação constante do Plano de Fiscalização aprovado pelo Acórdão nº 2308/2005-Plenário. A referida auditoria foi apreciada pelo Acórdão 1.188/2007 – Plenário, encontrando-se o citado processo encerrado.
7. Na auditoria apreciada pelo Acórdão 1.188/2007 – Plenário foram listadas 400 obras inconclusas, identificadas pela equipe de auditoria, sob a vinculação dos órgãos e entidades auditados: Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Cidades, Ministério das Comunicações, Ministério do Turismo e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT.
8. É importante ressaltar que as 400 obras listadas na referida auditoria representavam apenas uma amostra do universo de obras inacabadas do Brasil na ocasião. Considerando a impossibilidade de abranger todas as entidades da Administração Pública Federal no escopo do trabalho, e pela natureza do tema, foram selecionados para a amostragem entidades do Poder Executivo que tivessem uma maior concentração de obras. Após análise dos Planos Plurianuais e das Leis Orçamentárias, foram escolhidos oito Ministérios e uma Autarquia Federal para fornecer informações que subsidiassem o desenvolvimento dos trabalhos.
9. Das 400 obras inconclusas constantes do presente levantamento, no valor aproximado de R\$ 3,5 bilhões, 130 eram empreendimentos executados diretamente pela União e as outras 270 eram executadas por estados e municípios, mediante recursos federais transferidos.
10. Na quantificação do potencial prejuízo decorrente da paralisação desses empreendimentos, além de se considerar o montante já empregado, na ordem de um bilhão de reais, deve ser levado em conta outras circunstâncias, tais como a não realização dos benefícios que a utilização da obra inconclusa geraria para a população, além do custo associado ao desgaste das estruturas e parcelas já concluídas, que, por permanecerem muito tempo sem execução, acabam sendo degradadas pela ação deletéria do tempo e das intempéries.
11. Em resumo, uma obra paralisada gera muito mais prejuízo do que apenas aquele representado pelos recursos até então inutilmente nela empregados.
12. Na ocasião da fiscalização, a equipe de auditoria debruçou-se sobre os fatores que conduziriam à paralisação de uma obra, obtendo os resultados apresentados na tabela 1:

Tabela 1 – Causas de não conclusão de obras

CAUSAS	OBRAS INACABADAS DA UNIÃO	%	OBRAS INACABADAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS COM RECURSOS DA UNIÃO	%	TOTAL	%
DECISÃO JUDICIAL	3	2,31%	4	1,48%	7	1,75%
QUADRO BLOQUEIO LOA	4	3,08%	4	1,48%	8	2,00%
QUESTÕES AMBIENTAIS	1	0,77%	6	2,22%	7	1,75%
FLUXO ORÇAMENTÁRIO/FINANCEIRO	79	60,77%	80	29,63%	159	39,75%
PROBLEMAS NO PROJETO/EXECUÇÃO DA OBRA	4	3,08%	37	13,70%	41	10,25%
RESCISÃO CONTRATUAL	6	4,62%	18	6,67%	24	6,00%
CANCELAMENTO DO AJUSTE	0	0,00%	1	0,37%	1	0,25%
INADIMPLÊNCIA DO TOMADOR/CONVENIENTE	0	0,00%	33	12,22%	33	8,25%
PROBLEMAS COM A CONSTRUTORA	1	0,77%	12	4,44%	13	3,25%
ACÓRDÃO TCU	1	0,77%	4	1,48%	5	1,25%

INTERFERÊNCIAS EXTERNAS	0	0,00%	4	1,48%	4	1,00%
MOTIVO NÃO INFORMADO	31	23,85%	67	24,81%	98	24,50%
TO TAL	130	100,00%	270	100,00%	400	100,00%

Fonte: TC 012.667/2006-4

13. Uma vez identificadas as principais causas responsáveis pela interrupção das obras públicas, o trabalho prosseguiu pela detalhada análise de cada uma delas, objetivando apreender o mecanismo que interfere no fenômeno e, dessa forma, identificar possíveis soluções que o minimizem.

14. A principal razão, conforme já assinalado, decorre de disfunções verificadas no fluxo orçamentário e financeiro. Isso porque existe uma grande quantidade de demanda de recursos para início ou continuidade de obras, em confronto com a escassa quantidade de recursos disponíveis. A disfunção no processo já se inicia na fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, pois como a quantidade de obras a serem atendidas é superior à disponibilidade de recursos, nem sempre os valores alocados são suficientes para cumprir as metas físicas e financeiras estabelecidas. Ainda assim, mesmo sem atender com adequação os empreendimentos, o PLOA é enviado ao Congresso para que este avalie e ajuste a proposta orçamentária.

15. Na fase de apreciação da proposta orçamentária pelo Legislativo, este também não possui todos os elementos necessários para criticar a proposta enviada pelo Executivo, visto não haver um sistema informatizado capaz de fornecer ao Congresso as informações específicas das obras em andamento, como os valores necessários para cumprir os cronogramas planejados. O artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal traz dispositivo que tenta viabilizar o envio de informações ao Legislativo pelo Executivo, de forma que nas leis orçamentárias só constem novos projetos depois de atendidos os em andamento. Entretanto, faz-se necessário elaborar mecanismos mais eficazes para o cumprimento dessa regra, que ainda não produz resultados favoráveis no controle das obras inacabadas.

16. Após a aprovação do orçamento, os Decretos de Programação Financeira agravam o quadro, restringindo ainda mais o envio de recursos para as obras. Se na fase de elaboração do PLOA as dotações alocadas já são insuficientes, na execução orçamentária ocorre uma realocação de recursos em virtude das limitações de empenho e de pagamento impostas pelo contingenciamento. Diante disso, torna-se impossível cumprir os cronogramas de execução e as obras demoram múltiplas vezes o tempo necessário para serem concluídas, implicando em custos superiores aos inicialmente previstos, ou seja, causando prejuízo aos cofres públicos. Ressalta-se que, além do contingenciamento, existe também o problema da pouca execução do disponível.

17. Os resultados da auditoria ainda demonstram a falta de planejamento das obras executadas com recursos federais, sendo esta a segunda principal causa de interrupção evidenciada. A ausência de planejamento que prejudica o andamento de uma obra pode acontecer em dois momentos: o primeiro é quando da decisão em incluir o projeto no orçamento e o segundo compreende as etapas de definição da obra para a licitação. Para a inclusão de uma obra na LOA seriam necessários estudos prévios para avaliar a viabilidade do empreendimento, mas não há regra no ordenamento jurídico atual que imponha essa condição. Já para a licitação de uma obra, há dispositivo na Lei 8.666/93 que condiciona o procedimento à prévia existência de um Projeto Básico adequado, mas o descumprimento a essa regra ainda é bastante recorrente nas contratações da Administração Federal.

18. Assim, destacou-se a necessidade de se criar um Cadastro Geral de Obras, sustentado por uma solução de tecnologia de informática que forneça informações detalhadas para a Administração Pública Federal, para o Congresso Nacional e para os órgãos de controle, no sentido de permitir o real acompanhamento dos gastos públicos realizados em obras custeadas com recursos federais.

19. Para que o sistema fosse confiável e eficiente e permitisse a adequada gestão das obras, além de atender às necessidades de acompanhamento e controle dos gastos na área, seria imprescindível

que possibilitasse visualizar todos os empreendimentos custeados com os recursos orçamentários, desde o planejamento, passando pela aprovação dos projetos, acompanhamento e liberação dos recursos de acordo com o cronograma físico e financeiro, além de registrar as fiscalizações efetuadas, tanto pelos órgãos diretamente executores como pelos repassadores, nos casos de recursos transferidos a estados e municípios.

20. Ante o exposto, o Acórdão 1.188/2007 – Plenário trouxe as seguintes deliberações ao apreciar a fiscalização, dentre outras:

9.1. determinar, com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e no art. 250 do Regimento Interno, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que:

9.1.1. implemente um sistema de informações para registro de dados das obras públicas executadas com recursos federais que consubstancie um Cadastro Geral de Obras e permita o controle e acompanhamento dos empreendimentos, bem como a ampla consulta pela sociedade;

9.1.2. na concepção do sistema de que trata o subitem anterior, contemple os seguintes parâmetros:

9.1.2.1. vinculação de todos os contratos de uma determinada obra ao mesmo código (chave OBRA);

9.1.2.2. necessidade do nome da obra ser diferente da ação orçamentária, visto que uma mesma ação poder contemplar mais de uma obra e vice-versa;

9.1.2.3. condicionamento da liberação inicial de recursos para a obra à criação do referido código no sistema (chave OBRA);

9.1.2.4. cadastramento dos cronogramas físico-financeiros de todos os contratos de uma obra em módulo específico para este fim, para o posterior acompanhamento das medições, de forma a cotejar a execução prevista e a realizada, sendo o registro das informações dos cronogramas da obra e das medições condição obrigatória para emitir as notas de lançamento no SIAFI;

9.1.2.5. permanência dos registros até a efetiva conclusão da obra;

9.1.3. adote as providências cabíveis para o cumprimento do parágrafo único do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o encaminhamento, ao Congresso Nacional, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, do relatório com as informações previstas no caput do citado dispositivo;

9.1.4. até que seja implementado o sistema de que trata o subitem 9.1.1 deste Acórdão, encaminhe ao TCU, anualmente, até o final de cada exercício, informações sobre as 400 (quatrocentas) obras listadas nos Anexos I e II do relatório técnico (fls. 234/245), assim como sobre outras obras inacabadas identificadas posteriormente, com nível de detalhamento que abranja o cronograma físico-financeiro previsto, a porcentagem de execução física e financeira já executada, a dotação consignada, bem como outros dados relevantes sobre o andamento da obra;

9.2. recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.2.1. retome a implantação do Portal ObrasNet, com vistas a disponibilizar na Internet informações sobre o andamento das obras públicas realizadas com recursos federais, de forma a facilitar o controle social, passando a incorporar no referido portal as informações a serem disponibilizadas pelo sistema de que trata o subitem 9.1.1 deste Acórdão;

9.2.2. institua normativos no intuito de que os órgãos setoriais elaborem estudos técnicos preliminares das obras que pretendem incluir no orçamento anual, de forma a permitir:

9.2.2.1. a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental do empreendimento;

9.2.2.2. a estimativa dos preços e prazos relativos à elaboração dos projetos e à execução da obra;

9.2.2.3. a tomada de decisão quanto à necessidade de alocar recursos específicos para estudos e projetos em exercício financeiro distinto do previsto para a execução da obra;

9.3. recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria do Tesouro Nacional que acrescente dispositivos na Instrução Normativa STN n.º 01, de 15 de janeiro de 1997, com o fito de:

9.3.1. estabelecer a sistemática a ser utilizada pelos órgãos repassadores para o acompanhamento das obras realizadas por transferências de recursos, mediante a implantação de metodologia padronizada e a utilização obrigatória do sistema de que trata o subitem 9.1.1 deste Acórdão;

9.3.2. exigir que os objetos de convênios ou instrumentos congêneres relativos a obras refiram-se ao empreendimento como um todo ou às suas fases, garantindo assim o alcance da funcionalidade e o atendimento ao interesse público, definindo, para tanto, o conceito dos termos relativos a obra, quais sejam: empreendimento, etapa e fase, tal como se encontram estabelecidos no Manual de Apresentação de Estudos de Pré-Viabilidade de Projetos de Grande Vulto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.4. recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA que os novos procedimentos a serem implantados pelo Projeto ART e Acervo Técnico contemplem os seguintes itens, de modo a possibilitar futura integração das informações geridas pelo sistema CONFEA/CREAs aos sistemas de controle e gestão da Administração Pública:

9.4.1. uniformização dos processos de registro e baixa de ARTs nos CREAs, padronizando formulários e incentivando o uso das versões eletrônicas e on line (via Internet), que favorecem a agilidade, precisão e o acesso a informações tempestivas;

9.4.2. vinculação de um código às obras/serviços públicos, permitindo identificar todas as ARTs relacionadas ao mesmo objeto;

9.4.3. centralização das informações dos CREAs em um banco de dados nacional;

9.4.4. possibilidade de geração de relatórios a partir de pesquisas ao banco de dados nacional por diversas combinações de chaves;

9.4.5. permissão de acesso aos dados de registro e baixa das ARTs das obras públicas aos órgãos de controle;

9.5. sugerir ao Congresso Nacional que:

9.5.1. quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias, regulamente a matéria disposta no caput do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal por intermédio da criação de uma Carteira de Projetos da Administração Pública Federal que contemple informações a serem enviadas ao Legislativo juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária Anual relativas às obras com valor superior a R\$ 10.500.000,00 cuja execução ultrapasse um exercício financeiro e daquelas com limite superior a R\$ 2.000.000,00 com previsão de realizar-se integralmente no exercício do orçamento, listadas por unidade orçamentária e por ordem de prioridade de execução, contendo as respectivas dotações consignadas, data provável de conclusão e montante necessário para os exercícios subseqüentes, compreendendo o seguinte funcionamento:

9.5.1.1. inclusão das obras na Carteira de Projetos condicionada à existência de estudos preliminares de avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental dos empreendimentos, inclusive os decorrentes de emendas parlamentares;

9.5.1.2. correspondência entre a dotação designada à obra e a meta financeira estabelecida no cronograma de execução;

9.5.1.3. obediência à ordem de prioridade atribuída às obras pelos órgãos setoriais quando da destinação de recursos orçamentários e financeiros;

9.5.1.4. impossibilidade de modificação da lista de prioridades pelo Executivo, de um ano para outro, sem a devida motivação;

9.5.1.5. inclusão de obras novas condicionada à existência de recursos suficientes, de modo a não prejudicar o adequado andamento aos projetos já inseridos na Carteira;

9.5.1.6. necessidade do Poder Executivo estabelecer critérios para regulamentar a contenção de recursos orçamentários e financeiros para os empreendimentos componentes da Carteira de Projetos, de forma a viabilizar o cumprimento dos cronogramas definidos, com vistas a priorizar a aplicação de recursos nos empreendimentos em andamento;

9.5.1.7. verificação do cumprimento das exigências relacionadas ao funcionamento da Carteira de Projetos a ser realizada pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de modo a subsidiar a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício subsequente;

9.5.2. quando da regulamentação da Carteira de Projetos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, insira regras definindo, ao longo do tempo, como se dará a transição dos valores de corte inicialmente estabelecidos para as obras constantes da Carteira, de forma a incluir gradualmente as obras de menor valor;

9.5.3. quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, estabeleça a necessidade de implementação e utilização, por parte da Administração Pública, do Cadastro Geral de Obras de que trata o subitem 9.1.1 deste Acórdão;

9.5.4. quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, dada a importância do pleno cumprimento do art. 45 da LRF para que o início de novas obras não prejudique a continuidade daquelas já iniciadas:

9.5.4.1. inclua o conceito da expressão “adequadamente contemplados” no texto da LDO;

9.5.4.2. aperfeiçoe o atual conceito de “projetos em andamento” da LDO, permitindo que a relação de projetos a ser enviada ao Congresso Nacional inclua as obras que alcançarem o limite de 20% de execução até o período de dois meses anterior à data de envio do relatório;

9.5.4.3. avalie, a cada ano, a possibilidade de reduzir o limite de 20% de execução definido para caracterizar obras em andamento, na medida em que se verificar a redução do estoque de obras públicas federais;

(...)

21. Ante todo o exposto, considerando a ausência de um cadastro de obras públicas financiadas com recursos federais, faz-se inviável que o TCU levante em tempo hábil e de forma fidedigna todas as obras públicas que estão atualmente paralisadas, prejudicando o atendimento do requerimento dos Deputados Carlos Brandão e Edio Lopes.

22. Nesse sentido, deixa-se de propor o encaminhamento das 400 obras levantadas no Acórdão 1.188/2007 – Plenário, considerando estarem desatualizadas por haver um lapso temporal de sete anos desde o levantamento das referidas informações.

23. No entanto, para o encaminhamento das informações necessárias ao atendimento do requerimento que originou esta solicitação, propõe-se encaminhar aos solicitantes cópia do Acórdão 1.188/2007 – Plenário, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam.

b) TC 016.162/2009-3

24. As deliberações do Acórdão 1.188/2007 – Plenário foram monitoradas no âmbito do TC-016.162/2009-3, cujo objetivo consistiu, em resumo:

a) verificar as ações implementadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão –

MPOG em cumprimento ao acórdão monitorado;

b) analisar o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – Sispac, com vistas a verificar sua aderência aos requisitos explicitados no Acórdão nº 1.188/2007- Plenário;

c) atualizar informações sobre obras inacabadas.

25. O TC-016.162/2009-3 também foi relatado pelo Ministro Valmir Campelo e encontra-se atualmente encerrado.

26. O referido monitoramento permitiu verificar que o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – Sispac apresentava funcionalidades tais como as requeridas pelo acórdão monitorado. Tal sistema se limitava a cadastrar as obras inseridas no PAC, além de ter sido constatado que os usuários não estavam obrigados a utilizar algumas de suas funcionalidades, o que comprometia a obtenção das informações gerenciais.

27. Também se concluiu que, quanto aos cronogramas financeiros, já havia normativos que amparavam a obrigatoriedade do cadastramento no que tange às obras executadas de forma centralizada pela União, mas não para as realizadas com recursos transferidos.

28. Em razão dessas constatações, foram formuladas propostas de reiteração ao MPOG para adoção das medidas preconizadas pelo Tribunal que ainda não tinham sido implementadas, bem assim outras medidas que visavam aperfeiçoar os avanços já observados. O Acórdão 617/2010 – Plenário, ao apreciar a matéria, trouxe as seguintes deliberações, dentre outras:

9.1. considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.1.2.1 e 9.1.2.3 e parcialmente cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.1.1., 9.1.2.2. e 9.1.2.4 do acórdão monitorado;

9.2. reiterar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, a determinação constante do item 9.1 e a recomendação prevista no item 9.2, ambos do Acórdão nº 1.188/2007-TCU-Plenário;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que:

9.3.1. inclua no Manual de Apresentação de Estudos de Pré-viabilidade capítulo relativo à programação orçamentária e financeira de projetos de grande vulto, de forma garantir os recursos necessários à conclusão tempestiva de tais projetos;

9.3.2. utilize o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento Sispac para controle e acompanhamento dos demais empreendimentos executados com recursos da União, ou seja, para as obras financiadas pelos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e que não integram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), elaborando cronograma de implementação que priorize a inclusão de empreendimentos com valores mais expressivos;

9.3.3. elabore, no prazo de até três meses, orientação que contenha comando determinando aos órgãos setoriais o completo preenchimento das informações de monitoramento de todas as obras cadastradas no Sispac;

9.4. recomendar, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Fazenda (MF), bem com à Controladoria Geral da União (CGU), a alteração da Portaria Interministerial nº 127 MPOG/MF/CGU, de 29 de maio de 2007, para fazer constar da sua redação comando que determine a informação do cronograma financeiro dos contratos de obras e serviços de engenharia a serem custeados mediante recursos de convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres;

9.5. determinar à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG que faça constar do relatório de gestão a ser apresentado nas contas relativas ao exercício de 2010, as medidas adotadas para a implementação do contido nos itens 9.2 e 9.3

deste acórdão;

(...)

29. Assim, para o encaminhamento das informações necessárias ao atendimento desta solicitação, propõe-se enviar aos requerentes cópia do Acórdão 617/2010 – Plenário, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam.

c) TC 006.922/2013-9

30. O referido processo trata de monitoramento dos Acórdãos 1.188/2007 – Plenário e do Acórdão 617/2010 – Plenário. Foi instruído no mérito pela SecobEdificação em novembro de 2013, já o relator da matéria é o Ministro Valmir Campelo.

31. Na instrução do processo realizada pela SecobEdificação, constatou-se que a Secretaria-Executiva do MPOG não consignou, no relatório de gestão referente às contas do exercício de 2010, as medidas adotadas para a implementação do contido nos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 617/2010 – Plenário. Contudo, tal informação foi apresentada na página 162 do relatório de gestão do exercício de 2011:

9.2: Item 9.1 do Acórdão nº 1188/2007, respondido pelo “Item 11” da Nota Técnica Conjunta nº 198/DSTI/DLSG/SLTI-MP, de 01/08/11. Encaminhado ao TCU pelo Ofício nº 110/AECI-MP, de 02/09/2011.

Item 9.2 do Acórdão nº 1188/2007, respondido pelos “Itens 2 a 10” da Nota Técnica Conjunta nº 198/DSTI/DLSG/SLTIMP, de 01/08/11. Encaminhado ao TCU pelo Ofício nº 110/AECI-MP, de 02/09/2011.

9.3: Item 9.3.1: Com as redefinições do formato do PPA, está sendo elaborada uma nova metodologia de monitoramento do plano, a partir do que deverá ser desativada a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA), razão que fará com que o Manual de Apresentação de Estudos de Pré-viabilidade, que já não mais está sendo mais utilizado, perder sua eficácia.; Item 9.3.2: respondido pelo “Itens 4 e 10” da Nota Técnica Conjunta nº 198/DSTI/DLSG/SLTI-MP, de 01/08/11; Item 9.3.3 – Portaria MP nº 408, de 22/09/2010.

9.4 - Portaria Interministerial nº 507 MP/MF/CGU, de 24/11/2011 – Art. 34, § 6º.

32. O Ofício nº 110/AECI-MP, de 02/09/2011, e a Nota Técnica Conjunta nº 198/DSTI/DLSG/SLTIMP, de 01/09/11 (peças n. 6 e 7 do TC-006.922/2013-9), respectivamente, informam que foi instituído, por meio da Portaria nº 713 – MP, de 27/10/2010, Grupo de Trabalho responsável por propor solução tecnológica capaz de realizar, de forma automatizada, monitoramento estratégico com foco na consolidação das informações de obras públicas. O Grupo de Trabalho concluiu pela adoção do conceito de “obra chave” como ente agregador de um ou mais contratos destinados a um fim comum. A obra chave identificada passaria a ser o elemento essencial para monitoramento dos contratos agregados, representando assim uma referência única que viabilizaria as vinculações necessárias a ações do governo e contratos ou transferências de recursos.

33. Algumas premissas do Acórdão 617/2010 – Plenário foram observadas como pontos fundamentais para que a solução possa alcançar os objetivos definidos, tais como:

- criação da obra chave como elemento agregador dos serviços de obras com objetivos comuns;
- diferenciação entre o nome do empreendimento e o nome da ação orçamentária;
- monitoramento regular até a efetiva conclusão da obra chave; e
- obrigatoriedade da existência de cronograma físico-financeiro das obras.

34. A solução aventada pelo MPOG propõe a criação de um mecanismo para a definição da obra chave, no caso o Plano Interno (PI) tratado pelo Siafi, permitindo a vinculação de todos os

empenhos inter-relacionados, viabilizando a agregação das obras e compondo a obra chave a partir da identificação das obras cadastradas no Siasg e no Siconv.

35. Considerando-se que a referida Nota Técnica era datada de setembro de 2011, a SecobEdificação diligenciou ao MPOG em busca de informações atualizadas sobre a implementação da referida solução.

36. Por meio do Ofício nº 058/2013-AECI/MP, de 11/11/2013 (peça n. 15 do TC-006.922/2012-9), foi encaminhado despacho de 07/11/2013, exarado pela Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI/SE/MP. O referido despacho informa que o sistema OBRAS encontra-se com sua codificação concluída e está em fase de implementação com a integração aos dados dos sistemas SIASG e SICONV. Informa também o referido despacho que o prazo de conclusão é dezembro/2014.

37. Ante o exposto, o encaminhamento das informações necessárias ao atendimento desta solicitação, propõe-se enviar, aos requerentes, cópia do Acórdão 148/2014 – Plenário, o qual determinou à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG que faça constar do relatório de gestão a ser apresentado nas contas relativas aos próximos exercícios, as medidas adotadas para a implementação do cadastro de obras executadas com recursos federais.

d) TC 015.963/2013-6

38. O referido processo, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, trata de levantamento no Dnit com o objetivo de realizar um diagnóstico de contratos de obras rodoviárias paralisados. Propõe-se, dessa forma, encaminhar, aos requerentes, cópia do Acórdão 162/2014 – Plenário, o qual determinou ao Dnit que estabeleça meios suficientes para manter sob seu controle informações sobre as obras paralisadas, os motivos que as levaram a essa paralisação, bem como quais as ações devem ser realizadas para a sua continuidade.

e) TC 016.052/2013-7

39. O referido processo, atualmente encerrado, foi relatado pela Ministra Ana Arraes e tratou de levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação, tendo como objeto a verificação da evolução da execução das obras públicas aeroportuárias, com foco nos contratos da Infraero ainda vigentes ou encerrados nos últimos cinco anos.

40. Esse levantamento teve como foco verificar a aplicabilidade das conclusões obtidas pelo Acórdão 1.188/2007 para obras aeroportuárias, já que o estudo de 2007 não abarcou nenhuma obra dessa natureza em seu escopo.

41. Assim, foram obtidas informações sobre o andamento dos contratos da Infraero ainda vigentes ou encerrados nos últimos cinco anos, com o objetivo de obter adequado conhecimento da situação das obras aeroportuárias, bem como das iniciativas sobre a gestão da Infraero, com o fito de identificar as causas de eventuais paralisações.

42. Segundo o referido levantamento, existem 218 contratos de serviços de engenharia e obras aeroportuárias vigentes nos aeroportos que são geridos pela Infraero. Entre todos os contratos elencados anteriormente, foram identificados 14 contratos com valores acima de R\$ 1 milhão com paralisações, conforme constam das peças 9, 10 e 29 do TC 016.052/2013-7. Os contratos paralisados, cancelados ou suspensos estão relacionados na tabela 3:

Tabela 3 – Contratos paralisados - Infraero

Aeroporto	Contrato	Valor	Objeto
Empreendimentos paralisados			
Santarém - PA	TC 0024-EG/2012/0040	6.303.724,72	Obras para ampliação e reforma do terminal e do estacionamento

Aeroporto	Contrato	Valor	Objeto
Porto Alegre - RS	TC 0095-EG/2010/0013	100.660.499,56	Obras de construção do novo terminal de cargas, estacionamento, pistas de acesso, pátio de aeronaves e vias de serviço
Macaé - RJ	TC 0018-EG/2012/0064	45.002.045,74	Construção do novo TPS e edificações de apoio, reforma do edif adm/ope, execução dos novos estacionamentos, sistema viário e pátio de aeronaves - sbme
Santos Dumont - RJ	TC 0052-EG/2004/0062	334.579.211,60	Obras de reforma e ampliação do terminal de passageiros, pista e pátio
Goiânia - GO	TC 0012-EG/2005/0011	279.439.552,73	Novo terminal de passageiros, pátio de aeronaves, estacionamento e sistema viário interno
Vitória - ES	TC 0067-EG/2004/0023	337.438.781,17	Obras de construção do novo terminal de passageiros, acessos viários, estacionamento, pátio de aeronaves, torre de controle, pista e outras complementares
Marabá - PA	TC 0014-EG/2012/0047	4.617.602,11	Obras de reforma e ampliação do terminal de passageiros
Goiânia - GO	TC 0008-SF/2011/0011	2.735.129,81	Fornecimento, implantação e montagem das estruturas e instalações do módulo operacional provisório (MOP)
Macapá - AP	TC 0042-EG/2012/0031	2.065.095,35	Obras de construção e recuperação de muro patrimonial, instalação de barreiras tipo concertina e construção de via carroçável
Salvador - BA e Aracaju - SE	TC 0031-SF/2012/0164	1.014.000,00	Construção de uma Estação de Tratamento de Esgoto compacta em cada aeroporto
Contratos paralisados sucedidos por nova contratação e execução			
Juazeiro do Norte - CE	TC 0032-EG/2010/0113	2.831.514,91	Fornecimento, implantação, montagem e instalação de módulos operacionais
Teresina - PI	TC 0031-EG/2010/0022	3.484.195,92	Fornecimento, implantação, montagem e instalação de módulos operacionais
Contratos paralisados em decorrência da concessão do aeroporto			
Viracopos - SP	TC 0076-EG/2006/0026	9.690.709,11	Obras de infraestrutura e serviços de instalação de sistema de luzes de aproximação com lampejos (alsf) e sistema de pousos por instrumento, categoria ii na cabeceira 33
Guarulhos - SP	TC 0118-EG/2010/0057	24.497.127,33	Construção de Teca Modular Estruturado - TME

43. Na tabela 4, extraída do relatório de levantamento, estão relacionadas as causas das paralisações identificadas nas obras aeroportuárias:

Tabela 4 – Causas de paralisações de contratos da Infraero

Aeroporto	Motivo da paralisação							% execução no momento da paralisação	Peça do processo com as evidências
	Atrasos da Contratada	Relacionado à Fiscalização	Gestão contratual	Descumprimento contratual pela contratada	Relativo à concessão	Projeto Básico deficiente (de acordo com o TCU)	Sobrepço (de acordo com o TCU)		
Santarém - PA	X							7,29%	23
Porto Alegre - RS		X	X					27%	21 e 22
Macaé - RJ				X				0%	19 e 20
Santos Dumont - RJ		X	X			X	X	99,42%	27 e 28
Goiânia - GO				X		X	X	8,96%	44 e 45
Vitória - ES				X		X	X	39,8%	46 a 49
Marabá - PA	X			X				7%	24
Goiânia - GO (MOP)				X				14,39%	26
Macapá - AP				X				48,91%	25
Salvador - BA e Aracajú - SE	X			X				20,01%	31
Juazeiro do Norte - CE				X				0%	13
Teresina - PI				X				0%	12, 14 e 15
Viracopos - SP					X			81,55%	18
Guarulhos - SP	X				X			0,88%	16 e 17

44. Releva esclarecer que nem todos os empreendimentos listados na tabela acima se encontram com a execução interrompida. Atualmente, apenas 10 dessas obras estão paralisadas, já que as demais foram reiniciadas por outras empresas ou até mesmo concedidas a particulares (vide tabela anterior).

45. Como pode ser percebido, as paralisações ocorridas tiveram causas diversas: atrasos e violações contratuais, projetos que necessitaram de alterações, fiscalização do contrato, sobrepreço apontado pelo TCU, entre outras. Somente duas das 14 paralisações estiveram relacionadas, de forma indireta, à atuação do TCU: o aeroporto de Goiânia e o aeroporto de Vitória.

46. Em ambos os casos, o TCU não determinou a paralisação do contrato, porém, as empresas pararam a execução após emitirem juízo de que as determinações de retenção parcial de pagamentos e de repactuação de preços realizadas pelo TCU seriam impeditivas à continuidade da execução contratual.

47. De forma semelhante, no Aeroporto Santos Dumont, parecer de departamento da Infraero (PRCL) e Recomendação do MPF ensejaram a decisão de não pagamento de alguns serviços, uma vez que haviam sido encontrados indícios de sobrepreço em auditoria do TCU. Perante este posicionamento da Infraero, a contratada abandonou a execução contratual e teve o contrato rescindido com a aplicação das sanções devidas.

48. Assim, tais contratos apresentaram causas técnicas que levaram à parada na sua execução, tais como, alterações no Projeto Básico e no orçamento. Esse fato permite levantar indícios de que os projetos e orçamentos merecem ser objeto de maior atenção por parte da Infraero e do TCU em seus futuros trabalhos.

49. O referido processo ainda levantou casos de obras que tiveram seus custos e prazos majorados. Com fundamento nos documentos entregues pela Infraero, levantaram-se as principais causas que deram ensejo às alterações contratuais. Observou-se que a imensa maioria dos aditivos tem por causas a inclusão de novos serviços, alterações de projeto e de orçamento. Ao contrário do que ocorreu nas paralisações, há indícios de que a atuação exclusiva das contratadas na execução contratual foi pouco relevante para a celebração de aditivos.

50. Assim, propõe-se o encaminhamento do Acórdão 2.109/2013 – Plenário ao solicitante, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam.

¶ TC 007.116/2013-6

51. Esse processo trata de auditoria de conformidade realizada, em conjunto, pela SecobEdificação e pela SecexEducação, com o objetivo de fiscalizar a implantação de escolas para atendimento à educação infantil, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância – do FNDE. Trata-se da fiscalização temática, prevista no rol de auditorias do Fiscobras 2013, autorizada por meio do Acórdão nº 448/2013 – TCU – Plenário.

52. A referida auditoria ainda não foi apreciada pelo Tribunal e a relatoria do processo compete ao Ministro Valmir Campelo. Entre outros achados, o relatório de auditoria apontou a ocorrência de obras paralisadas, canceladas ou que apresentavam baixo ritmo em sua execução, o que poderia comprometer o sucesso do programa.

53. Conforme relatório de auditoria, uma consulta no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) permite observar, por exemplo, que quase 9% das obras estão paralisadas ou foram canceladas (vide tabela 5).

Tabela 5 - Situação das obras do Proinfância.

Situação da obra	Totais	%
Aguardando registro de preços	528	9,32
Concluída	1.026	18,11
Em Execução	2.495	44,04
Em Licitação	465	8,21
Em Planejamento pelo Proponente	580	10,24
Em Reformulação	77	1,36
Obra Cancelada	82	1,45
Paralisada	412	7,27
Total por período:	5.665	100

Fonte: Monitoramento de Obras - Simec (jun/2013)

54. Tendo em vista que o processo ainda não foi apreciado no mérito, cumpre informar ao solicitante que a referida auditoria está em andamento e que, assim que apreciada pelo Tribunal, dar-se-á notícia quanto ao seu resultado ou outras informações adequadas ao caso.

55. Por outro lado, entende-se pertinente encaminhar desde logo as peças n. 48, 49 e 52, as quais contêm o rol de obras paralisadas, canceladas e em baixo ritmo de execução, respectivamente.

III.i) Fiscalizações a serem realizadas no âmbito do Fiscobras/2014

56. O Acórdão 3143/2013 – Plenário aprovou as auditorias a serem realizadas no âmbito do Fiscobras/2014, em atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Foram selecionados 21 temas a serem fiscalizados no ano que vem, de forma que as Secobs proponham, as respectivos relatores, o escopo e a quantidade de fiscalizações necessárias para responder as questões de cada um deles.

57. Dentre os temas escolhidos, as fiscalizações de obras de infraestrutura da Saúde, dentre outros objetivos também terão como escopo verificar os motivos de paralisação e as providências que estão sendo tomadas para a retomada dos empreendimentos.

58. Cabe ressaltar que o Acórdão 2.803/2013-TCU-Plenário, de 16/10/2013, determinou que o Ministério da Saúde encaminhasse ao Tribunal a relação de eventuais obras de estabelecimentos assistenciais de saúde – EAS paralisadas. Consignou-se no voto condutor da decisão que essa relação deveria ser remetida a esta Corte de Contas, para se avaliar a conveniência e a oportunidade de realizar uma fiscalização de orientação centralizada.

59. Considerando que o prazo para o encaminhamento dos relatórios consolidados dos temas selecionados aos respectivos relatores vence em 29/8/2014, propõe-se informar ao solicitante que a referida auditoria será realizada em 2014 e que, assim que apreciada pelo Tribunal, dar-se-á notícia quanto ao seu resultado ou outras informações adequadas ao caso.

60. Também será fiscalizado o tema “obras de infraestrutura de educação”, em que se pretende dar continuidade à auditoria objeto do TC-007.116/2013-6, em que se realizou auditoria temática no Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Esse programa tem por objetivo prestar assistência técnica e financeira aos municípios e ao Distrito Federal, visando à construção e à operação de creche e pré-escolas.

61. No âmbito do Fiscobras/2014, pretende-se ampliar o escopo das obras auditadas, abrangendo os seguintes programas:

- a) PT 12.365.2030.12KU.0001 - Implantação de Escolas para Educação Infantil - R\$ 3,5 bilhões;
- b) PT 12.368.2030.20RP.0001 - Infraestrutura para a Educação Básica - R\$ 1,6 bilhão; e
- c) PT 12.368.2030.12KV.0001 - Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares - R\$ 1,0 bilhão.

62. Da mesma forma, será realizada auditoria com o tema “gestão das obras de saneamento”. Tal fiscalização foi embasada em consulta ao site da Caixa Econômica Federal, em que se verificou que, considerando somente os ajustes assinados pelo Ministério das Cidades entre os anos de 2006 e 2011, havia 244 contratos de repasse com obras atrasadas ou paralisadas, e 94 obras não iniciadas no Programa Temático 122 do PPA 2008-2011 (Serviços Urbanos de Água e Esgoto). Em termos de recursos, são R\$ 4,7 bilhões destinados a contratos de repasse com obras atrasadas ou paralisadas.

63. Além disso, evidenciou-se em fiscalizações já realizadas por este Tribunal que é elevado o número de contrato de repasses de alta materialidade com atrasos nas obras.

64. Considerando tais fatos, assim como a importância social da conclusão das obras de saneamento, principalmente no tocante a saúde pública dos cidadãos, será realizada auditoria, de forma a identificar as causas da baixa execução física de obras de saneamento objeto de contratos de repasse sob a gestão do Ministério das Cidades, em especial daqueles assinados entre 2006 e 2011, a partir da análise sistêmica dos procedimentos de seleção/aprovação de projetos e de

liberação de recursos para obras de água e esgoto.

65. Objetiva-se atuar na identificação de problemas sistêmicos de governança que provocam atrasos e descompassos na execução física e financeira das obras de saneamento, bem como a falta de otimização no aproveitamento dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) destinados a esse tipo de obra.

66. Também, ante o prazo para o encaminhamento dos relatórios consolidados dos temas selecionados aos respectivos relatores estabelecido em 29/8/2014, propõe-se informar ao solicitante que a referida auditoria será realizada em 2014 e que, assim que apreciada pelo Tribunal, dar-se-á notícia quanto ao seu resultado ou outras informações adequadas ao caso.

III.ii) Histórico do tema e outras informações relevante

67. Faz-se oportuno também apresentar a título informativo um breve histórico do tema outras ações do TCU sobre o tema “obras inacabadas”.

68. A demanda e o interesse pelo tema ‘obras inacabadas’ não são recentes; há bastante tempo tanto a sociedade quanto as próprias entidades públicas preocupam-se em acabar, ou mesmo diminuir, a ocorrência desse desperdício no país. Vários esforços já foram empreendidos com o intuito de mapear o problema, descobrir suas causas e estabelecer soluções. Os prejuízos causados por essas obras têm o condão de penalizar duplamente a população, pois a priva do benefício que o empreendimento viria a gerar e ocasiona prejuízos ao erário em virtude de dispêndio de recursos mal utilizados.

69. Tendo em vista a importância do assunto, em 1995 o Tribunal de Contas da União - TCU proferiu a Decisão n.º 66/1995 - Plenário, concernente a relatório de auditoria operacional, em que alertou às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre os problemas advindos da aprovação de emendas ao Orçamento, sem o necessário amparo de projetos básicos adequados. Na mesma ocasião, também foram relatados os prejuízos causados ao Erário em face da liberação de recursos orçamentários para novos projetos, em detrimento da conclusão de obras inacabadas.

70. Diante da gravidade e da repercussão do problema, o próprio Parlamento passou a adotar iniciativas de acompanhamento e fiscalização dos projetos. É o caso da Comissão Temporária de Obras Inacabadas, criada pelo Senado em maio de 1995, que identificou, naquela época, 2.214 obras paralisadas, com gastos totais de mais de 15 bilhões de reais.

71. O Relatório Final daquela Comissão, instituída para inventariar as obras não concluídas de responsabilidade da União, foi publicado em novembro de 1995. Denominado ‘O Retrato do Desperdício no Brasil’, o trabalho apresentou uma listagem das principais obras paralisadas em cada Unidade da Federação, identificou as possíveis causas e arrolou uma série de recomendações, de caráter Administrativo e Normativo-Legal. Constavam as seguintes recomendações ao TCU no item 8.1.3 do Relatório Final da Comissão:

8.1.3 - ao Tribunal de Contas da União:

- a) realização imediata de auditorias nas obras paralisadas indicadas como prioritárias, que ainda não tenham sido objeto de inspeção por esse Órgão;
- b) a adoção de providências no sentido de acelerar a conclusão e julgamento das auditorias e inspeções sobre obras públicas em andamento naquela Casa, em especial das indicadas como prioritárias;
- c) estabelecimento de um programa permanente de auditorias em obras e serviços de engenharia, com a instituição de equipes ou Unidade Técnica especializada nessa área;
- d) estudar e propor meios legais e/ ou administrativos destinados a tornar mais ágil e efetiva a aplicação de penalidades.

72. O referido relatório foi encaminhado ao TCU em dezembro de 1995. No mesmo mês, este Tribunal determinou, por meio da Decisão 674/1995 - Plenário, que a então Secretaria de

Auditorias e Inspeções - SAUDI elaborasse um programa especial de auditoria nas obras consideradas prioritárias, com implementação a partir de janeiro de 1996:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, DECIDE:

1 - conhecer da solicitação da Comissão Temporária do Senado Federal, para atender, tanto quanto possível, dentro da disponibilidade do Tribunal, as recomendações contidas no item 8.1.3 (fl. 72), de seu Relatório Final n.º 2/95;

2 - autorizar a Secretaria de Auditoria e Inspeções a elaborar programa especial de auditoria nas obras consideradas prioritárias que não sofreram auditoria, a ocorrer na segunda quinzena do mês de janeiro de 1996;

[...].

1.6. O Programa Especial de Auditoria envolveu 113 obras elencadas como prioritárias pela Comissão Temporária. Com o objetivo de cumprir as recomendações dessa Comissão, o TCU realizou fiscalizações e encaminhou ao Congresso Nacional o resultado no exercício de 1996. Vale ressaltar que das 113 obras fiscalizadas, 83 apresentavam indícios de irregularidades.

73. Nesse passo, o Parlamento fez surgir, a partir de 1997, importantíssima inovação legal na seara desse controle. A Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais passaram a conter dispositivos voltados a estabelecer acompanhamento mais efetivo dos gastos com obras públicas, mediante ação conjunta entre o Congresso Nacional e o TCU. A partir de então, o Tribunal passou a elaborar anualmente plano específico de auditoria de obras, além do seu Plano Geral de Fiscalizações. Essas fiscalizações especiais são registradas e controladas mediante sistema informatizado do próprio TCU, o Fiscobras, e enfocam possíveis irregularidades em obras públicas contempladas no Orçamento da União. O resultado desses trabalhos é encaminhado anualmente ao Congresso Nacional para subsidiar a alocação de recursos da Lei Orçamentária em discussão.

74. Vale ressaltar que o Fiscobras teve como uma de suas origens as recomendações do Relatório Final da Comissão de Obras Inacabadas de 1995, para que o TCU estabelecesse um programa permanente de auditorias em obras e serviços de engenharia, com a instituição de equipes ou Unidade Técnica especializada nessa área.

75. Por meio desse sistema, todos os anos o TCU realiza fiscalizações em obras, escolhidas por critérios de materialidade e relevância, cujas irregularidades graves detectadas que ensejem paralisação são enviadas ao Congresso Nacional para que este decida sobre o bloqueio de recursos para essas obras. Isso é feito pela inclusão desses empreendimentos em um Anexo das Leis Orçamentárias Anuais. As fiscalizações são oriundas de dispositivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias e por serem realizadas por amostragem, alcançam apenas uma parcela das obras realizadas com recursos da União.

76. Apesar de atingir apenas uma parcela das obras executadas, o Fiscobras é um avanço para a Administração Federal, por conseguir reduzir a incidência de obras relevantes que poderiam vir a se tornar inacabadas, caso as deficiências não fossem identificadas e corrigidas a tempo.

77. Também merece destaque a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito do Judiciário pelo Senado Federal, em 1999, e da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI de Obras Inacabadas, em 2001, pela Câmara dos Deputados.

78. A CPI sobre obras inacabadas foi criada em 16 de maio de 2001, com o requerimento do então Deputado Augusto Nardes, que tinha por base denúncias feitas à imprensa do Rio Grande do Sul, as quais versavam sobre casos de desperdícios de dinheiro público relacionados a obras paralisadas e a bens imóveis não utilizados ou utilizados inadequadamente pela Administração Pública Federal. O resultado das auditorias nas 113 obras prioritárias provenientes da Comissão de 1995 foi encaminhado a esta CPI, em 12 de julho de 2001, por meio do Aviso 841-GP-TCU.

79. Em junho de 2003, houve solicitação de informações do Senado Federal, a respeito do

acompanhamento e fiscalização dos recursos que foram liberados para o reinício das obras inacabadas inventariadas e listadas no Relatório n.º 02 da Comissão Temporária de 1995, bem como o encaminhamento dos resultados das auditorias e inspeções realizadas sobre as obras em tramitação no TCU. Face a esta solicitação, o Tribunal providenciou uma atualização dos dados encaminhados à CPI em 2001 para enviá-los ao Senado.

80. Após atualizar as informações, foi constatado que dentre as 113 obras inacabadas identificadas como prioritárias, 33 (trinta e três) delas continuavam paralisadas, 60 (sessenta) foram concluídas e as restantes haviam sido retomadas, mas não estavam ainda finalizadas no levantamento de 2003.

81. Dentre as propostas do Relatório Final da Comissão Temporária de 1995, havia também uma recomendação ao Poder Executivo para criar e manter um Cadastro Geral de Obras Públicas, custeadas com recursos da União, para fins de acompanhamento e controle pelo Congresso Nacional e outros órgãos. Dessa forma, a ideia de um Portal sobre as obras financiadas pela União foi lançada pelo então Presidente Fernando Henrique em abril de 2000, dentro da iniciativa Brasil Transparente, criada com o objetivo de aumentar a transparência dos atos públicos.

82. Segundo explicou o Presidente à época, os mecanismos formais de fiscalização e acompanhamento de obras eram insuficientes. Além disso, a ideia do Portal era necessária, haja vista o gerenciamento moderno dos recursos públicos exigir a ampliação e a participação da sociedade no processo, o que melhoraria o atendimento e garantiria a correta utilização desses recursos. Surgiu daí, então, a proposta de criação do sistema ObrasNet, para o acompanhamento dos gastos com obras e serviços realizados com recursos orçamentários federais, seja pela própria Administração Direta, seja por convênios com estados, municípios ou organizações privadas.

83. Para a criação do sistema, o Ministério do Planejamento veio a constituir um grupo de estudos para elaborar mecanismos de controle que viabilizassem a implantação do Portal em meados de 2001. O sistema apenas ficou disponível em 30 de outubro de 2002, com o funcionamento da primeira etapa, pois as demais seriam implementadas posteriormente.

84. A primeira etapa do ObrasNet permitiria a qualquer cidadão acompanhar as obras realizadas com estados e municípios ou entidades assistenciais, o que totaliza mais de 20 mil obras, algumas inclusive com fotos. O acesso ao Sistema seria feito via Internet e nele estão disponíveis informações do Sistema Nacional de Preços de Insumos, que conta com itens básicos de engenharia cadastrados e podem servir de parâmetros de comparação dos custos das obras. Na verdade, as informações que existem hoje nesse sistema acessado pelo endereço eletrônico www.obrasnet.gov.br são apenas dados de contratos de repasse geridos pela Caixa Econômica Federal.

85. A segunda etapa, não implementada até os dias de hoje, previa o desenvolvimento de outros módulos do ObrasNet, desde o planejamento da obra, passando pela aprovação, acompanhamento e liberação de recursos de acordo com cronograma estabelecido em contrato ou convênio, além do registro das fiscalizações efetuadas. O ObrasNet iria possibilitar ainda o acesso a outras informações como valor e estágio em que se encontraria o andamento físico da obra e o cronograma de parcelas solicitadas ou liberadas. Se todos os módulos concebidos no projeto inicial tivessem sido implantados, o ObrasNet permitiria o controle de custos e qualidade das obras, a garantia de conclusão, o controle da liberação de pagamentos, tudo com a possibilidade de acompanhamento pela sociedade com a utilização da Internet.

86. Por razões diversas, a segunda etapa do sistema, assim como os módulos posteriores não tiveram prosseguimento. A proposta inicial, de reunir as informações de todas as obras públicas da União em um único cadastro de forma a fornecer à sociedade a transparência adequada, não se realizou, pois os esforços empreendidos no início não tiveram a continuidade que um projeto desse vulto requer.

87. Por mais que haja alguns avanços no controle das obras realizadas com recursos da União, como o Fiscobras, os sistemas de informações atuais e os mecanismos de acompanhamento existentes não propiciam o adequado tratamento que o tema merece, haja vista o alto volume de

recursos destinados a obras dentro do orçamento federal.

88. Dessa forma, apesar de não serem recentes os esforços no sentido de melhorar a eficiência e a efetividade dos projetos de obras públicas custeadas com recursos do Orçamento da União, não há controle específico para esse tipo de investimento, já que a atuação deveria estender-se desde a alocação de créditos orçamentários até a fiscalização das respectivas obras. Com o objetivo de elaborar um diagnóstico crítico sobre a situação das obras inacabadas que tiveram alguma aplicação de recursos públicos da União, foram realizadas as diversas fiscalizações descritas nos tópicos precedentes desta instrução.

89. Convém ainda informar que, no exercício de 2012, com a anuência da Presidência desta casa, as Secretarias Especializadas em Fiscalização de Obras apresentaram sugestões ao projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Uma das sugestões incorporava a determinação ora monitorada à LDO, que foi aprovada no Congresso Nacional com a seguinte redação (art. 112):

§ 9º A União desenvolverá banco informatizado com o cadastro das obras públicas com valor superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), ao qual serão incorporadas gradativamente informações da localização, custo, cronograma físico-financeiro e estágio do empreendimento.

90. No entanto, o referido dispositivo foi vetado pela Presidente da República, constando a seguinte justificativa na mensagem de veto:

“A criação de um sistema próprio para abarcar todas as obras com valores acima de vinte milhões de reais gera sobreposição a sistemas já existentes.”

III.iii) Histórico do tema e outras informações relevante

91. Por fim, em relação aos empreendimentos que se encontram com recursos bloqueados devido ao fato de estarem relacionados no Anexo VI da Lei 12.952/2014 – Lei Orçamentária Anual de 2014, cabe ressaltar que constam apenas duas obras em tal listagem, conforme a tabela 6.

Tabela 6 – Lista de obras constantes no Anexo VI da LOA 2014

Obra	Custo Global Estimado
Av. Marginal Leste - Controle Enchentes Rio Poty – Teresina	37.656.966,79
Obras de Esgotamento Sanitário em Pilar/AL	40.951.530,92

Fonte: Anexo VI da Lei 12.952/2014.

92. Embora a paralisação desses empreendimentos tenha sido originada a partir de fiscalizações realizadas pelo TCU, a inclusão ou exclusão de obras do quadro de bloqueio das leis orçamentárias é competência privativa do Congresso Nacional. Assim, não se pode afirmar que tais empreendimentos estejam paralisados por “determinação do TCU”, motivo pelo qual se entende que não devam ser informados ao requerente.

IV – CONCLUSÃO

93. Para o atendimento da presente solicitação em prazo razoável e com informações fidedignas faz-se imprescindível que exista um cadastro de obras públicas executadas com recursos federais. Sistemas como o SIAFI, o SIASG e o SIGPlan gerenciam informações sobre a execução orçamentária e financeira, mas não são capazes, em várias situações, de evidenciar uma obra, visto não haver em nenhum deles uma chave específica que vincule os programas de trabalho, as ações orçamentárias e até mesmo os contratos a um código de obras específico. Uma ação orçamentária, via de regra, pode ter várias obras inseridas em sua execução, assim como uma obra geralmente tem mais de um contrato associado a ela.

94. De acordo com o exposto, propõe-se informar ao Exmo. Sr. Edinho Bez, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e aos Deputados Carlos Brandão e Edio Lopes, autores do Requerimento nº 561/2013 (peça n. 1), que a inexistência de um

cadastro de obra públicas executadas com recursos federais dificulta que se levante informações precisas e atualizadas sobre quais obras estão atualmente em execução, concluídas ou paralisadas.

95. Não obstante, em atendimento ao requerimento nº 561/2013, propõe-se encaminhar ao solicitante a relação de obras paralisadas obtidas em levantamentos realizados em alguns órgãos e entidades auditados pelo TCU:

- as peças n. 48, 49 e 52 do TC 007.116/2013-6, as quais contém o rol de obras paralisadas, canceladas e em baixo ritmo de execução, respectivamente, constatadas no âmbito do Programa Proinfância do Ministério da Educação, e que não houve aprofundamento dos trabalhos com vistas a se identificar as causas de paralisação de obras especificamente no Programa Proinfância (tais documentos compõem as peças n. 10, 11 e 12, respectivamente, do presente processo);
- o Acórdão 2.109/2013 – Plenário, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, contendo uma amostra de obras aeroportuárias paralisadas com os respectivos motivos de paralisação (peça n. 7 do presente processo);

96. Em relação aos motivos de paralisação de obras, propõe-se encaminhar cópia dos Acórdãos 1.188/2007 – Plenário e 617/2010 – Plenário, acompanhados do relatório e do voto que o fundamentam, pois tais documentos contém um completo diagnóstico sobre as causas determinantes para a existência de obras inacabadas no Brasil.

97. Será proposto enviar o Acórdão 148/2014 – Plenário, o qual trata do monitoramento dos Acórdãos 1.188/2007 – Plenário e 617/2010 – Plenário, bem como encaminhar o Acórdão 162/2014 – Plenário, que determinou ao Dnit que estabelecesse meios suficientes para manter sob seu controle informações sobre as obras paralisadas.

98. No que diz respeito aos processos TC 012.677/2006-4, TC 016.162/2009-3 e TC 016.052/2013-7, já apreciados, deve-se informar aos relatores acerca da existência da presente solicitação.

99. Por fim, para melhor compreensão da resposta a ser direcionada ao solicitante, propõe-se encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada no âmbito deste processo, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem.

V) PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

100. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 002/2014/CFFC-P, de 3/2/2014 (peça n. 1), pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com base no requerimento nº 561/2013 (peça n. 1), de autoria dos Deputados Carlos Brandão e Edio Lopes, propondo:

I. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso I, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução - TCU 215/2008;

II. informar ao Exmo Sr. Edinho Bez, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, e aos Deputados Carlos Brandão e Edio Lopes, autores do Requerimento nº 561/2013, que:

a. a inexistência de um cadastro de obras públicas executadas com recursos federais, cuja necessidade foi apontada pelo TCU mediante os Acórdãos 1.188/2007 e 617/2010, ambos do Plenário, com determinação de providências ao Poder Executivo, dificulta que se levantem informações precisas e atualizadas sobre que obras estão atualmente em execução, concluídas ou paralisadas;

b. tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 439/2009, que estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais, versando sobre providências, a cargo do poder executivo, para a criação de um cadastro informatizado unificado de todas as obras de engenharia e serviços a elas associados custeados com

seus recursos orçamentários;

c. o diagnóstico contendo as principais causas de paralisação de obras públicas executadas com recursos federais encontra-se nos relatórios e votos que embasaram os Acórdãos 1.188/2007 – Plenário e 617/2010 – Plenário;

d. o TCU já se pronunciou a respeito do diagnóstico de contratos de obras rodoviárias paralisados no âmbito do Dnit (TC 015.963/2013-6), por meio do Acórdão 162/2014 – Plenário, de 5/2/2014, o qual será encaminhado nesta oportunidade;

e. as obras paralisadas executadas pela Infraero, bem como os motivos determinantes para a sua paralisação estão no relatório que fundamenta o Acórdão 2.109/2013 – Plenário;

f. as obras com recursos do FNDE, no âmbito do Programa Proinfância, que estejam paralisadas, canceladas ou em baixo ritmo de execução foram levantadas no âmbito do TC 007.116/2013-6 e estão sendo encaminhadas nesta oportunidade;

g. as obras existentes atualmente no quadro de bloqueio (Anexo VI da Lei Orçamentária Anual) estão paralisadas por força de deliberação do Congresso Nacional;

III. encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima descritas, os documentos especificados a seguir:

a. os Acórdãos 1.188/2007 – Plenário e 617/2010 – Plenário, acompanhados do relatório e do voto que o fundamentam (peças n. 5 e 6 dos autos);

b. o Acórdão 2.109/2013 – Plenário, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, contendo uma amostra de obras aeroportuárias paralisadas com os respectivos motivos de paralisação (peça n. 7 do presente processo);

c. o Acórdão 148/2014 – Plenário (peça n. 8 do presente processo), que tratou do monitoramento dos Acórdãos 1.188/2007 – Plenário e do Acórdão 617/2010 – Plenário;

d. o Acórdão 162/2014 – Plenário (peça n. 9 do presente processo), o qual determinou ao Dnit que estabelecesse meios suficientes para manter sob seu controle informações sobre as obras paralisadas;

e. as peças n. 48, 49 e 52 do TC 007.116/2013-6 (autuadas, respectivamente às peças n. 10, 11 e 12 do presente processo), as quais contém o rol de obras paralisadas, canceladas e em baixo ritmo de execução, respectivamente, constatadas no âmbito do Programa Proinfância do Ministério da Educação, e que não houve aprofundamento dos trabalhos com vistas a se identificar as causas de paralisação de obras especificamente no Programa Proinfância;

IV. dar ciência da decisão que vier a ser adotada, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, e que atende integralmente à solicitação apresentada, aos Deputados Carlos Brandão e Edio Lopes e ao Exmo. Sr. Edinho Bez, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, nos termos das minutas de aviso em anexo a esta instrução;

V. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008.

7. O dirigente da SecobEdificação manifestou-se de acordo com a proposta (peça 14).

É o Relatório.

VOTO

Em exame, Requerimento nº 561, de 2013, de autoria dos Excelentíssimos Senhores Deputados Carlos Brandão e Edio Lopes, aprovado no âmbito da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados em 4/12/2013 e encaminhado mediante Ofício de nº 002/2014/CFFC-P, de 3/2/2014, firmado pelo Excelentíssimo Senhor Deputado Edinho Bez, Presidente da citada Comissão.

2. No mencionado expediente, o autor solicita que esta Corte encaminhe à referida comissão lista atual das obras consideradas inacabadas, executadas pelo Governo Federal, por estados ou por municípios mediante recursos federais transferidos.

3. Preliminarmente, registre-se que a solicitação em exame atende aos requisitos essenciais para seu conhecimento, nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, art. 38, inciso II, da Lei nº 8.443/92; c/c os arts. 1º, inciso III, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e com o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU nº 215/2008.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional.

5. Da robusta e detalhada instrução promovida nos autos pela SecobEdificação, que, em seu inteiro teor, reproduzi e adotei como relatório, há que se destacar a conclusão apresentada no sentido de que para que se dê atendimento integral à presente solicitação, em prazo razoável e, acima de tudo, com informações fidedignas, é imperativo que exista um cadastro de obras públicas executadas com recursos federais.

6. Os sistemas atualmente existentes, tais como o Siafi, o Siasg e o Sigplan, muito embora gerenciem informações acerca da correspondente execução orçamentária e financeira, não são capazes, em várias situações, de evidenciar uma obra, posto que, em nenhum deles, se verifica a existência de uma chave específica capaz de vincular os programas de trabalho, as ações orçamentárias e, até mesmo, os respectivos contratos, a um código de obras específico. É que, via de regra, uma ação orçamentária pode ter várias obras inseridas em sua execução, assim como uma obra, geralmente, tem mais de um contrato a ela associado.

7. A construção de um banco de dados único, que permita um acompanhamento mais eficiente e efetivo – inclusive pela sociedade – dessas importantes ações governamentais mostra-se necessária; ainda mais considerando o histórico de obras inacabadas publicamente conhecido.

8. Tais constatações não são novidade. Já em 2007, por meio do Acórdão 1.188/2007-Plenário, de minha relatoria, esta Corte já deliberou para que o Ministério do Planejamento tomasse providências para a construção de um cadastro único. Como consta da decisão:

9.1. determinar, com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/92 e no art. 250 do Regimento Interno, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que:

9.1.1. implemente um sistema de informações para registro de dados das obras públicas executadas com recursos federais que consubstancie um Cadastro Geral de Obras e permita o controle e acompanhamento dos empreendimentos, bem como a ampla consulta pela sociedade;

9.1.2. na concepção do sistema de que trata o subitem anterior, contemple os seguintes parâmetros:

9.1.2.1. vinculação de todos os contratos de uma determinada obra ao mesmo código (chave OBRA);

9.1.2.2. necessidade do nome da obra ser diferente da ação orçamentária, visto que uma mesma ação poder contemplar mais de uma obra e vice-versa;

9.1.2.3. condicionamento da liberação inicial de recursos para a obra à criação do referido código no sistema (chave OBRA);

9.1.2.4. cadastramento dos cronogramas físico-financeiros de todos os contratos de uma obra em módulo específico para este fim, para o posterior acompanhamento das medições, de forma a cotejar a execução prevista e a realizada, sendo o registro das informações dos cronogramas da obra e das medições condição obrigatória para emitir as notas de lançamento no SIAFI;

9.1.2.5. permanência dos registros até a efetiva conclusão da obra;

9. As determinações foram reiteradas mediante o Acórdão 617/2010-Plenário. As determinações presentes nestas duas decisões foram objeto de monitoramento desta Corte, no âmbito do TC 006.922/2013-9, oportunidade na qual o TCU, por meio do Acórdão 148/2014 - Plenário, determinou à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG – que fizesse constar do relatório de gestão a ser apresentado nas contas relativas aos próximos exercícios, as medidas adotadas para a implementação do cadastro de obras executadas com recursos federais.

10. Ainda no contexto da importância de providenciar um cadastro único e organizado – até mesmo como condição de governança dessa massiva quantia de recursos públicos – no exercício de 2012 –, o Congresso Nacional aprovou a Lei de Diretrizes Orçamentárias com a seguinte redação:

§ 9º A União desenvolverá banco informatizado com o cadastro das obras públicas com valor superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), ao qual serão incorporadas gradativamente informações da localização, custo, cronograma físico-financeiro e estágio do empreendimento.

11. O dispositivo, todavia, foi vetado pela Presidência da República, sob a justificativa de que haveria sobreposição com sistemas já existentes.

12. De se destacar, ainda, que tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 439/2009, que estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais. Consta do art. 2º do Projeto:

Art. 2º. A União manterá um cadastro informatizado unificado de todas as obras de engenharia e serviços a elas associados custeados com seus recursos orçamentários, aí incluídos todos os orçamentos de que trata o artigo 165, § 5º, da Constituição Federal.

13. Diante desse cenário, acolho a proposição subscrita pela unidade técnica, no sentido de que se informe ao solicitante, que a inexistência de um cadastro de obras públicas executadas com recursos federais dificulta o levantamento de informações precisas e atualizadas sobre as obras atualmente em execução, concluídas ou paralisadas.

14. Feitas essas considerações, convergindo com o encaminhamento sugerido pela unidade instrutiva, avalio que, em complemento às informações acima elencadas, se deva encaminhar ao solicitante cópia dos Acórdãos, 1.188/2007, 617/2010, 2.109/2013, 148/2014 e 162/2014, todos do Plenário, acompanhados dos relatórios e dos votos que os fundamentaram, e das peças 48, 49 e 52 do TC 007.116/2013-6, autuadas, respectivamente, às peças 10, 11 e 12 deste processo.

Em face do exposto, no mérito, Voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de março de 2014.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Excerto da Relação 16/2014 - TCU - Plenário

Relator - Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

MINS-MBC

Fls. ____

ACÓRDÃO Nº 1437/2014 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 143, incisos III e V, "a", e 250, inciso II, do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em adotar as seguintes medidas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-003.765/2014-8 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Interessado: Congresso Nacional

1.2. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, segundo a Portaria-TCU nº 134, de 20/5/2014

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana (SecobEdif).

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. dar ciência à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) sobre a seguinte impropriedade: não há cláusula prevendo a diminuição ou supressão da remuneração da contratada, nos casos, ainda que imprevistos, de enfraquecimento do ritmo das obras ou de paralisação total, identificada no contrato de supervisão 0079-ST/2012/0001, o que afronta o disposto no art. 57, § 1º da Lei 8666/93, o princípio da eficiência na administração pública e contraria o disposto no Acórdão 2.162/2008-TCU-Plenário;

1.7.2. encaminhar à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) cópia desta deliberação, bem como do Relatório de Auditoria que a fundamenta; e

1.7.3. apensar o presente processo ao TC 001.081/2014-4, com base no art. 36 da Resolução - TCU 259/2014.

Dados da Sessão:

Ata nº 20/2014 – Plenário

Data: 4/6/2014 – Ordinária

Relator: Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência: Ministro AROLDO CEDRAZ

Representante do Ministério Público: Procurador-Geral PAULO SOARES BUGARIN

TCU, em 4 de junho de 2014.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

