

**GRUPO II - CLASSE V - PLENÁRIO****TC-010.765/2010-7****Natureza:** Relatório de Acompanhamento**Órgão/Entidade:** Caixa Econômica Federal – Caixa**Interessado:** Tribunal de Contas da União, 2ª Secretaria de Controle Externo – Secex-2

**Advogados constituídos nos autos:** Alexandre Wagner Vieira da Rocha, OAB/DF 17.510; Ana Cecília Costa Ponciano, OAB/DF 22.260; André Luis Tucci, OAB/SP 210.457; André Yokomizo Aceiro, OAB/DF 17.753; Bárbara Bianca Sena, OAB/DF 19.287; Carla Beatriz Hamu Silva, OAB/DF 17.041; Carlos Augusto de Andrade Jenier, OAB/ES 10.270; Cintia Mara Dias Custódio, OAB/DF 18.348; Cintia Tashiro, OAB/DF 18.050; Carlos Henrique Bernardes Castello Chiossi, OAB/DF 19.693; Davi Duarte, OAB/RS 15.956; Estanislau Luciano de Oliveira, OAB/MG 62.564; Fabiana Calviño Marques Pereira, OAB/DF 16.226; Fernanda Christina Martins de Castro, OAB/MG 84.249; Flávio Queiroz Rodrigues, OAB/DF 16.998; Frederico Gazolla Rodrigues Renno, OAB/MG 81.176; Girlana Granja Peixoto Moreira, OAB/DF 18.405; Giselle Davila Honorato Furtado, OAB/MG 81.996; Grey Bellys Dias Lira, OAB/RO 2.743; Guilherme Lopes Mair, OAB/SP 241.701; Irene Amorim Knupp Miranda, OAB/MG 80.611; João Roberto de Toledo, OAB/MG 76.258; José Linhares Prado Neto, OAB/DF 18.806; José Nicodemos Rodrigues Varela, OAB/DF 13.187; Julio Vitor Greve, OAB/DF 7.677; Leonardo da Silva Patzlaff, OAB/DF 16.557; Keila de Medeiros Duarte, OAB/DF 16.686; Luiz Eduardo Alves Rodrigues, OAB/DF 18.176; Marcos Ulhoa Dani, OAB/MG 83.645; Mario Luiz Machado, OAB/DF 4.848; Mary Carla Silva Ribeiro, OAB/MG 52.716; Osival Dantas Barreto, OAB/DF 15.431; Renata Costa Silva Brandão, OAB/MG 73.532; Ricardo Tavares Baraviera, OAB/DF 14.519; Salvador Congentino Neto, OAB/SP 158.736; Samir Nacim Francisco, OAB/DF 1.640A, Sérgio Luiz Guimarães Farias, OAB/DF 8.540; Wesley Cardoso dos Santos, OAB/DF 16.752; Adriana Sousa de Oliveira, OAB/DF 13.747; Alberto Cavalcante Braga, OAB/DF 9.170; Alexander da Silva Moraes, OAB/MG 91.253; Alexandre Duarte de Lacerda, OAB/DF 7.658; Alison Miranda de Freitas, OAB/DF 24.995; André Banhara Barbosa de Oliveira, OAB/SP 245.428; Antônio Gilvan Melo, OAB/DF 5.974; Augusto Cláudio Ferreira Guterres Soares, OAB/DF 8.906; Cristina Lee, OAB/DF 17.291; Damião Alves de Azevedo, OAB/DF 22.069; Daniel Aquino Schneider, OAB/DF 20.829; Daniela Alves Cruz de Carvalho, OAB/DF 16.721; Daniella Gazzetta de Camargo, OAB/DF 7.529; Deocleciano Batista, OAB/DF 6029; Elga Lustosa de Moura, OAB/DF 17.788; Everardo da Silva Amaral, OAB/DF 6.608; Felipe Vasconcelos Soares Montenegro Mattos, OAB/DF

23.409; Flavio Silva Rocha, OAB/MG 77.736; Gustavo Adolfo Maia Junior, OAB/DF 17.759; Gustavo Pereira Mendes, OAB/MG 84.262; Inessa do Amaral Madruga Guimarães, OAB/DF 16.227; Isabel de Fátima Ferreira Gomes, OAB/PR 11.006; João Cardoso da Silva, OAB/MG 89.506; José Carlos Izidro Machado, OAB/DF 19.983; Josnei de Oliveira Pinto, OAB/DF 21.928; Jucileia Gomes de Oliveira, OAB/DF 19.562; Juliana Varella Barca de Miranda Porto, OAB/DF 17.525; Lenymara Carvalho, OAB/MG 90.735; Leonardo Groba Mendes, OAB/DF 16.291; Luciano Caixeta Amâncio, OAB/MG 94.799; Ludmila Viana Barbosa, OAB/DF 23.036; Luiz Ramos Rego Filho, OAB/DF 23.724; Manoel Moreira Filho, OAB/DF 10.554; Márcio de Assis Borges, OAB 916-A; Maria Eliza Nogueira da Silva, OAB/PA 11.349; Marta Bufaiçal Rosa, OAB/DF 7.292; Murilo Oliveira Leitão, OAB/DF 17.611; Rafaela Dornelles Fittipaldi, OAB/DF 20.363; Regynaldo Pereira Silva, OAB/DF 15.877; Roberta Muratori Athayde, OAB/MG 83.991; Suzana Rodriguez Alves Moreira, OAB/DF 17.174; Thais Severo Barbosa, OAB/DF 18.527; Ubiraci Moreira Lisboa, OAB/DF 10.134; Welisangela Cardoso de Menezes, OAB/DF 20.885; Wilson de Souza Malcher, OAB/DF 10.668

**Sumário:** COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DE 2014. RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS DE CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS OU FINANCIAMENTOS AOS GOVERNOS ESTADUAIS OU MUNICIPAIS PARA AS OBRAS DE MOBILIDADE URBANA RELACIONADAS COM O EVENTO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento realizado pela 2ª Secretaria de Controle Externo –Secex-2 na Caixa Econômica Federal (CAIXA) com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos aos governos estaduais ou municipais para as obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014 (Fiscalis 506/2010).

2. Adoto como parte essencial deste relatório os seguintes excertos do Relatório de Acompanhamento, realizado com competência pela unidade técnica (fls. 230/245):

### **“1.Introdução**

#### **Motivação**

*1.1 Trata-se de Relatório de Acompanhamento que tem como objetivo 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 (Portaria de Fiscalização/Fase Planejamento nº 2.049, de 1º/10/2010).*

*1.2 Este trabalho dá sequência ao iniciado por auditoria realizada por esta unidade técnica no período de 22/4/2010 a 28/5/2010, que identificou as características gerais da linha de financiamento, os procedimentos internos da CAIXA para gerenciar os financiamentos e as providências até então adotadas em função dos projetos de mobilidade urbana a serem financiados.*

1.3O resultado principal daquele trabalho foi a elaboração de uma matriz de planejamento para avaliar a regularidade dos financiamentos, uma vez que até então não havia ocorrido nenhuma contratação de operação relacionada à Copa do Mundo pela CAIXA.

1.4Em função disso, foi proposta a conversão do processo em acompanhamento, bem como a determinação para 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.

1.5O relatório de auditoria foi apreciado pelo colegiado por meio do Acórdão nº 1.583/2010-TCU-Plenário, que acolheu as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe, convertendo o processo em acompanhamento, com o objetivo de permitir, nos termos da decisão, “que os procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos pela Caixa Econômica Federal (...) possam ser acompanhados de forma seletiva e concomitante pelo Tribunal...”.

#### **Objetivos e escopo da auditoria**

1.6Conforme definido na Matriz de Responsabilidades firmada entre o governo federal e os governos estaduais e municipais, que estabelece a responsabilidade de cada ente na execução de projetos imprescindíveis para a realização da Copa de 2014, coube à CAIXA o financiamento de projetos de mobilidade urbana em todas as cidades sede, à exceção do Rio de Janeiro, cujas obras serão financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

1.7Definiu-se que os projetos seriam financiados no âmbito do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana – Pró-Transporte, que opera com recursos repassados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

1.8Até o início deste trabalho, havia sido concluído pela CAIXA o processo de contratação de 21 operações no âmbito do Pró-Transporte relacionadas à Copa do Mundo, com as prefeituras de Porto Alegre e Belo Horizonte e com o Estado de Mato Grosso.

1.9 Apesar de não haver ocorrido nenhum desembolso de recursos até o momento, esta unidade técnica julgou conveniente realizar ação de fiscalização para verificar a conformidade dos procedimentos adotados pela CAIXA para as contratações, restringindo a análise apenas aos contratos firmados até o início do presente trabalho. Os contratos referentes ao Estado da Bahia, ao Estado de São Paulo, ao Município de Curitiba e ao Estado do Paraná não foram inseridos no escopo do presente trabalho, haja vista terem sido disponibilizados à equipe de auditoria entre o término da fase de execução e o início da fase de relatório. Todavia, tais contratos serão analisados nas fases subsequentes deste acompanhamento.

1.10 A matriz de planejamento elaborada, submetida por esta equipe de auditoria aos ajustes julgados necessários, contempla as seguintes questões:

1 - Os procedimentos inerentes à contratação foram realizados conforme as normas vigentes?

2 - Os procedimentos adotados pela CAIXA para acompanhamento da execução contratual e efetivação dos desembolsos observaram as normas vigentes, assegurando a liberação dos recursos somente após comprovada a viabilidade dos projetos e o cumprimento do cronograma físico-financeiro das obras?

1.11 Em função do escopo definido para esta fiscalização, buscou-se responder à primeira questão de auditoria, aplicando os procedimentos previstos na matriz, que consta do Apêndice A deste relatório.

#### **Metodologia**

1.12 A metodologia adotada neste trabalho compreendeu: (i) revisão das normas relativas à matéria; (ii) análise documental, a partir de informações encaminhadas pela CAIXA e pelo Ministério das Cidades e obtidas diretamente pela equipe; (iii) reuniões com gestores da CAIXA e do Ministério das Cidades.

#### **Volume de recursos fiscalizados e benefícios de controle**

1.13 A fiscalização abrangeu os 21 financiamentos cujo processo de contratação foi concluído até o início dos trabalhos, que somaram R\$ 1.904.730.638,00.

1.14 Como benefício de controle, destaca-se o reforço na expectativa de controle do auditado.

1.15 Considerando que a entrega de diversos documentos pelos tomadores, bem como a realização de análises a cargo da CAIXA, ficou postergada para a fase de desembolso dos financiamentos, espera-se que a ação de fiscalização realizada, ao demonstrar que o Tribunal está atento

ao processo de contratação, reforce juntos aos gestores da CAIXA a necessidade de observância de todas as normas atinentes ao processo, tanto para as operações ainda em fase de contratação, quanto para a realização dos procedimentos afetos ao desembolso.

(...)

## **2. Análise dos procedimentos inerentes à contratação**

### **2.1 Previsão orçamentária para as contratações**

Manual de Fomento – Programa Pró-Transporte, Capítulo III, Item 9.1.

2.1.1 O orçamento do FGTS para o exercício de 2010 foi aprovado pela Resolução CCFGTS nº 610/2009, de 27/10/2009, que previa a aplicação de R\$ 1 bilhão em infraestrutura urbana, rubrica na qual estão contidos os recursos para o Pró-Transporte.

2.1.2 Posteriormente, tal orçamento foi alterado pelas resoluções nº 625/2010, de 12/1/2010, que suplementou o valor orçado em R\$ 7 bilhões, e nº 640/2010, de 24/8/2010, que acrescentou mais R\$ 3 bilhões.

2.1.3 Dessa forma, o montante de recursos orçamentários do FGTS destinado à aplicação em infraestrutura urbana no exercício de 2010 resultou em R\$ 11 bilhões.

### **2.2 Autorização do Conselho Monetário Nacional**

Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.827/2001, art. 11.

2.2.1 A Resolução CMN nº 3.831, de 13/1/2010, acrescentou o art. 9º-R à Resolução CMN nº 2.827/2001, autorizando a contratação de novas operações de crédito destinadas a projetos de mobilidade urbana associados à Copa de 2014 até o limite de R\$ 8 bilhões, com prazo final em 31/12/2010.

2.2.2 As operações ora analisadas encontram-se suportadas por tal autorização, haja vista perfazerem o montante de R\$ 1,9 bilhão.

2.2.3 Tal conclusão pode ser estendida ainda às demais cartas-consulta selecionadas pelo Ministério das Cidades, cujo somatório é de R\$ 4,6 bilhões.

### **2.3 Observância do limite de contratações de operações de crédito com o setor público**

Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.827/2001, art. 1º.

2.3.1 De acordo com o artigo 1º da Resolução CMN nº 2.827/2001, o montante das operações de crédito de cada instituição financeira concedidas a órgãos e entidades do setor público é limitado a 45% do Patrimônio de Referência da instituição.

2.3.2 Segundo informações prestadas pela CAIXA, suas operações de crédito ao setor público totalizavam, em 31/8/2010, R\$ 9,1 bilhões, equivalente a 30,9% do seu patrimônio de referência, de R\$ 29,4 bilhões. Dessa forma, a margem para contratação de novas operações com o setor público seria de R\$ 4,14 bilhões, inferior, portanto, ao somatório das cartas-consulta aprovadas.

2.3.3 Há que se destacar, no entanto, que a apuração do limite leva em conta o saldo devedor das operações, ou seja, os valores efetivamente desembolsados. No caso ora examinado, o cronograma de utilização das operações contratadas prevê a liberação dos recursos ao longo da execução das obras, motivo pelo qual o impacto no limite não ocorre imediatamente na contratação.

2.3.4 Além disso, o patrimônio de referência da CAIXA tem apresentado constantemente evolução positiva, em função da ocorrência de lucros não distribuídos, de aumentos de capital pela União e em decorrência da utilização de mecanismos que permitem o aumento do patrimônio de referência sem o efetivo aumento de capital, tais como os instrumentos híbridos de capital e dívida e a dívida subordinada, definidos na Resolução CMN nº 3.444/2007.

2.3.5 A propósito, o valor do patrimônio de referência da CAIXA apresentou, no presente exercício, acréscimo de R\$ 2,5 bilhões mediante aumento de capital efetuado pela União por meio da transferência de 77.641.422 ações ON da Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS. Os efeitos desse acréscimo, contudo, não integraram os cálculos do percentual de contratações com o setor público apontado anteriormente.

### **2.4 Enquadramento das cartas-consulta nos requisitos do Pró-Transporte**

Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 44/2008, itens 6.2 e 6.3.

2.4.1 Da análise da documentação apresentada constata-se que as cartas-consultas que resultaram nas contratações ora examinadas foram submetidas, preliminarmente pela CAIXA e conclusivamente pelo Ministério das Cidades, à verificação de enquadramento nas condições normativas previstas para o Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana – Pró-Transporte.

2.4.2 Tais cartas-consulta observaram o modelo constante do Anexo II da Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 44, de 24/9/2008, regulamentadora do referido programa até 10/5/2010, quando passou a vigorar a IN MCidades nº 22/2010. Com a edição da nova instrução normativa, passaram a ser requeridas, no campo “Caracterização técnica da proposta”, informações específicas sobre a existência ou não de projeto básico e projeto executivo, a situação do licenciamento ambiental, bem como o detalhamento de eventuais desapropriações e da contrapartida prevista para o empreendimento, informações relevantes para a análise das solicitações de financiamento atinentes ao programa.

2.4.3 Ainda que as cartas-consulta correspondentes aos processos em questão não contemplem o referido quadro para a caracterização técnica da proposta, haja vista terem sido elaboradas na vigência da IN nº 44/2008, pôde-se depreender, a partir do exame de outros elementos integrantes de tais documentos, que os empreendimentos sob análise ainda não possuíam projetos básicos ou executivos anteriormente à contratação. Tal constatação foi posteriormente confirmada em reunião realizada com representantes da CAIXA.

2.4.4 A análise conjunta dos normativos internos daquela entidade relacionados à matéria – SA 020 – Contratação de Operações na Área de Saneamento e Infraestrutura com o Setor Público, SA 044 – Diretrizes para as Análises Técnicas das Operações de Crédito e Assessoramento em Saneamento e Infraestrutura e AE 104 – Engenharia – Análise e Acompanhamento de Empreendimentos Financiados para Entes Públicos e Privados – permite inferir que as contratações no âmbito do referido programa podem ser efetuadas apenas com a apresentação de um anteprojeto ou um projeto básico ainda inconcluso, desde que o saneamento das pendências identificadas seja previsto como condicionante contratual.

2.4.5 Paralelamente, a IN MCidades nº 44/2008 também permite a habilitação de empreendimentos ainda não amparados por projeto básico ou executivo, uma vez que é prevista a atribuição de pontos para fins de hierarquização e seleção de propostas àquelas que contenham tais projetos.

2.4.6 Diante dessa faculdade prevista pelos normativos da CAIXA e do Ministério das Cidades, de firmar os contratos de financiamento anteriormente à conclusão dos respectivos projetos básicos, faz-se necessário destacar o risco de que o montante a ser despendido nos empreendimentos seja consideravelmente superior ao originalmente estimado e de que o ente tomador eventualmente não possua disponibilidades suficientes para fazer a suplementação de recursos necessária à conclusão das obras.

2.4.7 Conforme cláusula dos contratos estabelecidos, constitui-se em obrigação do tomador arcar com recursos próprios as despesas extraordinárias do projeto, suprimindo quaisquer insuficiências para a sua execução. Todavia, em face da ausência de maiores estudos a respeito das intervenções propostas, resta a dúvida quanto ao nível de adequação da estimativa dos recursos contratualmente alocados ao projeto e, conseqüentemente, do risco de não conclusão das obras por eventual insuficiência de recursos por parte do ente tomador.

2.4.8 Arelado a esse fato, há de se observar que os contratos preveem a participação dos tomadores mediante depósitos antecipados a cada desembolso proporcionais à sua quota no investimento. Não há, contudo, previsão de que a proporção entre o financiamento e a contrapartida seja revista caso o valor total do empreendimento exceda o montante originalmente previsto.

2.4.9 Diante de tal aspecto, propõe-se recomendar à Caixa que, quando constatado aumento no valor do investimento previsto contratualmente em operação do Pró-Transporte relacionada à Copa 2014, adote providências para ajustar o percentual de contrapartida, exigindo, a cada desembolso, a comprovação da aplicação de recursos por parte do tomador em percentual compatível com a sua participação no investimento após o acréscimo.

2.4.10 Em nosso entendimento, a adoção desse procedimento tende a contribuir para que a eventual necessidade de suplementação de recursos por parte do tomador ocorra paulatinamente, ao longo da execução das obras, e não apenas após a utilização de todos os recursos inicialmente previstos nos contratos, reduzindo o risco de não conclusão da obra por falta de recursos da contraparte.

2.4.11 Outra fragilidade identificada em relação às cartas-consulta habilitadas diz respeito à descrição dos planos de transporte e circulação ou instrumentos de planejamento equivalentes de cada cidade-sede que justifiquem o investimento proposto, requisito de contratação previsto nas principais normas regulamentadoras do Pró-Transporte.

2.4.12 Nos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, não é claramente demonstrada a inserção de cada um dos projetos no plano de transporte e circulação desenvolvido para o respectivo Município. No caso do estado de Mato Grosso, constam apenas os mapas com as intervenções propostas e a informação de que o plano de mobilidade urbana da região metropolitana de Cuiabá encontra-se em fase de elaboração.

2.4.13 Apesar disso, as manifestações do Ministério das Cidades constantes das notas técnicas encaminhadas a este Tribunal com as análises das referidas cartas-consulta, acostadas ao Anexo 6 do presente processo, apontam que, no processo de pré-seleção, ocorrido anteriormente à definição da Matriz de Responsabilidades, foi levado em consideração o legado que ficaria para cada uma das cidades-sede. Além disso, o ministério informa que os projetos selecionados de Belo Horizonte, Cuiabá e Porto Alegre fazem parte de um conjunto de intervenções que objetivam reestruturar o fluxo de transportes de cada uma das cidades. Há de se mencionar, todavia, que não consta da documentação examinada a evidenciação das análises efetuadas pelo Ministério das Cidades para a emissão de tal conclusão.

2.4.14 No que se refere ao prazo limite para hierarquização e seleção da proposta pelo ministério das Cidades, cumpre mencionar que houve prorrogação para 31/12/2010, conforme IN nº 61/2010 do Ministério das Cidades. Tal instrução também prorrogou para 30/6/2011 a celebração dos contratos de financiamento no âmbito do Pró-Transporte referentes ao exercício orçamentário de 2010.

2.4.15 Todas as propostas selecionadas constantes do escopo deste trabalho foram publicadas no Diário Oficial da União, em observância ao que determina a instrução normativa retromencionada, fls. 81, 184 e 201 do volume principal dos autos.

### **2.5 Autorização de endividamento pela Secretaria do Tesouro Nacional**

Lei Complementar nº 101/2000, art. 32.

2.5.1 A STN manifestou-se pelo cumprimento dos limites e condições definidos pela Resolução Senado Federal nº 43, de 2001, por meio dos Ofícios COPEM/SUBSEC4/STN/MF-DF nº 2.979/2010 (Município de Belo Horizonte), nº 3.490/2010 (Município de Porto Alegre) e nº 4.491/2010 (Estado de Mato Grosso).

2.5.2 Constam ainda dos documentos disponibilizados as manifestações específicas da STN acerca do cumprimento da condição prevista no inciso VI do art. 21 da referida resolução, que consiste na adimplência com a União relativa aos financiamentos e refinanciamentos por ela concedidos, bem como às garantias a operações de crédito, que tenham sido eventualmente honradas.

### **2.6 Análises de risco de crédito e de rentabilidade das operações**

Normativo interno da CAIXA SA 020, item 3.4.3.

2.6.1 Da verificação da documentação apresentada pode-se constatar que as análises de risco de crédito e de rentabilidade das operações contratadas compreenderam essencialmente os seguintes procedimentos: i) emissão do conceito de risco do tomador de crédito; ii) emissão do conceito de risco das operações, e iii) avaliação da viabilidade econômico-financeira do conjunto de operações contratadas com cada ente.

2.6.2 Para as avaliações de risco do tomador e das operações efetuadas foram apuradas tanto a capacidade de pagamento, quanto a capacidade de garantia dos proponentes.

2.6.3 Acerca dos parâmetros a partir dos quais foi apurada a margem líquida das operações, é pertinente destacar que, segundo informações obtidas em reunião realizada com representantes da CAIXA, a taxa de risco das operações, de 0,5% em todos os casos examinados, resulta do somatório de 0,2%, atribuído a todas as operações com recursos do Pró-Transporte em que a CAIXA atue como agente financeiro, e 0,3%, correspondente às operações com tomadores cujo rating seja B.

2.6.4 Ressalvadas algumas divergências quanto à sequência de realização dos procedimentos, pode-se constatar que foram efetuados os exames previstos nos normativos internos da CAIXA correlacionados ao risco e à viabilidade econômico-financeira das operações.

### **2.7 Análises técnicas das operações**

Normativo interno da CAIXA SA 044.

#### **Análise de engenharia**

2.7.1 Consoante apontado acima, os contratos de financiamentos ora analisados foram firmados anteriormente à conclusão dos respectivos projetos básicos, prática permitida pelos normativos da Caixa e do Ministério das Cidades.

2.7.2 Diante da ausência de tais projetos e dos demais documentos necessários para a realização das análises conclusivas de engenharia, constam dos dossiês de Belo Horizonte e de Mato Grosso apenas os documentos “Verificação Preliminar – Documentação Técnica de Engenharia”, em que os engenheiros da CAIXA enumeram todos os itens que deverão ser entregues para permitir a conclusão da análise. A entrega da documentação indicada foi estabelecida, em contrato, como condição para o início dos desembolsos ou condição resolutive.

2.7.3 Nas operações de Porto Alegre consta o documento “Manifestação Preliminar”, em que o engenheiro atesta apenas a “viabilidade conceitual das propostas”, ressaltando a falta da documentação para uma análise completa, sem indicar, no entanto, os documentos necessários para tanto. Em razão disso, nesses contratos não foi especificada com o mesmo nível de detalhe a documentação necessária para análise conclusiva de engenharia.

2.7.4 Segundo informado em reunião com representantes da Superintendência Nacional de Saneamento e Infraestrutura – SUSAN, o modelo de Verificação Preliminar, que é mais completo e facilita a indicação das pendências, substituiu o modelo de Manifestação Preliminar, que não é mais utilizado.

2.7.5 No que diz respeito à contratação das operações mesmo antes da conclusão das análises de engenharia e, como será discutido mais adiante, das análises socioambientais, representantes da CAIXA informaram, em entrevista, que tal procedimento é usual em projetos na área de saneamento e infraestrutura e que, no caso especificamente da Copa, foi adotado com vistas a evitar atrasos na realização das obras, dada a relevância do cumprimento dos prazos previstos.

2.7.6 Outro aspecto inerente à análise técnica de engenharia a ser mencionado diz respeito ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e ao Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), instrumentos de política urbana definidos na Lei nº 10.257 de 10/7/2001, denominada Estatuto das Cidades.

2.7.7 O primeiro estudo tem estatura constitucional. De acordo com o artigo 225 da Lei Maior, Parágrafo 1º, inciso IV, incumbe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

2.7.8 Apurada a aplicabilidade desse dispositivo no caso concreto e identificada a necessidade de realização do referido estudo pelo órgão ambiental competente, dentre as diretrizes a serem observadas, há de ser destacada, para a análise que aqui se propõe, o seguinte direcionamento constante do artigo 5º da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA nº 1/86: “[o Estudo Prévio de Impacto Ambiental deverá] contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto”.

2.7.9 Da contraposição entre esse dispositivo e os procedimentos adotados nas contratações ora examinadas, nas quais a exigibilidade de análises ambientais e de manifestação dos órgãos ambientais correspondentes foi postergada para o momento do primeiro desembolso, resulta o risco de que os estudos realizados eventualmente apontem que a solução tecnológica e os locais de realização das obras já estabelecidos contratualmente não sejam os mais apropriados.

2.7.10 Similarmente, nos casos em que deva ser realizado o EIV, observadas as especificidades da legislação local, há o risco de que a análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento quanto à qualidade de vida da população residente na área de sua realização e em suas proximidades, cerne do referido estudo, indique eventual inadequação das intervenções constantes dos contratos de financiamento já firmados.

2.7.11 Questionados acerca desses riscos, decorrentes da postergação para o momento do primeiro desembolso da exigibilidade de estudos que deveriam anteceder a contratação, os gestores da CAIXA informaram em reunião realizada com a equipe de auditoria que tal fato decorreu de seu ingresso no processo de financiamento das obras de mobilidade urbana para a Copa 2014 ter se dado posteriormente à definição dos objetivos acordados na Matriz de Responsabilidade, documento firmado, conforme apontado anteriormente, em jan/2010, entre o governo federal, governadores e prefeitos das cidades-sede com as atribuições de cada ente.

2.7.12 Apesar disso, permanece a preocupação decorrente da não realização do EIA e do EIV previamente às contratações, fato cuja principal consequência é a possibilidade de considerável atraso na execução dos empreendimentos, tanto pelo caráter participativo dos estudos a serem realizados

anteriormente ao início das obras, quanto por eventuais alterações nos instrumentos contratuais em razão da necessidade de modificações nas intervenções propostas identificadas nos referidos estudos.

#### **Análise socioambiental**

2.7.13 Com relação à análise socioambiental das operações de Porto Alegre, consta, para cada um dos financiamentos, o documento “Análise de Viabilidade Social”, que atesta a compatibilidade de cada proposta com o Pró-Transporte. Nas hipóteses em que foi detectada a necessidade de remoção de famílias de baixa renda para execução das obras, o documento aponta a necessidade de apresentação pelo proponente do Projeto de Trabalho Técnico Social – PTTS para a conclusão da análise.

2.7.14 Quanto aos financiamentos do estado de Mato Grosso, consta o documento “Verificação Preliminar Sócio-Ambiental”, em que, apesar de ser apontada a necessidade da apresentação de documentos complementares para a conclusão da análise, há manifestação favorável à realização das operações.

2.7.15 Embora não tenha sido realizada análise socioambiental preliminar das operações de Belo Horizonte, no parecer da RSN Governo correspondente, consta a informação de que o município apresentará o PTTS para as intervenções que necessitem de remoções e reassentamento de famílias, documento necessário para a realização da análise socioambiental.

2.7.16 Importante observar que, assim como no caso da análise de engenharia, também consta do normativo da CAIXA SA 044, que disciplina as análises técnicas das operações de crédito de infraestrutura, previsão de análise socioambiental de caráter preliminar, mediante apontamento dos documentos pendentes e inserção das condicionantes contratuais correspondentes.

#### **Análise Jurídica**

2.7.17 Foram disponibilizadas as análises jurídicas referentes ao conjunto de operações de cada uma das cidades-sede. As análises contemplaram a documentação básica de identificação do proponente e agente promotor e a autorização legislativa para contratação e oferecimento de garantias, de acordo com o disposto no Manual Normativo SA044.

2.7.18 Nos pareceres, no entanto, não há manifestação a respeito da documentação referente à titularidade ou providências para regularização da titularidade das áreas objeto das intervenções, conforme previsão normativa, já que essa documentação ainda não estava disponível por ocasião das análises.

2.7.19 Todos os pareceres, contudo, estabelecem como condicionante para o desembolso de recursos a apresentação da documentação relativa à área de intervenção. Tal medida, aliás, está prevista no item 3.6.8 do referido normativo.

#### **2.8 Parecer da RSN – Governo sobre a viabilidade da operação**

Normativo interno da CAIXA SA 020, item 3.4.5.

2.8.1 Antes do encaminhamento das operações para deferimento pela alçada competente, o manual normativo SA 020 prevê a emissão de manifestação conclusiva da Regional de Sustentação ao Negócio Governo – RSN – Governo sobre as seguintes pontas:

- a) identificação do Proponente, programa, objetivo, finalidade e descrição sucinta do empreendimento;
- b) condições básicas do financiamento;
- c) síntese das manifestações individuais resultantes das análises técnicas pertinentes e outras informações relevantes à apreciação da matéria, assim como o atendimento às exigências específicas de cada programa/modalidade;
- d) compatibilidade do Pedido de Financiamento com a Carta Consulta/Proposta;
- e) condicionantes à contratação e à realização do primeiro desembolso;
- f) situação cadastral do Proponente.

2.8.2 O normativo prevê ainda a elaboração do Relatório Síntese, que deve abordar os seguintes aspectos:

- a) análise de risco de crédito com conceito favorável e com capacidade de pagamento;
- b) viabilidade técnica do Pedido de Financiamento;
- c) habilitação da Carta Consulta/Proposta pelo Gestor da Aplicação;
- d) autorização orçamentária disponibilizada pelo Agente Operador;
- e) autorização do BACEN ou excepcionalização nos casos previstos no subitem Autorização do BACEN;
- f) autorização da STN quanto ao endividamento do ente da federação.



2.8.3 *Constam da documentação enviada os pareceres das RSNs-Governo para os conjuntos de operações de cada tomador, os relatórios síntese emitidos para cada uma das operações de Belo Horizonte e do Estado de Mato Grosso e um relatório síntese englobando todas as operações do município de Porto Alegre.*

2.8.4 *Todos os pareceres das RSNs-Governo foram favoráveis e atenderam integralmente os requisitos previstos na norma, à exceção da compatibilidade do Pedido de Financiamento com a Carta Consulta/Proposta, sobre a qual foram omissos. Ressalte-se, no entanto, que não foram detectadas divergências entre as cartas-consulta e as condições estabelecidas nos contratos.*

### **2.9 Aprovação das operações pela alçada competente**

*Normativo interno da CAIXA SA 020, item 3.5.2.*

2.9.1 *Todas as operações foram aprovadas pelo Conselho Diretor, em função dos elevados valores envolvidos, por meio das Resoluções nº 4.703/2010 (Belo Horizonte), nº 4.746/2010 (Porto Alegre) e nº 4.817/2010 (Mato Grosso).*

2.9.2 *As resoluções autorizaram a concessão dos financiamentos nas condições solicitadas nas cartas-consulta, estabelecendo como requisito para a contratação a atualização dos elementos cadastrais, como as certidões necessárias, e a autorização da STN. Também constam das resoluções requisitos para a liberação dos recursos, que consistem basicamente na entrega da documentação relacionada a aspectos de engenharia, como projetos, memoriais descritivos, cronogramas físico-financeiros, entre outros, e a aspectos sociais e ambientais.*

2.9.3 *As resoluções também estabelecem, de forma igual para todos os contratos, a taxa de juros das operações, equivalente a 6% a.a., a taxa de administração, de 2% a.a., a taxa de risco de crédito, de 0,5% a.a., a correção pela TR, além de atribuir o conceito de risco de crédito para cada um dos tomadores e operações.*

### **2.10 Análise da consistência e regularidade das cláusulas dos instrumentos contratuais**

*IN Ministério das Cidades nº 44/2008 e Normativo Interno da Caixa SA 055.*

2.10.1 *Da análise das cláusulas constantes dos contratos firmados, resta evidenciada a falta de detalhamento das contrapartidas não financeiras a cargo dos tomadores. A cláusula terceira de todos os instrumentos contratuais analisados prevê inicialmente que a totalidade da contrapartida será financeira, e, em seu item 3.1, em aparente contradição, estipula condições para a contrapartida em bens e serviços. Assim, todos os contratos preveem a possibilidade de utilização de contrapartida financeira ou em bens e serviços, independentemente do que esteja previsto na carta-consulta aprovada.*

2.10.2 *Outra impropriedade observada refere-se à falta de detalhamento mínimo do objeto contratado. Nos instrumentos de crédito, constam descrições genéricas como “Implantação do Corredor Av. Tronco/Cruzeiro do Sul” (contrato 319.214-25/2010, Porto Alegre) ou “execução de obras e serviços de mobilidade urbana na área central de Belo Horizonte - BRT Área Central” (318.929-45, Belo Horizonte).*

2.10.3 *Há que se considerar, no entanto, que os instrumentos de crédito contêm cláusula que vincula ao contrato os elementos técnicos, econômico-financeiros, jurídicos e operacionais entregues pelo tomador à CAIXA para aprovação do financiamento, nos quais o objeto encontra-se mais bem definido.*

2.10.4 *Do confronto entre a matriz de responsabilidade firmada entre os entes participantes da Copa 2014, as cartas-consulta que resultaram nas contratações ora examinadas, os normativos aplicáveis ao Pró-Transporte e as cláusulas dos contratos firmados, pôde-se contatar que:*

a) *Nos contratos examinados, os objetos estão de acordo com as respectivas matrizes de responsabilidades e cartas-consulta. Quanto aos recursos alocados, ainda que tenham sido identificadas em alguns casos discrepâncias positivas e negativas quanto aos valores totais dos investimentos estabelecidos na matriz de responsabilidades, identificou-se que os valores dos financiamentos firmados não excedem o originalmente estipulado na matriz.*

b) *Os objetos, os prazos de amortização e de carência atendem às normas do programa;*

c) *As taxas de juros, de risco de crédito e de administração foram fixadas de acordo com as normas do Pró-Transporte, em percentuais idênticos para todos os contratos, respectivamente de 5,5%, 0,5% e 2% ao ano;*

d) *Em todos os contratos, as garantias vinculadas foram cotas-parte do FPM, FPE ou ICMS, de acordo com as normas do programa e com a avaliação da CAIXA, e houve menção acerca do acordo*

*firmado com o Banco do Brasil, nos casos de FPM ou FPE, e/ou à interveniência do banco depositário do ICMS, o que viabiliza a eventual retenção desses recursos no caso de inadimplência;*

*e) Em todos os contratos, a contrapartida é igual ou superior a 5%, valor mínimo previsto nas normas.*

*2.10.5 No caso do contrato número 323.012-62, firmado com a prefeitura de Porto Alegre, apesar de haver vinculação como garantia de cotas-parte do ICMS, não há interveniência do banco depositário no contrato. No entanto, entende-se que não há prejuízo nesta falha, tendo em vista que na análise da garantia do contrato efetuada pela CAIXA e na Resolução do Conselho Diretor que aprovou a operação estava previsto que a garantia vinculada a este contrato se restringiria a cotas-parte do FPM.*

*2.10.6 Observou-se ainda que, em muitas das cartas-consulta que foram submetidas à análise do Ministério das Cidades, os prazos para a conclusão das obras são divergentes dos acordados na Matriz de Responsabilidades. Por ocasião de sua análise, o ministério recomendou que fossem mantidos os prazos previstos na matriz, o que aparentemente não ocorreu, visto que os cronogramas de desembolso dos contratos correspondem aos prazos previstos nas cartas-consulta. Ressalte-se que não consta do contrato data limite para a conclusão das obras.*

*2.10.7 Nesse sentido, há de se destacar o caso do contrato 319.214-25 – Av. Tronco/Cruzeiro do Sul, cujas obras na Matriz de Responsabilidade estavam previstas para término em dezembro de 2012, e a carta-consulta prevê a conclusão apenas em junho de 2014, ou seja, apenas alguns dias antes da realização da Copa do Mundo.*

*2.10.8 Especificamente quanto a esse contrato, a CAIXA informou, às fls. 228-229, que o prazo para conclusão das obras será revisto após a entrega dos projetos de engenharia, prevista para dez/2010. Tão logo haja a definição do novo prazo final, a CAIXA providenciará o aditivo contratual e informará o Ministério das Cidades para que sejam efetuados os ajustes necessários na Matriz de Responsabilidades.*

### **3. Conclusão**

*3.1 Quanto às fragilidades identificadas nos procedimentos inerentes à contratação, há que se destacar, preliminarmente, a assinatura dos contratos de financiamento anteriormente à conclusão dos respectivos projetos básicos.*

*3.2 Apesar de os normativos da Caixa e do Ministério das Cidades permitirem essa prática, a sua adoção aumenta o risco de que o montante a ser despendido nos empreendimentos seja consideravelmente superior ao originalmente estimado e de que o ente tomador eventualmente não possua disponibilidades suficientes para a conclusão das obras.*

*3.3 Diante disso, propôs-se recomendar à Caixa que, quando constatado aumento no valor do investimento previsto contratualmente em operação do Pró-Transporte relacionada à Copa 2014, adote providências para ajustar o percentual de contrapartida, exigindo, a cada desembolso, a comprovação da aplicação de recursos por parte do tomador em percentual compatível com a sua participação no investimento após o acréscimo.*

*3.4 Em nosso entendimento, a adoção desse procedimento tende a contribuir para que a eventual necessidade de suplementação de recursos por parte do tomador ocorra paulatinamente, ao longo da execução das obras, e não apenas após a utilização de todos os recursos originalmente previstos nos contratos.*

*3.5 Outra fragilidade identificada ao longo dos trabalhos refere-se à má evidenciação nas cartas-consulta analisadas de que os empreendimentos propostos integram os planos de transporte e circulação ou instrumentos de planejamento equivalentes de cada cidade-sede. Apesar disso, o Ministério das Cidades informou que, no processo de pré-seleção, ocorrido anteriormente à definição da Matriz de Responsabilidades, identificou-se que os projetos integrantes do escopo deste trabalho fazem parte de um conjunto de intervenções que objetivam reestruturar o fluxo de transportes de cada uma das cidades.*

*3.6 Adicionalmente, há de se mencionar a postergação da exigibilidade dos Estudos Prévios de Impacto Ambiental (EIA) e dos Estudos Prévios de Impacto de Vizinhança (EIV), quando cabíveis, para momento do primeiro desembolso. Dessa medida, resulta a preocupação de que os estudos realizados indiquem eventual inadequação dos objetos contratuais já estabelecidos, o que pode acarretar em atraso das obras.*

*3.7 Ressalvados esse e os demais apontamentos constantes do corpo deste relatório, os procedimentos de auditoria executados permitiram aferir a regularidade do processo de contratação dos financiamentos ora examinados.*

3.8 Espera-se que esta ação de fiscalização reforce junto aos gestores da CAIXA a expectativa de controle sobre as ações futuras a cargo da empresa no processo de contratação e liberação dos financiamentos relacionados à Copa do Mundo.

3.9 Diante do fato anteriormente apontado de que elementos pré-contratuais relevantes tiveram sua exigibilidade adiada para o momento do primeiro desembolso, há de se ressaltar a importância de sua verificação nas fases subsequentes do presente acompanhamento.

#### 4. Proposta de Encaminhamento

Ante o exposto, submetemos o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo, com as seguintes propostas:

I) Recomendar à Caixa Econômica Federal, considerando as previsões dos contratos firmados no âmbito do Pró-Transporte relacionados à Copa 2014 de que cabe ao tomador suportar despesas extraordinárias e de que o desembolso somente deve ocorrer após a comprovação da aplicação da contrapartida, e com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que adote providências para ajustar o percentual de contrapartida quando constatado aumento no valor do investimento previsto contratualmente, exigindo, a cada desembolso, a comprovação da aplicação de recursos por parte do tomador em percentual compatível com a sua nova participação no investimento;

II) Apor chancela de sigilo a todos os anexos dos presentes autos, nos termos do art. 9º da Resolução TCU nº 191/2006, tendo em vista a natureza das informações apresentadas e a solicitação da CAIXA nesse sentido; e

III) Restituir os autos à 2ª SECEX para continuidade do acompanhamento dos procedimentos relativos à contratação das operações não contempladas nesta fiscalização, bem como dos procedimentos relativos à efetivação dos desembolsos por parte da CAIXA.”

3. As tabelas abaixo discriminam, por ente federativo, as 21 operações de crédito analisadas no presente acompanhamento:

#### Município de Porto Alegre

Objeto do Contrato	Nº do Contrato	Celebração	Valor (R\$)
Corredor Av. Tronco/Cruzeiro do Sul	0319.214-25/2010	29/07/2010	71.680.638
Corredor Padre Cacique/Av. Beira Rio/Edvaldo Pereira Paiva	0319.215-30/2010	29/07/2010	78.200.000
Implantação Monitoramento Operacional de Corredores	0319.216-44/2010	29/07/2010	13.700.000
Implantação BRT Protásio Alves	0319.217-59/2010	29/07/2010	53.000.000
Implantação BRT Assis Brasil	0319.218-63/2010	29/07/2010	28.000.000
Implantação Obras de Artes Especiais	0319.594-20/2010	29/07/2010	94.600.000
Corredor Voluntários da Pátria e Terminal São Pedro	0322.981-77/2010	29/07/2010	24.000.000
Prolongamento da Avenida Severo Dullius	0323.005-70/2010	29/07/2010	21.600.000
Requalificação do Complexo da Rodoviária	0323.011-58/2010	29/07/2010	19.000.000
Implantação do BRT Bento Gonçalves e Terminais Azenha e Porto Carvalho	0323.012-62/2010	29/07/2010	23.000.000

#### Município de Belo Horizonte

Objeto do Contrato	Nº do Contrato	Celebração	Valor (R\$)
Obras e BRT nas Av. Antônio Carlos e Pedro I	0318.926-13/10	30/06/2010	382.250.000
BRT Pedro II	0318.928-31/10	30/06/2010	146.000.000
BRT Área Central	0318.929-45/10	30/06/2010	55.000.000
Ampliação da central de controle de tráfego	0318.931-88/10	30/06/2010	30.000.000

Implantação da via 210	0318.932-92/10	30/06/2010	72.000.000
Implantação da via 710	0318.934-19/10	30/06/2010	78.000.000
BRT Cristiano Machado	0318.935-24/10	30/06/2010	50.000.000
Boulevard Arrudas I	0318.936-38/10	30/06/2010	210.000.000

### Estado de Mato Grosso

Objeto do Contrato	Nº do Contrato	Celebração	Valor (R\$)
BRT Aeroporto	0319.624-88/2010	20/9/2010	307.700.000
BRT Coxipó - Centro	0319.626-06/2010	20/9/2010	116.000.000
Corredor Mario Andreazza	0319.628-24/2010	20/9/2010	31.000.000

4. No despacho de fls. 264, considerando que as obras de mobilidade urbana adstritas ao Estado do Rio de Janeiro ficarão a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, determinei o encaminhamento dos autos à Secex-9 para que se manifestasse sobre as propostas consubstanciadas no relatório acima transcrito, bem como sobre o teor do Ofício AT-101/2010-BNDES, de 15/12/2010 (fls. 257).

5. No âmbito da Secex-9 foi produzida a instrução de fls. 265/271, com manifestação conclusiva pela não aplicabilidade das propostas formuladas pela Secex-2 às ações de fiscalização desenvolvidas junto ao BNDES para verificar a regularidade das operações de crédito destinadas a viabilizar a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

6. No que se refere ao expediente do BNDES às fls. 257, registrou a Secex-9 que as informações que apresenta não acrescentam dados novos aos trabalhos de acompanhamento a cargo da unidade.

É o relatório.

### VOTO

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento realizado pela 2ª Secretaria de Controle Externo – Secex-2, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos adotados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) na concessão de financiamentos aos governos estaduais e municipais para as obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

2. Destaca a equipe de auditoria que os trabalhos, executados no período de 13/10 a 12/11/2010, cingiram-se à verificação da conformidade do processo de contratação das operações de crédito, tendo em vista que, ao iniciar a fiscalização, nenhum desembolso havia ocorrido.

3. O acompanhamento abrangeu todos os processos de contratação formalizados pela Caixa até o início dos trabalhos de campo, totalizando 21 operações de crédito, no montante de R\$ 1.904.730.638,00, todas financiadas com recursos do FGTS alocados no Programa de Infraestrutura de Transporte e Mobilidade Urbana – Pró-Transporte.

4. Em regra, os procedimentos de auditoria executados permitiram à Secex-2 concluir pela regularidade dos processos de contratação examinados.

5. A ressalva principal levantada pela unidade técnica refere-se à fragilidade decorrente da assinatura de contratos de crédito sem que os projetos básicos das obras financiadas tenham sido

finalizados, não obstante a prática esteja facultada pelos normativos da Caixa e do Ministério das Cidades.

6. A esse respeito, registro que tenho permanentemente enfatizado a necessidade de que as intervenções federais nas ações preparatórias ao Mundial de 2014, ainda que pela via indireta de financiamentos bancários aos demais entes federados, devem estar respaldadas em projetos de engenharia e orçamentos lastreados em planilhas de custos que permitam aferir com segurança os valores dos empreendimentos.

7. A não adoção de tal prática, de resto um requisito categórico da Lei Federal de Licitações, potencializa o risco de que os valores efetivamente despendidos sejam muitas vezes superiores ao originalmente estimado, colocando em risco a própria viabilidade do empreendimento por insuficiência de valores financiados e indisponibilidade financeira do ente tomador para executar a obra com recursos próprios.

8. Por essa razão, nos autos do TC 026.870/2010-0, que trata do financiamento do BNDES à construção da Arena do Amazonas em Manaus/AM, proferi despacho, ratificado por este Plenário na Sessão de 2/3/2011, que, dentre outras medidas, condicionou, para todos os financiamentos de igual escopo, a liberação da parcela superior a 20% do valor financiado à prévia aprovação dos projetos executivos pelo BNDES e pelo TCU.

9. A propósito, registro que, com o objetivo de estabelecer isonomia no tratamento às entidades federais financiadoras das obras relativas à Copa de 2014, promovi, no dia 25/2/2010, com o concurso da Segecex, encontro com gestores da Caixa Econômica Federal responsáveis pela contratualização dos financiamentos às obras de mobilidade urbana destinadas ao evento.

10. Na oportunidade, constatei que a sistemática adotada pela Caixa, em operações realizadas por intermédio do Pró-Transporte, contempla cautelas suficientes à boa gestão dos recursos federais disponibilizados, de modo a minimizar ocorrências que poderiam levar a interrupções indesejáveis das obras e ao comprometimento do cronograma oficial ajustado com a FIFA.

11. Nada obstante, restou compromissado com a Caixa, nos mesmos moldes ajustados com o BNDES, a realização de reuniões bimestrais destinadas à apresentação da situação físico-financeira de cada um dos projetos contratados.

12. No que concerne à sistemática de controle, a Caixa comprometeu-se a estudar a possibilidade de inserção de cláusula, nos contratos de financiamento de obras de mobilidade urbana atinentes à Copa de 2014, prevendo hipótese de retenção cautelar de valores que venham a ser questionados pelos setores competentes da própria Caixa ou pelos órgãos de controle, até que estes venham a ser elididos.

13. Evidentemente, no âmbito de sua competência, poderá este Tribunal, a qualquer tempo, determinar a apuração de indícios de irregularidades que cheguem ao seu conhecimento, facultando à Caixa, caso confirmadas as irregularidades, a adoção daquela medida acautelatória.

14. No ponto sob exame, verifico que os contratos analisados na fiscalização contêm cláusulas que estipulam a obrigação de o tomador arcar, com recursos próprios, eventuais despesas extraordinárias do projeto, o que, a meu ver, constitui importante salvaguarda para uma alocação eficiente dos recursos federais destinados às obras de mobilidade urbana para o Mundial de 2014.

15. Dentre as condições para início de desembolso financeiro fixadas nos contratos analisados, consta a apresentação dos documentos da licitação, o que, implicitamente, pressupõe a existência, de projeto básico. No mesmo sentido, o item 3.2.3 da norma SA-044, que trata das diretrizes para análise técnica de operações de crédito em saneamento e infraestrutura pela Caixa, cuja conclusão deve anteceder a realização dos desembolsos, é estabelecida como documentação a ser verificada “*projeto básico ou executivo/peças gráficas*”.

16. Propõe a Secex-2, em caráter acessório, a expedição de recomendação à Caixa para que, havendo aumento no valor previsto de investimentos relacionados com a Copa de 2014, contratados no âmbito do Pró-Transporte, sejam adotadas providências para ajustar o percentual da contrapartida de responsabilidade do ente tomador à nova realidade econômica do empreendimento.

17. A medida, que reputo acertada, destina-se a mitigar o risco de descontinuidade das obras, assegurando que os aportes mensais de responsabilidade do tomador (contrapartida), mediante depósitos antecipados a cada desembolso da Caixa, mantenha a proporcionalidade à sua real participação na operação.

18. Por fim, acolho a proposta da unidade técnica de que seja dado tratamento sigiloso a todos os anexos dos presentes autos, nos termos dos arts. 9º e 10 da Resolução TCU nº 191/2006 e do art. 6º, inciso VII, da Resolução TCU nº 229/2009, tendo em vista a natureza das informações apresentadas.

19. Finalmente, entendo oportuno autorizar a publicação no Portal de Fiscalização da Copa de 2014, mantido pelo TCU, do relatório completo produzido pela 2ª Secex.

Por todo o acima exposto e considerado, acolho com pequenas modificações o encaminhamento sugerido pela Secex-2 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 6 de abril de 2011.

VALMIR CAMPELO  
Ministro-Relator

#### ACÓRDÃO Nº 844/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.765/2010-7
2. Grupo II Classe V - Assunto: Relatório de Acompanhamento
3. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal – CAIXA
4. Interessado: Tribunal de Contas da União, 2ª Secretaria de Controle Externo – Secex-2
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 2ª Secretaria de Controle Externo – Secex-2
8. Advogados constituídos nos autos: Alexandre Wagner Vieira da Rocha, OAB/DF 17.510; Ana Cecília Costa Ponciano, OAB/DF 22.260; André Luis Tucci, OAB/SP 210.457; André Yokomizo Aceiro, OAB/DF 17.753; Bárbara Bianca Sena, OAB/DF 19.287; Carla Beatriz Hamu Silva, OAB/DF 17.041; Carlos Augusto de Andrade Jenier, OAB/ES 10.270; Cintia Mara Dias Custódio, OAB/DF 18.348; Cintia Tashiro, OAB/DF 18.050; Carlos Henrique Bernardes Castello Chiossi, OAB/DF 19.693; Davi Duarte, OAB/RS 15.956; Estanislau Luciano de Oliveira, OAB/MG 62.564; Fabiana Calviño Marques Pereira, OAB/DF 16.226; Fernanda Christina Martins de Castro, OAB/MG 84.249; Flávio Queiroz Rodrigues, OAB/DF 16.998; Frederico Gazolla Rodrigues Renno, OAB/MG 81.176; Girlana Granja Peixoto Moreira, OAB/DF 18.405; Giselle Davila Honorato Furtado, OAB/MG 81.996; Grey Bellys Dias Lira, OAB/RO 2.743; Guilherme Lopes Mair, OAB/SP 241.701; Irene Amorim Knupp Miranda, OAB/MG 80.611; João Roberto de Toledo, OAB/MG 76.258; José Linhares Prado Neto, OAB/DF 18.806; José Nicodemos Rodrigues Varela, OAB/DF 13.187; Julio Vitor Greve,

OAB/DF 7.677; Leonardo da Silva Patzlaff, OAB/DF 16.557; Keila de Medeiros Duarte, OAB/DF 16.686; Luiz Eduardo Alves Rodrigues, OAB/DF 18.176; Marcos Ulhoa Dani, OAB/MG 83.645; Mario Luiz Machado, OAB/DF 4.848; Mary Carla Silva Ribeiro, OAB/MG 52.716; Osival Dantas Barreto, OAB/DF 15.431; Renata Costa Silva Brandão, OAB/MG 73.532; Ricardo Tavares Baraviera, OAB/DF 14.519; Salvador Congentino Neto, OAB/SP 158.736; Samir Nacim Francisco, OAB/DF 1.640A, Sérgio Luiz Guimarães Farias, OAB/DF 8.540; Wesley Cardoso dos Santos, OAB/DF 16.752; Adriana Sousa de Oliveira, OAB/DF 13.747; Alberto Cavalcante Braga, OAB/DF 9.170; Alexander da Silva Moraes, OAB/MG 91.253; Alexandre Duarte de Lacerda, OAB/DF 7.658; Alison Miranda de Freitas, OAB/DF 24.995; André Banhara Barbosa de Oliveira, OAB/SP 245.428; Antônio Gilvan Melo, OAB/DF 5.974; Augusto Cláudio Ferreira Guterres Soares, OAB/DF 8.906; Cristina Lee, OAB/DF 17.291; Damião Alves de Azevedo, OAB/DF 22.069; Daniel Aquino Schneider, OAB/DF 20.829; Daniela Alves Cruz de Carvalho, OAB/DF 16.721; Daniella Gazzetta de Camargo, OAB/DF 7.529; Deocleciano Batista, OAB/DF 6029; Elga Lustosa de Moura, OAB/DF 17.788; Everardo da Silva Amaral, OAB/DF 6.608; Felipe Vasconcelos Soares Montenegro Mattos, OAB/DF 23.409; Flavio Silva Rocha, OAB/MG 77.736; Gustavo Adolfo Maia Junior, OAB/DF 17.759; Gustavo Pereira Mendes, OAB/MG 84.262; Inessa do Amaral Madruga Guimarães, OAB/DF 16.227; Isabel de Fátima Ferreira Gomes, OAB/PR 11.006; João Cardoso da Silva, OAB/MG 89.506; José Carlos Izidro Machado, OAB/DF 19.983; Josnei de Oliveira Pinto, OAB/DF 21.928; Jucileia Gomes de Oliveira, OAB/DF 19.562; Juliana Varella Barca de Miranda Porto, OAB/DF 17.525; Lenymara Carvalho, OAB/MG 90.735; Leonardo Groba Mendes, OAB/DF 16.291; Luciano Caixeta Amâncio, OAB/MG 94.799; Ludmila Viana Barbosa, OAB/DF 23.036; Luiz Ramos Rego Filho, OAB/DF 23.724; Manoel Moreira Filho, OAB/DF 10.554; Márcio de Assis Borges, OAB 916-A; Maria Eliza Nogueira da Silva, OAB/PA 11.349; Marta Bufaiçal Rosa, OAB/DF 7.292; Murilo Oliveira Leitão, OAB/DF 17.611; Rafaela Dornelles Fittipaldi, OAB/DF 20.363; Regynaldo Pereira Silva, OAB/DF 15.877; Roberta Muratori Athayde, OAB/MG 83.991; Suzana Rodriguez Alves Moreira, OAB/DF 17.174; Thais Severo Barbosa, OAB/DF 18.527; Ubiraci Moreira Lisboa, OAB/DF 10.134; Welisangela Cardoso de Menezes, OAB/DF 20.885; Wilson de Souza Malcher, OAB/DF 10.668

#### 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento, realizado na Caixa Econômica Federal, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais para as obras de mobilidade urbana relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol 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. recomendar à Caixa Econômica Federal – considerando as disposições dos contratos firmados no âmbito do Programa Pró-Transporte relacionados à Copa 2014 no sentido de que cabe ao tomador suportar despesas extraordinárias e de que o desembolso somente deve ocorrer após a comprovação da aplicação da contrapartida – que adote providências para ajustar o percentual de contrapartida do ente financiado quando constatado aumento no valor do empreendimento contratado, exigindo, a cada desembolso, a comprovação da aplicação de recursos por parte do tomador em percentual compatível com a sua nova participação no investimento;

9.2. dar tratamento sigiloso a todos os anexos dos presentes autos, nos termos dos arts. 9º e 10 da Resolução TCU nº 191/2006 e do art. 6º, inciso VII, da Resolução TCU nº 229/2009, tendo em vista a natureza das informações apresentadas;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam e do relatório de levantamento de acompanhamento produzido pela 2ª Secex:

9.3.1. aos Ministros de Estado do Esporte, das Cidades e ao Presidente da Caixa Econômica Federal;

9.3.2. 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;

9.3.3. aos Presidentes da Subcomissão Permanente que Fiscaliza os Gastos Públicos com a Copa de 2014, da Câmara dos Deputados; e da Subcomissão Permanente de Acompanhamento da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, do Senado Federal;

9.3.4. aos Presidentes dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios das cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014, para que adotem as medidas cabíveis em face dos protocolos de execução assinados com este Tribunal;

9.3.5. à Casa Civil da Presidência da República;

9.3.6. aos titulares da Adplan, das 2ª, 6ª e 9ª Secex, das Secexs MT, MG, PR, CE, AM, RN, RS, PE, RJ, BA e SP, da Secob 2 e da Seprog;

9.4. autorizar a publicação no Portal de Fiscalização da Copa de 2014, mantido pelo TCU, do relatório completo produzido pela 2ª Secex.

9.5. determinar à 2ª Secex que dê continuidade ao acompanhamento dos procedimentos relativos à contratação das operações não contempladas nesta fiscalização, bem como dos procedimentos relativos à efetivação dos desembolsos por parte da CAIXA;

10. Ata nº 11/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/4/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0844-11/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VALMIR CAMPELO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral