GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 036.734/2019-5
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.
Entidade: Caixa Econômica Federal.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO ESPECIAL REFERENTE À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO – PEC 048/19 DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE ACÓRDÃOS DO TCU QUE TENHAM EXAMINADO A ATUAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM CONTRATOS DE REPASSE DE RECURSOS RELACIONADOS A EMENDAS PARLAMENTARES AOS MUNICÍPIOS. ENVIO DAS INFORMAÇÕES SOLICITADAS. ATENDIMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 13), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 14):

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se da Solicitação de Informação (SIT) ao TCU 11 (peça 1), de 2019, de autoria de Deputado Federal Eduardo Bismarck, presidente da Comissão Especial referente à Proposta de Emenda à Constituição - PEC 048/19, que solicita informações sobre acórdãos deste Tribunal 'que tenham examinado e avaliado a atuação da Caixa Econômica Federal como mandatária da União nos contratos de repasse de recursos relacionados a emendas parlamentares aos Municípios'.

2. A relatoria é do Ministro Bruno Dantas, conforme fundamentos das peças 6, 7 e 8. Todas as recomendações (peça 4) da Secretaria Geral de Controle Externo do TCU (Segecex) foram devidamente atendidas.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008 e art. 232, inciso III do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente da referida comissão especial da Câmara dos Deputados para solicitar informações ao Tribunal de Contas da União.

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

EXAME TÉCNICO

5. Conforme a solicitação de informação ao TCU 11 (peça 1, p. 2 e 3), de 2019, interessa à Comissão Especial da Câmara dos Deputados avaliar o trabalho da Caixa Econômica Federal, como mandatária da União, relacionado aos instrumentos de repasse firmados desde 2014, em transferências voluntárias de programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares, segregando as individuais e as coletivas e discriminando, pelo menos:

a) O montante total de recursos e o quantitativo de propostas analisadas, executadas e não executadas; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548162.

b) O prazo médio de análise das propostas, da primeira medição e da liberação da primeira parcela financeira, bem como da conclusão dos objetos e da liberação da última parcela financeira.

6. A solicitação de informação baseia-se na premissa de que a Caixa 'não tem sido capaz de executar tempestivamente as tarefas de fiscalizar e processar as liberações dos recursos de emendas parlamentares', o que 'acaba inviabilizando o cumprimento dos cronogramas físico-financeiros das obras, provocando aumentos de custos desnecessários e não programados para as Prefeituras Municipais', o que, por sua vez, acarreta 'sérios prejuízos para a população local' (peça 1, p. 3).

7. Serão utilizadas como principais fontes de informação as duas auditorias do Tribunal que têm relação com o que foi solicitado pelo Congresso Nacional, ambas de relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

a) **TC 018.272/2018-5**. Acórdão 2.704/2019-Plenário. Auditoria integrada a fim de verificar a eficiência e a efetividade na aplicação de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória; e

b) **TC 016.327/2017-9**. Acórdão 2.359/2018-Plenário. Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em transferências voluntárias para municípios e estados, referente à política pública 'Ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano', cuja titularidade cabia ao extinto Ministério das Cidades.

8. Além disso, foram realizadas (i) pesquisas na internet sobre demandas contemporâneas dos Municípios e (ii) uma diligência à Caixa Econômica, que encaminhou o Ofício 0009/2019/VIGOV, de 7/10/2019 (peça 9).

9. A avaliação da atuação da Caixa incluirá, naturalmente, a evidenciação de diferentes causas para os atrasos das contratações para obras públicas, com vistas a associar, adequadamente, a parcela desses atrasos à atuação da mandatária da União ou a problemas que não estão sob sua gestão, nem sob gestão ministerial.

1. Do contexto de atuação da Caixa Econômica Federal nas transferências voluntárias decorrentes de emendas parlamentares

10. As emendas parlamentares podem ser classificadas, em linhas gerais, como (peça 135 do TC 018.272/2018-5, p. 8):

a) individuais: de autoria de apenas um parlamentar;

b) de bancada: propostas por um conjunto de parlamentares do mesmo estado ou região; de comissão: de autoria das comissões permanentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional; de relatoria: propostas por parlamentar relator de projetos que instituem ou alteram o orçamento.

11. Segundo a emenda constitucional (EC) 86/2015, que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal de 1988, há a obrigatoriedade de aprovação de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária anual até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo para aquele exercício financeiro. Além disso, é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações resultantes dessas emendas e metade desse percentual deverá ser destinado a ações e serviços públicos da área de saúde.

12. A auditoria integrada realizada no TC 018.272/2018-5 verificou a eficiência e a efetividade na aplicação de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, sem o foco nas emendas de bancada, de comissão e de relatoria (possivelmente as emendas denominadas como coletivas pela SIT 11/2019).

13. No período analisado de 2014 a 2017, tendo em vista que mais de 70% dos recursos das emendas individuais foram aplicados em despesas de saúde e infraestrutura urbana, as atividades do extinto Ministério das Cidades (atual MDR) e do Ministério da Saúde foram o foco da auditoria.

14. Além disso, pouco mais da metade (52%) de todas as emendas individuais destinadas a objetos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548162.

sob responsabilidade desses dois órgãos se deu por meio de transferências voluntárias, enquanto a modalidade fundo a fundo alcançou 30% do quantitativo das emendas.

15. Nas transferências fundo a fundo da saúde o recurso é transferido para o beneficiário e ele o aplica conforme suas normas locais, como seus demais recursos, sem maior fiscalização por parte do governo federal, porém vinculado ao programa de Trabalho do Orçamento Geral da União (OGU).

16. Por outro lado, para as transferências realizadas por convênio ou contrato de repasse é necessária a formalização de um instrumento contratual entre o beneficiário e a União, com a interveniência de uma instituição financeira (usualmente a Caixa Econômica Federal), nos quais são estabelecidos direitos e obrigações mútuas, acompanhados pela Caixa, considerando, dentre outros, a Portaria Interministerial 424, de 30/12/2016, que estabelece normas relativas às transferências de recursos da União, em consonância com o Decreto Presidencial 6.170, de 25/7/2007.

17. Aqui, registre-se entendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal de que as transferências voluntárias correspondem à entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (art. 25 da Lei Complementar 101, de 4/5/2000).

18. A referida auditoria também destaca que durante o período de 2015 a 2018 foram elaboradas 10.848 emendas parlamentares destinas ao extinto Ministério das Cidades, sendo a maior parcela aplicada por meio transferências voluntárias (6.155 emendas e R$ 6.953.111.946,00 de dotação).

19. A Ação orçamentária 1D73, referente ao apoio à política nacional de desenvolvimento urbano, tem destaque na concentração das emendas a ela destinadas, pois nesse período 97% dos valores empenhados foram concentrados nessa ação.

2. Do montante total de recursos e do quantitativo de propostas analisadas, executadas e não executadas

20. Esses dados solicitados pela SIT 11/2019 foram obtidos por meio de diligência à Caixa, que encaminhou o Ofício 0009/2019/VIGOV (peça 9, p. 8 e 9), de 7/10/2019.

21. Nota-se, nos gráficos 1 e 2, para os objetos provenientes de emendas individuais e coletivas, que 28% e 31% foram concluídos e 34% e 38% estão em execução, respectivamente.

Gráfico 1 - Operações contratadas, concluídas e em execução de emendas individuais.

Ano de Contratação	Operações Contratadas		Operações Concluídas		Operações em Execução	
	Qtd	Valor (R$bi)	Qtd	Valor (R$bi)	Qtd	Valor (R$bi)
2014	5.237	2,24	2.856	0,89	1.325	0,77
2015	2.961	1,40	1.346	0,44	1.147	0,67
2016	6.537	2,64	2.218	0,56	3.097	1,33
2017	5.972	2,40	954	0,23	2.530	0,96
2018	6.796	2,15	456	0,08	1.311	0,29
2019	3	0,00	0	-	1	0,00
Total	27.506	10,83	7.830	2,19	9.411	4,03
% Contratadas	-	-	28%	20%	34%	37%

Fonte: tabelas do Ofício 0009/2019/VIGOV (peça 9, p. 8 e 9), adaptadas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548162.

Gráfico 2 - Operações contratadas, concluídas e em execução de emendas coletivas.

Ano de Contratação	Operações Contratadas		Operações Concluídas		Operações em Execução	
	Qtd	Valor (R$bi)	Qtd	Valor (R$bi)	Qtd	Valor (R$bi)
2014	1	0,01	0	-	0	-
2015	617	0,33	240	0,08	237	0,15
2016	79	0,43	11	0,01	36	0,10
2017	86	1,19	1	0,07	30	0,61
2018	25	0,56	0	-	2	0,01
2019	0	-	0	-	0	-
Total	808	2,52	252	0,15	305	0,87
% Contratadas	-	-	31%	6%	38%	35%

Fonte: tabelas do Ofício 0009/2019/VIGOV (peça 9, p. 8 e 9), adaptadas

22. Ainda, nos gráficos 3 e 4 percebe-se, para emendas parlamentares individuais, que 29% das operações desde 2014 não foram iniciadas, o que corresponde a 31% dos recursos no período, e para emendas coletivas 12% das operações não foram iniciadas, o que corresponde a 53% dos recursos.

Gráfico 3 - Operações não iniciadas ou caneladas de emendas individuais.

Ano de Contratação	Operações Não Iniciadas				Operações Canceladas			
	Qtd	% Qtd das contratadas	Valor (R$bi)	% Valor das contratadas	Qtd	% Qtd das contratadas	Valor (R$bi)	% Valor das contratadas
2014	101	2%	0,07	3%	955	18%	0,51	23%
2015	49	2%	0,06	4%	419	14%	0,23	17%
2016	487	7%	0,35	13%	735	11%	0,40	15%
2017	2.289	38%	1,12	47%	199	3%	0,09	4%
2018	4.965	73%	1,75	81%	64	1%	0,02	1%
2019	2	67%	0,00	60%	0	0%	-	0%
Total	7.893	29%	3,34	31%	2.372	9%	1,25	12%

Fonte: tabelas do Ofício 0009/2019/VIGOV (peça 9, p. 8 e 9), adaptadas

Gráfico 4 - Operações não iniciadas ou caneladas de emendas coletivas.

Ano de Contratação	Operações Não Iniciadas				Operações Canceladas			
	Qtd	% Qtd das contratadas	Valor (R$bi)	% Valor das contratadas	Qtd	% Qtd das contratadas	Valor (R$bi)	% Valor das contratadas
2014	0	0%	-	0%	1	100%	0,01	100%
2015	15	2%	0,02	6%	125	20%	0,08	24%
2016	10	13%	0,28	65%	22	28%	0,04	10%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548162.

Ano de Contratação	Operações Não Iniciadas				Operações Canceladas			
	Qtd	% Qtd das contratadas	Valor (R$bi)	% Valor das contratadas	Qtd	% Qtd das contratadas	Valor (R$bi)	% Valor das contratadas
2017	52	60%	0,48	41%	3	3%	0,02	2%
2018	23	92%	0,56	99%	0	0%	-	0%
2019	0	0%	-	0%	0	0%	-	0%
Total	100	12%	1,34	53%	151	19%	0,16	6%

Fonte: tabelas do Ofício 0009/2019/VIGOV (peça 9, p. 8 e 9), adaptadas

23. Os números permitem verificar, por exemplo, que em 2018, os percentuais de operações não iniciadas para emendas individuais e coletivas foram de 73% e 92% (81% e 99% em valor), respectivamente.

3. Do prazo médio de análise das propostas pela União e sua mandatária

24. A auditoria integrada realizada no TC 018.272/2018-5 avaliou, de forma representativa, a atuação do Ministério e da Caixa, como mandatária da União, especialmente para obras de infraestrutura urbana. Vale destacar o seguinte trecho, referente aos prazos de análise das propostas (peça 12, p. 33 e 34):

> '134. **O tempo médio entre o momento da aprovação da emenda parlamentar e a entrega da respectiva obra, relativa à programas do Ministério das Cidades, é longo e tem piorado ao longo dos últimos anos, comprometendo, por conseguinte o sucesso e a efetividade da aplicação dos recursos**. Esta análise abrangeu apenas o extinto Ministério das Cidades, incorporado pelo atual Ministério do Desenvolvimento Regional.
>
> 135. É necessário ressalvar que **o lapso temporal em questão abarca todos os trâmites necessários para o aceite dos projetos por parte do Ministério e da Caixa Econômica Federal**, além da realização de licitações e da execução da obra em si, por parte dos beneficiários. Assim, o Ministério concedente e a Caixa não têm responsabilidade direta sobre a execução das obras, recaindo esta sobre o ente convenente, recebedor dos recursos. No **entanto, atuam em momentos específicos ao longo desse processo, tendo contribuição para essa situação.**
>
> (…)
>
> 139. Outra fonte de informação que corrobora a presente avaliação é a auditoria operacional realizada pelo TCU acerca da ação orçamentária de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - 1D73 (TC 016.327/2017-9). Essa ação destina recursos majoritariamente para obras de pavimentação de ruas. Cerca de 85% de seus contratos, de 2015 a 2017, foram custeados com recursos advindos de emendas parlamentares. A carteira de contratos relativos à ação 1D73 representa relevante parcela da carteira de contratos não PAC, possuindo 7.820 contratos num montante total de investimentos de R$ 5.645.575.450,00.
>
> 140. Analisando-se a carteira de contratos de operações de repasse não PAC, verifica-se que a deterioração dos prazos de execução das obras vem ocorrendo continuamente ao longo dos últimos anos. **Levantou-se que o tempo médio para conclusão de uma obra era de 59,9 meses, em novembro de 2015, e passou para 76,2 meses em novembro de 2016, conforme se verifica no gráfico a seguir, também de elaboração do MDR**.' (Grifos nossos).

25. O trecho destaca a elevação do tempo médio para conclusão das obras e a contribuição do extinto Ministério das Cidades e da Caixa para esses atrasos, mesmo que em momentos específicos.

26. Os resultados dos trabalhos do TC 016.327/2017-9, citado no trecho transcrito, estão consubstanciados no Acórdão 2.359/2018-Plenário (peça 10, p. 166 a 213). Nesse trabalho, constatou-se que o **tempo médio que os recursos ficam bloqueados pela Caixa**, desde o desembolso pela União até a efetiva disponibilização aos Municípios, era **em torno de 224 dias**.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548162.

27. Ao fazer uma ponderação que englobou também o montante médio do desembolso, o tempo médio obtido foi de 101 dias, num contexto de um saldo total de desembolsos bloqueados de aproximadamente R$ 660 Milhões em 26/1/2018. Destaca-se trecho do relatório:

> '140. Durante o trabalho, não foi possível obter uma conclusão suficientemente evidenciada acerca de todas as causas desse evento. Nada obstante, **uma das causas identificadas é o baixo valor do saldo de desembolsos sem desbloqueio ao lado dos custos para atender às exigências na Caixa e que podem resultar na desistência dos recursos ou na relegação dos esforços para uma prioridade menor**. Nesse sentido, a título de exemplo, verifica-se a ocorrência de 6.699 saldos de desembolsos sem desbloqueio inferiores ou iguais a R$ 50.000,00, totalizando aproximadamente R$ 89 milhões.' (Grifo nosso).

28. O voto do referido Acórdão também pondera que a não movimentação desses recursos poderia 'se traduzir em custos na medida em que eles poderiam ser empregados em outras ações do governo federal que impactassem a taxa de retorno social dos investimentos públicos'.

29. Além disso, na auditoria integrada realizada no TC 018.272/2018-5 (peça 12, p. 38), supracitada, ao analisar uma amostra de 25 contratos de repasse de obras de infraestrutura urbana provenientes de emendas parlamentares, distribuídos em 13 estados da Federação, em todas as cinco regiões do Brasil, constatou-se que **o prazo entre a assinatura do contrato de repasse e a primeira liberação de recurso**, para as 18 obras inspecionadas em que houve alguma liberação, **foi de 720 dias** (quase dois anos), com a ressalva de que a demora nos repasses pode ter outras causas, as quais, pela limitação do escopo, não foram objeto do trabalho.

30. Ademais, a Caixa também apresentou dados sobre o tempo (mediana) em dias da primeira medição e da liberação da primeira parcela financeira, bem como da conclusão dos objetos e da liberação da última parcela financeira, valendo destacar algumas informações de forma consolidada:

Gráfico 5 - Prazos para desbloqueio de recursos e conclusão dos objetos de emendas parlamentares.

Ano de contratação	Mediana de tempo (em dias)					
	1º desbloqueio efetuado pela Caixa		Atendimento pelo Ente das condições para último desbloqueio		Conclusão dos objetos	
	Individuais	Coletivas	Individuais	Coletivas	Individuais	Coletivas
2014	25	Sem operações	100	Sem operações	986	Sem operações
2015	24	30	94	102	846	863
2016	23	34	50	138	625	666
2017	18	11	38	23	393	372
2018	5	Não iniciadas	-	Não iniciadas	276	Não iniciadas

Fonte: dados das páginas 10 a 13 do Ofício 0009/2019/VIGOV (peça 9).

31. A Caixa destaca, em relação aos entes subnacionais, os tempos necessários para atendimento a condições suspensivas e realização do procedimento licitatório, além de outros decorrentes do fluxo processual definido pela União. Isto posto, é necessário entender a sistemática adotada para liberação de recursos federais, especialmente devido ao contexto de condições suspensivas.

4. Dos atrasos para liberação dos recursos decorrentes de obrigações exclusivas dos proponentes

32. A Comissão Especial instituída para deliberar sobre a PEC 048/2019 solicitou ao TCU informações sobre a atuação da Caixa Econômica Federal como mandatária da União na execução de recursos provenientes de emendas parlamentares. Como visto, a atuação da empresa se dá, em maior parte, na gestão de contratos de repasse relacionados a obras públicas, haja vista que no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548162.

âmbito da saúde a maior parcela dos recursos é executado via fundo a fundo.

33. Segundo relatado na solicitação inicial a demora da Caixa estaria inviabilizando o cumprimento de cronogramas físico-financeiros de obras. Neste contexto, as auditorias realizadas pelo TCU têm apontado também a existência de outras causas para os atrasos e paralizações de obras, nem sempre sobre responsabilidade da Caixa.

34. A Portaria Interministerial 424 (peça 11, p. 1 a 52), de 30/12/2016, que estabelece normas para transferências e recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, dispõe no capítulo V do título II e no capítulo I do título III condições para celebração dos instrumentos de repasse, valendo destacar as exigências básicas para o projeto, o devido licenciamento ambiental e a titularidade da área objeto da intervenção.

35. Tendo em vista que no momento da assinatura do Contrato de repasse o convenente não tem atendido, em regra, a algum desses requisitos fundamentais, a referida Portaria prevê, em seu art. 24, o registro de condições suspensivas (cláusulas suspensivas ou de eficácia) que enquanto não atendidas não se verificará o efeito da celebração pactuada.

36. Ainda, a recente Portaria Interministerial 78 (peça 11, p. 53 a 55), de 26/2/2019, que dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, ressalta no §4º de seu art. 6º que essas condições suspensivas deverão ser caracterizadas como obrigações a termo de responsabilidade exclusiva do proponente, ou seja, condiciona-se a liberação dos recursos federais a ações que dependem exclusivamente de Estados e Municípios, não sendo, portanto, de responsabilidade ou de gerência da mandatária da União os atrasos decorrentes do não cumprimento tempestivo dessas obrigações.

37. Nesse contexto, devem ser destacados registros recentes do TCU nos votos dos Acórdãos 1.079/2019 (diagnóstico sobre obras paralisadas, peça 10, p. 268 a 329) e 691/2019 (planejamento urbano e integração das políticas voltadas para a cidade, peça 10, p. 214 a 267), ambos do Plenário do TCU e de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, referentes à baixa capacidade gerencial de muitos dos municípios brasileiros, com ausência de estrutura adequada e de pessoal com qualificação técnica, principalmente nos pequenos municípios, e mais dificuldade para elaborar bons projetos, licitar e atender às demais exigências ministeriais, sendo obstáculo à consecução de políticas públicas de modo geral.

38. Sobre essa questão, a Caixa apresentou, à época da auditoria integrada sobre aplicação de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, 'uma série de pontos de atenção capazes de ocasionar entraves e, por consequência, eventuais atrasos e lentidão na execução dos contratos' (peça 38 do TC 018.272/2018-5):

a) Baixa capacidade técnica operacional dos Tomadores;

b) Elevado número de regramentos a serem observados;

c) Critérios de viabilidade técnica e econômica insipientes quando da avaliação das propostas;

d) Descontinuidade administrativa (nas três esferas do poder executivo);

e) Contingenciamento de recursos (tanto da União quanto, contrapartida dos convenentes);

f) Ausência e/ou baixa qualidade dos projetos;

g) Licitação (licitação deserta, judicialização);

h) Demora na obtenção de licenciamento ambiental;

i) Dificuldades com a desapropriação de áreas;

j) Regularização fundiária;

k) Regras diferentes para ações iguais enquadradas em programas diferentes;

l) Falta de capacidade de execução da empresa executora;

m) Eventos climáticos (enchentes; escorregamento de encostas, etc.); e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548162.

n) logística para o fornecimento de insumos (Estados do Norte)

39. Dessa forma, a demora para liberação dos recursos federais pela mandatária da União está relacionada, em significativa parte, à falta de atendimento, por entes subnacionais, a requisitos imprescindíveis para a entrega dos benefícios à população, como a maturidade mínima do projeto, a existência de titularidade das áreas da construção, o licenciamento ambiental de instalação, dentre outros, e esses requisitos têm relação direta com as condições suspensivas dos contratos de repasse.

40. É importante destacar que as cláusulas suspensivas possuem um caráter preventivo. No voto do Acórdão 1.126/2007-Plenário (peça 10, p. 1 a 27), por exemplo, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, destaca-se sua relevância para proteção do erário federal:

> '52. Ao contrário do teor original consignado no subitem 9.5.2 do acórdão embargado, que indicou um possível malefício que as cláusulas suspensivas trariam a ajustes firmados para transferências voluntárias, acredito ser necessário reformar esse entendimento. Além de estar prevista no ordenamento jurídico, a cláusula suspensiva representa uma proteção ao erário, a partir do momento que devidamente **evita o dispêndio de recursos sem que determinadas condições sejam examinadas**, pela premência da exiguidade do tempo, como se verifica no caso dos convênios cujos recursos são liberados no final do exercício. No caso dos contratos de repasse, esse tipo de cláusula **permite um melhor exame dos projetos de engenharia e dos documentos que comprovam que não há impedimentos para a realização das obras ou serviços na área de intervenção**.' (grifo nosso)

41. Os contratos de repasse assinados com condições suspensivas geram uma falsa expectativa, para os municípios que não estão familiarizados com a sistemática, de que os recursos federais serão liberados em seguida, quando na verdade a liberação só ocorrerá quando o próprio convenente superar impedimentos essenciais para a realização das obras e para a entrega dos benefícios à população.

42. Vale destacar trecho do Ofício 0009/2019/VIGOV, da Caixa (peça 9, p. 3, 4 e 9):

> '2.1.7. Com relação ao instrumento de repasse, vale destacar que o mesmo pode ser formalizado em condição suspensiva (cláusula suspensiva), o que ocorre quando não são apresentados, até a data da formalização do contrato de repasse, **a documentação técnica do projeto, o licenciamento ambiental ou a comprovação do exercício dos poderes sobre a propriedade da área de intervenção na qual o objeto será executado**. Em regra, enquanto estiver em condição suspensiva, o contrato não poderá receber recursos de repasse federal.
>
> 2.1.7.1. A União estabelece como prazo para atendimento da condição suspensiva até 9 (nove) meses, contados da assinatura do contrato de repasse. Esse prazo pode ser prorrogado por mais 9 (nove) meses, por solicitação dos Estados/Municípios, totalizando 18 (dezoito) meses, exceto no caso das propostas do Ministério da Saúde, onde o prazo é de 12 (doze) meses prorrogáveis por mais 12 (doze).
>
> 2.1.7.2. **Este tipo de condição suspensiva responde por grande parte dos longos prazos decorridos desde a contratação até a conclusão dos projetos**.
>
> 2.1.7.3. Como exemplo, destacamos que dos 6.708 contratos de repasse decorrentes de emendas parlamentares, assinados em 2018, **5.023 foram contratados com Cláusula Suspensiva (75% da carteira), e até outubro/2019, 3.050 operações ainda permanecem nessa condição (45% da carteira), o que contribui para o aumento significativo do prazo total do processo de transferência de recursos**.
>
> (…)
>
> 3.2.1 Ressaltamos que todas as operações na situação de **'Não iniciadas'**, ainda não possuem autorização para início do objeto, tendo como principais motivos:
>
> a) **não apresentação da documentação para a retirada da cláusula suspensiva** (projeto, titularidade de área e licenciamento ambiental), situação exclusiva para operações contratadas a partir de 2017;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548162.

b) não realização do processo licitatório;

c) não liberação de recursos, por parte dos Ministérios, para autorização do início de objeto (situação exclusiva para as operações de obras com valor de repasse abaixo de R$ 750.000,00).

3.2.2 Como principais razões para as **'Operações canceladas'**, podemos citar:

a) **não atendimento da condição suspensiva nos prazos definidos nos instrumentos regulatórios**;

b) solicitação de distrato por parte dos Estados/Municípios; e

c) **inércia por parte dos Estados/Municípios**.' (Grifo nosso).

43. Diante disso, conclui-se que os requisitos exigidos pela Portaria Interministerial 424/2016 não seriam modificados ou afastados caso o recurso fosse do próprio Estado ou do próprio Município, pois são itens previstos em lei e aplicáveis à realização de todas as obras.

44. Assim, a atuação da Caixa como mandatária da União tem um caráter preventivo, no sentido de que verifica o cumprimento de diversas exigências antes da aplicação dos recursos. No caso de doação dos recursos federais aos entes subnacionais, esses não estarão sujeitos ao acompanhamento prévio da Caixa, no entanto, a aplicação dos recursos estaria passível de fiscalização e questionamentos posteriores por parte dos Tribunais de Contas e Ministério Público locais.

45. Ademais, apesar dos problemas decorrentes da capacidade técnica operacional dos entes subnacionais, deve-se também observar as providências que têm sido tomadas pelos representantes da União com vistas a contribuir para a redução dos prazos médios supracitados.

5. Das mudanças recentes da União e de sua mandatária para minimizar os atrasos sob sua responsabilidade

46. No dia 10/10/2019 foi publica a Portaria Interministerial 558, que alterou a portaria 424/2016, acerca da execução de convênios e contratos de repasse.

47. Nesta seara, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) publicou opinião acerca do tema, disponível no endereço eletrônico https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/conquista-portaria-publicada-pelo-ministerio-da-economia-simplifica-o-processo-de-transferencias-aos-municipios. Segundo a CNM:

'A semana municipalista foi encerrada com mais uma conquista. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) informa que o ministro da Economia, Paulo Guedes, publicou nesta sexta-feira, 11 de outubro, a Portaria 558/2019, que **desburocratiza repasses a obras, serviços e equipamentos para os Municípios. O texto prevê a simplificação nos repasses e faz parte de uma reivindicação do movimento municipalista**.

(…)

O Município também não será penalizado quando houver atrasos nos repasses que são de responsabilidade da União. Uma grande conquista que consta dessa Portaria se refere à reformulação no cronograma de desembolso abaixo:

I - para os instrumentos enquadrados nos:

a) Níveis I, I-A, IV e V, preferencialmente em parcela única; e

b) Níveis II e III, em no mínimo três parcelas, sendo que a primeira não poderá exceder a 20% (vinte por cento) do valor global do instrumento;

II - a liberação da primeira parcela ou parcela única ficará condicionada à conclusão da análise técnica e ao aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária; e

§ 19. Os prazos de que tratam os §§ 7º, 8º, 15 e 17:

I - deverão ser suspensos nos casos em que a inexecução financeira for devida a atraso de liberação de parcelas pelo concedente ou mandatária, ou nos casos em que a paralisação da execução se der por determinação judicial ou por recomendação ou determinação de órgãos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548162.

controle.'

48. A CNM destaca a desburocratização dos repasses e a suspensão dos prazos quando a inexecução financeira for devida a atraso de liberação de parcelas pelo concedente (União) ou mandatária.

49. Além disso, a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) destacou, em 31/5/2019, a prorrogação excepcional do prazo para cumprimento das cláusulas suspensivas de convênios e contratos de repasse celebrados em 2017, por força da Portaria Interministerial 261 (peça 11, p. 56), de 30/5/2019, conforme consta do endereço eletrônico https://www.fnp.org.br/noticias/item/2038-conquista-fnp-governo-federal-unifica-clausulas-suspensivas-ao-prazo-de-restos-a-pagar.

50. De fato, a art. 1º da citada Portaria dispõe que poderá ser prorrogado até 31 de dezembro de 2019, quando necessário e excepcionalmente, o prazo para o cumprimento das cláusulas suspensivas, para os convênios e contratos de repasse assinados em 2017.

51. Por fim, deve-se observar as constatações da equipe de auditoria no recente trabalho sobre emendas parlamentares (TC 018.272/2018-5, peça 135, p. 47 e 48), no tocante a alterações das regras de remuneração da Mandatária da União e da política interna da Caixa para remunerar seus gerentes em função da conclusão de etapas nos projetos.

52. Portanto, a União, em conjunto com sua mandatária, tem tomado medidas recentes para melhorar sua atuação no âmbito dos contratos de repasse, em matérias sob sua gestão - medidas valorizadas, inclusive, por representantes dos próprios Municípios, como destacado acima, sem deixar de manter a exigência de atendimento a condições suspensivas indispensáveis, conservando a autoridade normativa e exercendo o controle e a fiscalização sobre a execução local, em sintonia com o §6º do art. 10º do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967.

6. Da capacidade técnica dos entes subnacionais

53. O relatório do Acórdão 1.079/2019-Plenário (diagnóstico sobre obras paralisadas) evidencia a necessidade de iniciativas para desenvolvimento da capacidade técnica dos entes subnacionais, inclusive no tocante aos consórcios públicos intermunicipais:

> '244. Deve-se considerar ainda o problema da capacidade técnica assimétrica dos municípios brasileiros para a elaboração de projetos e execução dos recursos de investimento alocados pelo governo federal. Não seria prudente aprovar apenas os convenentes que possuírem capacidade técnica suficiente para receber recursos o recebam, sob o risco de aumentar a desigualdade entre os municípios mais e os menos capacitados.
>
> 245. É imprescindível, portanto, que o maior rigor no critério de avaliação de capacidade institucional para repasse de recursos seja acompanhado de um **reforço das iniciativas para desenvolvimento dessa capacidade nos entes que não se mostrarem aptos a receber, no primeiro momento, os investimentos pleiteados**.
>
> 246. Outra ferramenta importante para tratar o tema é a implementação de consórcios intermunicipais, iniciativa que vem sendo bastante defendida em estudos pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), para adquirir capacidade técnica pela soma dos esforços, de programas de capacitação técnica e de desenvolvimento institucional dos municípios e estados voltados à melhoria do planejamento, à seleção de projetos e à gestão.
>
> 247. Tais consórcios são um desafio para Administração Pública, no entanto, **vislumbra-se a consolidação dos consórcios públicos intermunicipais como estratégia para o desenvolvimento não apenas dos Municípios envolvidos, mas de todo o entorno regional**, oportunizando planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas.' (grifo nosso)

54. No caso das transferências obrigatórias decorrentes do PAC, o item 9.2.2 do Acórdão 2.153/2018-Plenário (peça 10, p. 28 a 165) recomendou ao extinto Ministério das Cidades (atual MDR) que revisasse a sistemática de disponibilização de informações na internet para disseminar, dentre outros, as condições suspensivas e o responsável por resolvê-las, com vistas a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548162.

viabilizar o efetivo exercício do controle social.

55. O controle social é relevante para assegurar que os recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade. É a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados (disponível em http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social).

56. Diante disso, percebe-se a relevância de serem consideradas medidas de melhoria da capacidade técnica e operacional dos entes subnacionais, independentemente da fonte de recursos, em consonância com o fomento da transparência devida para o efetivo controle social.

CONCLUSÃO

57. A avaliação do trabalho da Caixa Econômica Federal, como mandatária da União, relacionado aos instrumentos de repasse firmados desde 2014, em transferências voluntárias de programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares, considerou os prazos para cumprimento de marcos importantes como a liberação de recursos federais e conclusão dos objetos em conjunto com a identificação das principais causas dos atrasos identificados.

58. As fontes de informação utilizadas - auditoria nas emendas parlamentares individuais (Acórdão 2.704/2019-Plenário), auditoria em transferências voluntárias da ação orçamentária 1d73 (Acórdão 2.359/2018-Plenário), pesquisas na internet sobre demandas contemporâneas dos Municípios e o Ofício 0009/2019/VIGOV da Caixa - permitiram o fornecimento à Câmara dos Deputados de todas as informações solicitadas na SIT 11/2019.

59. Constatou-se haver um expressivo percentual de operações decorrentes de emendas parlamentares não iniciadas e canceladas (seção 2 da instrução). Por exemplo, 29% das operações decorrentes de emendas individuais desde 2014 não foram iniciadas, o que corresponde a 31% dos recursos no período, e para emendas coletivas 12% das operações não foram iniciadas, o que corresponde a 53% dos recursos. Em 2018 os percentuais para emendas individuais e coletivas de operações não iniciadas foram de 73% e 92% (81% e 99% em valor), respectivamente.

60. No tocante aos prazos para análise das propostas, na auditoria integrada realizada no TC 018.272/2018-5, ao analisar uma amostra de 25 contratos de repasse de obras de infraestrutura urbana provenientes de emendas parlamentares, distribuídos em 13 estados da Federação, em todas as cinco regiões do Brasil, constatou-se que o prazo entre a assinatura do contrato de repasse e a primeira liberação de recurso, para as 18 obras inspecionadas em que houve alguma liberação, foi de 720 dias (seção 3). A Caixa informou que as emendas contratadas em 2014 e 2015 tiveram seus objetos concluídos numa mediana de mais de 800 dias após a contratação.

61. Tendo em vista o destaque da Caixa, em relação aos entes subnacionais, de que uma das causas para os atrasos seria o tempo necessário para atendimento a condições suspensivas e realização do procedimento licitatório, além de outros decorrentes do fluxo processual definido pela União, esta instrução apresentou mais informações para o devido entendimento do contexto em que a mandatária está inserida.

62. Verificou-se que relevante parte dos atrasos para liberação dos recursos decorre da dificuldade dos entes subnacionais em cumprir as condições suspensivas estabelecidas nos contratos. As condições suspensivas são obrigações de responsabilidade exclusiva dos proponentes, como exigências de projeto básico adequado, licenciamento ambiental e titularidade da área objeto da intervenção (seção 4).

63. Além disso, observou-se haver recentes modificações da União e de sua mandatária para minimizar os atrasos sob sua responsabilidade, com as novidades trazidas pela Portaria Interministerial 558, de 10/10/2019. Destacou-se a prorrogação excepcional do prazo para cumprimento das condições suspensivas de convênios e contratos de repasse celebrados em 2017, por força da Portaria Interministerial 261, de 30/5/2019, e as alterações das regras de remuneração da Mandatária da União e da política interna da Caixa para remunerar seus gerentes em função da conclusão de etapas nos projetos (Seção 5).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548162.

64. Conclui-se que medidas adicionais para enfrentar o problema da demora na execução de obras públicas devem considerar incentivos para a melhoria da capacidade técnica operacional dos entes subnacionais, independentemente da fonte de recursos. Além disso, ressaltou-se a importância da transparência devida para o efetivo controle social (Seção 6).

65. De acordo com o exposto, propomos ao Tribunal enviar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Eduardo Bismarck, presidente da Comissão Especial referente à PEC 048/19, as informações constantes desta instrução, bem como cópia das peças 9 (Manifestação da Caixa), 10 e 12 (Acórdãos citados na instrução) e 11 (Portarias Interministeriais) desses autos e da peça 38 (Resposta da Caixa) do TC 018.272/2018-5.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 020/19-Pres (peça 1), de 9/10/2019, pelo Exmo. Sr. Deputado Federal Eduardo Bismarck, presidente da Comissão Especial referente à PEC 048/19, com base na Solicitação de Informação ao TCU 11, de 2019, de sua própria autoria, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008 e art. 232, inciso III do Regimento Interno do TCU;

b) enviar ao Exmo. Sr. Deputado Federal Eduardo Bismarck, presidente da Comissão Especial referente à PEC 048/19, as informações constantes desta instrução, bem como cópia das peças 9 (Manifestação da Caixa), 10 e 12 (Acórdãos citados na instrução) e 11 (Portarias Interministeriais) desses autos e da peça 38 (Resposta da Caixa) do TC 018.272/2018-5.

c) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Exmo. Sr. Deputado Federal Eduardo Bismarck, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo 'Comunicações' do e-TCU; e

d) 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."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548162.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, de autoria do Deputado Eduardo Bismark, presidente da Comissão Especial referente à Proposta de Emenda à Constituição – PEC 048/19, solicitando informações sobre decisões desta Corte "que tenham examinado e avaliado a atuação da Caixa Econômica Federal como mandatária da União nos contratos de repasse de recursos relacionados a emendas parlamentares a municípios".

2. Inicialmente, entendo que esta solicitação deve ser conhecida, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008.

3. Conforme registrado na Solicitação de Informação ao TCU 11/2019 (peça 1, p. 2 e 3), interessa à Comissão Especial da Câmara dos Deputados avaliar o trabalho da Caixa Econômica Federal, como mandatária da União, relacionado aos instrumentos de repasse firmados desde 2014, em transferências voluntárias de programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares, segregando as individuais e as coletivas e discriminando, pelo menos:

3.1. o montante total de recursos e o quantitativo de propostas analisadas, executadas e não executadas; e

3.2. o prazo médio de análise das propostas, da primeira medição e da liberação da primeira parcela financeira, bem como da conclusão dos objetos e da liberação da última parcela financeira.

4. Essas são, portanto, as informações objetivamente requeridas: trabalhos desta Corte que tenham examinado a atuação da Caixa em contratos de repasse de recursos relacionados a emendas parlamentares, firmados desde de 2014, e que possam apresentar dados relativos ao montante total de recursos, ao quantitativo de propostas e ao prazo médio de análise de propostas e da execução.

5. Em seu exame técnico, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) informa que foram realizadas duas fiscalizações relacionadas às informações requeridas:

5.1. TC 018.272/2018-5, auditoria realizada com a finalidade de verificar a eficiência e a efetividade na aplicação de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, na qual foi proferido o Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário;

5.2. TC 016.327/2017-9, Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em transferências voluntárias para municípios e estados referentes à política pública "Ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano", na qual foi proferido o Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário.

6. Em busca de informações adicionais que pudessem auxiliar o trabalho da comissão, a unidade instrutora realizou, ainda, pesquisas na internet sobre demandas contemporâneas dos municípios, bem como apresentou uma resposta da Caixa à requerimento de informações do Ministério da Economia, Ofício 0009/2019/VIGOV.

7. Ao fim, a SeinfraUrbana propõe considerar a solicitação integralmente atendida mediante o envio da cópia da instrução ao solicitante, bem como como cópia das peças 9 (Ofício 0009/2019/VIGOV da Caixa), 10 e 12 (acórdãos citados na instrução) e 11 (Portarias Interministeriais) desses autos e da peça 38 do TC 018.272/2018-5 (Resposta da Caixa).

8. Anuo aos exames empreendidos pela unidade instrutora e incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548161.

9. Em relação ao **TC 018.272/2018-5**, trata-se de fiscalização que teve por escopo a análise das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, previstas no ordenamento jurídico a partir da vigência do orçamento impositivo aplicável às emendas parlamentares, nos termos da Emenda Constitucional 86/2015.

10. Essa fiscalização teve o objetivo de avaliar o procedimento de elaboração e execução das emendas para apontar possíveis pontos de melhoria. Para tanto, avaliou, entre outros, os critérios estabelecidos como impedimentos de ordem técnica para execução das emendas e os procedimentos de análise realizados pelos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) acerca da verificação desses impedimentos; bem como a própria eficiência e efetividade da aplicação dos recursos oriundos dessas emendas.

11. Os exames foram restringidos aos dois principais órgãos que, à época, lidavam com emendas: o extinto Ministério das Cidades e o Ministério da Saúde. A amostra, selecionada de maneira não estatística, abrangeu 42 emendas parlamentares em 16 estados: 25 obras sob responsabilidade do Ministério das Cidades, totalizando R$ 24.087.372,46, e a aquisição de 43 itens da área da saúde, totalizando R$ 10.348.075,04.

12. Especificamente quanto à atuação da Caixa, uma questão dessa fiscalização abordou a avaliação do transcurso do tempo entre a aprovação da emenda parlamentar e a entrega da respectiva obra em programas do extinto Ministério das Cidades.

13. O trecho a seguir exposto, constante do relatório que acompanha o Acórdão 2.704/2019-TCU-Plenário, proferido nos autos dessa fiscalização, destaca a elevação do tempo médio para conclusão das obras e a contribuição do extinto Ministério das Cidades e da Caixa para os atrasos:

> "134. O tempo médio entre o momento da aprovação da emenda parlamentar e a entrega da respectiva obra, relativa à programas do Ministério das Cidades, é longo e tem piorado ao longo dos últimos anos, comprometendo, por conseguinte o sucesso e a efetividade da aplicação dos recursos. Esta análise abrangeu apenas o extinto Ministério das Cidades, incorporado pelo atual Ministério do Desenvolvimento Regional.
>
> 135. É necessário ressalvar que o lapso temporal em questão abarca todos os trâmites necessários para o aceite dos projetos por parte do Ministério e da Caixa Econômica Federal, além da realização de licitações e da execução da obra em si, por parte dos beneficiários. **Assim, o Ministério concedente e a Caixa não têm responsabilidade direta sobre a execução das obras, recaindo esta sobre o ente convenente, recebedor dos recursos.** No entanto, atuam em momentos específicos ao longo desse processo, tendo contribuição para essa situação.
>
> 136. Outro ponto a registrar é o fato de os dados utilizados para embasar este achado de auditoria não dizerem respeito apenas a obras provenientes de emendas parlamentares; mas, sim, de todas as obras custeadas pelo Ministério das Cidades mediante transferências voluntárias que não se enquadram no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Essas obras relacionadas a essas transferências voluntárias serão usualmente denominadas 'não PAC'.
>
> 137. Apesar disso, a carteira de obras conceituadas como 'não PAC' é bastante representativa para a presente análise. Segundo os dados da Caixa Econômica Federal, a carteira de operações ativas não PAC, relativa ao MDR, tinha (em dados de outubro de 2018) **14.641 operações advindas do Ministério das Cidades, sendo que 10.091 eram de contratos provenientes de emendas parlamentares, portanto 69% dos repasses**.
>
> 138. Destarte, constatou-se que **o tempo médio para conclusão de obras provenientes de repasses do então MDR passou de 70 para 97 meses** (mais de oito anos) num período inferior a três anos (entre novembro de 2015 a julho de 2018). De acordo com o próprio Ministério, tanto os tempos para conclusão quanto o ritmo de execução dos objetos da carteira de repasses 'não PAC' do antigo MDR têm sofrido uma piora continua. (...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548161.

139. Outra fonte de informação que corrobora a presente avaliação é a auditoria operacional realizada pelo TCU acerca da ação orçamentária de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - 1D73 (TC 016.327/2017-9). Essa ação destina recursos majoritariamente para obras de pavimentação de ruas. Cerca de 85% de seus contratos, de 2015 a 2017, foram custeados com recursos advindos de emendas parlamentares. A carteira de contratos relativos à ação 1D73 representa relevante parcela da carteira de contratos não PAC, possuindo **7.820 contratos** num montante total de investimentos de R$ 5.645.575.450,00.

140. Analisando-se a carteira de contratos de operações de repasse não PAC, verifica-se que a deterioração dos prazos de execução das obras vem ocorrendo continuamente ao longo dos últimos anos. Levantou-se que **o tempo médio para conclusão de uma obra era de 59,9 meses, em novembro de 2015, e passou para 76,2 meses em novembro de 2016** (...)."

14. Com relação ao **TC 016.327/2017-9**, trata-se de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) destinada a avaliar ação de apoio à política nacional de desenvolvimento urbano, executada por transferências voluntárias e implementada por meio de contratos de repasse firmados entre o extinto Ministério das Cidades e os entes subnacionais, com a participação da Caixa como instituição mandatária. Essa política foi voltada essencialmente à pavimentação urbana.

15. Nessa fiscalização, foram avaliados aspectos relacionados à formulação, à implementação e aos controles e monitoramento dos resultados da política pública. A atuação da Caixa foi analisada especificamente na fase de controle, na qual a equipe constatou, entre outros achados, que os custos da Caixa Econômica Federal, os únicos conhecidos, oneravam excessivamente as transferências de pequeno valor (item 9 do voto condutor do Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário).

16. Transcrevo, por oportuno, o seguinte excerto do voto que abordou essa questão:

"39. Em relação aos **custos operacionais da mandatária**, a auditoria se valeu de informações fornecidas pela Caixa, sob condição de sigilo, que indicavam o custo médio total dos contratos de repasse operacionalizados por ela em dezembro de 2016. Assinalo que o universo contempla cerca de 40 mil ajustes, sendo cerca de 22 mil provenientes da Ação 1D73.

40. De posse dos custos operacionais diretos e indiretos e do número de contratos de repasse, a equipe compôs estimativas que indicam que **quanto menor o valor do contrato de repasse maior o custo relativo de sua operacionalização**.

41. Como as condições comerciais da Caixa devem ser mantidas em sigilo, registro que não detalharei valores neste voto, muito embora as evidências trazidas pela equipe permitam concluir que a atuação do aludido banco na condução dos contratos de repasses poderia ser muito mais eficiente se concentrada em contratos de maior valor.

42. Para se ter uma ideia quantitativa, **para contratos abaixo de determinado valor, os quais representam 19.056 repasses de um total de 21.952 ajustes firmados, o custo médio de operacionalização da mandatária é de cerca de 17% do valor do contrato, podendo chegar a 53% no caso de transferências de menor valor**. Reforço que esses valores não representam o custo total dos contratos da Ação 1D73, porquanto a equipe não teve acesso a todas as parcelas que o comporiam. **Ao avaliar todo o conjunto de contratos da referida ação, o custo médio mensal calculado pela equipe, de forma conservadora, foi de 10%.**

43. A equipe identificou que uma das principais causas do elevado custo relativo da mandatária é a quantidade de atividades associadas à análise, aprovação e acompanhamento dos contratos de repasse, tais como: avaliações do plano de trabalho, do projeto de engenharia, da regularidade do local da intervenção, do processo licitatório, bem como do controle financeiro e acompanhamento *in loco* da execução dos serviços.

44. Ainda que haja evidências de que esses controles diminuam o risco de irregularidades nos contratos de menor valor, como se pôde observar quanto aos indícios de superfaturamento descritos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548161.

> no tópico III deste voto, **não se pode presumir que os benefícios suplantem os custos de tão oneroso controle quando se tem um volume considerável de contratos cujas despesas de operacionalização atingem de 17 a 53% do valor do próprio repasse.**
>
> 45. Por certo, não cabe a este Tribunal endereçar aos gestores quais seriam as soluções para se empreender eficiência ao processo de acompanhamento desses contratos. Essa competência está diretamente relacionada às ações do próprio ministério, a quem cabe estudar e avaliar a questão a fim de garantir a eficiência na gestão dos contratos de repasse.
>
> 46. Sobre esse assunto, assinalo que foi editada no início do ano a Instrução Normativa 2/2018 do Ministério do Planejamento, que estabelece regras e diretrizes para a execução de contrato de prestação de serviço a ser celebrado entre a União e instituições financeiras oficiais federais, para atuação como mandatárias da União, na gestão operacional de contratos de repasse, nos termos do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007.
>
> 47. Tal normativo contempla a possibilidade de pagamentos variáveis à mandatária contratada pela União a depender da complexidade dos instrumentos de repasse, ou seja, tal metodologia abrangeria parcelas fixas cobradas em todo tipo de contrato e outras variáveis, determinadas para aqueles contratos que motivadamente exigiriam custos maiores. Percebe-se que o instrumento infralegal traz a possibilidade de cobrança variável, muito embora as diferenciações de valor do serviço não estejam diretamente associadas ao valor do contrato e sim aos níveis de serviço que esses contratos exigem.
>
> 48. Apesar de o texto desse normativo inaugurar uma possibilidade de tornar mais eficiente a gestão dos contratos de repasse da Ação 1D73, as soluções demandam ação sinérgica entre a mandatária, o Ministério das Cidades e o próprio Congresso Nacional, na medida em que é o poder legislativo o principal artífice dos recursos orçamentários abrangidos pela aludida ação. Diante desse quadro, concordo com as propostas sugeridas pela unidade técnica em informar o Congresso Nacional acerca do assunto, assim como expedir determinações ao ministério para tratamento da questão." (destaquei)

17. Outro resultado apontado pela equipe de fiscalização foi o tempo médio de execução dos contratos de repasse, estimado em 39 meses. Com relação ao **tempo que os recursos ficaram bloqueados pela Caixa**, desde o desembolso pela União até a efetiva disponibilização aos municípios, constatou-se um intervalo médio de **224 dias**. Ao fazer uma ponderação que engloba também o montante médio do desembolso, o tempo médio estimado foi de 101 dias. O saldo total de desembolsos bloqueados, por sua vez, foi de R$ 659.207.716,09 em 26/1/2018 (itens 49 e 51 do voto condutor do Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário).

18. Com relação às informações adicionais, sobretudo resposta da Caixa ao requerimento de informações por parte do Ministério da Economia, Ofício 0009/2019/VIGOV, a unidade instrutora apresenta: (a) os dados fornecidos pela Caixa relativos aos instrumentos em que a estatal tenha figurado como mandatária da União para execução de emendas parlamentares, especificados por ano (de 2014 a 2019) e pela situação da operação (contratada, concluída, em execução, não iniciadas e canceladas); bem como (b) os tempos de análise das propostas, da liberação das parcelas e da conclusão dos objetos.

19. Por considerar suficiente e adequada a análise empreendida pela SeinfraUrbana, manifesto concordância com o encaminhamento proposto, no sentido de encaminhar ao solicitante as informações que este Tribunal detém sobre o tema, isto ém cópias dos acórdãos ora comentados e informações complementares produzidas na instrução da SeinfraUrbana.

20. Deixo de acolher a proposta de envio da peça 11 dos autos que, por se tratar de normas - Portarias Interministeriais 424/2016, 77, 78, 438 e 261, todas de 2019 – já são de conhecimento da comissão, sendo seu acesso franqueado a todos. Registro, por oportuno, que a Portaria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548161.

Interministerial 424/2016 foi recentemente alterada por meio da Portaria Interministerial 558, de 10/10/2019, inclusive em diversos trechos que dizem respeito aos entes mandatários, a exemplo da Caixa Econômica.

21. Diante disso, considero a solicitação integralmente atendida e arquivo o presente processo.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de janeiro de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548161.

ACÓRDÃO Nº 86/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.734/2019-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação do Congresso Nacional, de autoria do Sr. Deputado Eduardo Bismark, presidente da Comissão Especial referente à Proposta de Emenda à Constituição – PEC 048/19, que encaminha, por meio do Ofício 020/19-Pres, a Solicitação de Informação ao TCU 11/2019, subscrita pelo mesmo parlamentar, em que requer informações sobre decisões desta Corte que tenham examinado e avaliado a atuação da Caixa Econômica Federal como mandatária da União nos contratos de repasse de recursos relacionados a emendas parlamentares a municípios;

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 solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. encaminhar ao solicitante cópia das peças 9, 10, 12 e 13 desses autos e da peça 38 do TC 018.272/2018-5;

9.3. dar ciência desta decisão ao Sr. Deputado Eduardo Bismark, presidente da Comissão Especial referente à Proposta de Emenda à Constituição – PEC 048/19;

9.4. considerar a solicitação integralmente atendida, nos termos art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata n° 1/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/1/2020 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0086-01/20-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Bruno Dantas (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63548160.