

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) e outros;**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. POUCO MENOS DE 5% DO TOTAL DE RECURSOS REPASSADOS. POSSÍVEL ATRASO NO TÉRMINO DOS EMPREENDIMENTOS. CASUAL RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES NO CASO DA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO RDC. EVENTUAL DESENQUADRAMENTO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO. ALERTAS. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÕES. PROVIDÊNCIAS INTERNAS.**RELATÓRIO**

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento realizado pela 2ª Secretaria 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.

2. Reproduzo, com os ajustes na forma que entendo pertinentes, o relatório elaborado no âmbito da 2ª Secex, que contou com a anuência do Diretor da subunidade (peças 74 e 75):

"1. A partir da confirmação do Brasil como país-sede da Copa do Mundo de 2014, o Tribunal de Contas da União passou a adotar medidas voltadas ao acompanhamento de ações governamentais relacionadas à realização do evento com vistas a favorecer a efetividade do controle externo, tal como evidenciado na recente publicação desta Corte de Contas intitulada "O TCU e a Copa do Mundo de 2014 – Relatório de Situação".

2. No que diz respeito ao escopo de atuação desta 2ª Secex, cumpre mencionar que, por meio do Acórdão 678/2010 Plenário/TCU, foi determinado a esta unidade técnica que promovesse fiscalização na Caixa Econômica Federal 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 o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014.

3. Para fins de contextualização, cumpre observar que a matriz de responsabilidades assinada pelo Governo Federal e por todos os estados e municípios que sediarão os jogos da Copa 2014 restringe a participação da União aos financiamentos por ela concedidos para obras de construção ou reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana. Desse modo, conforme ressaltado no voto condutor do Acórdão 757/2010 Plenário/TCU, cabe ao Tribunal de Contas da União somente a análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e a verificação da adequação e da suficiência

das garantias. A fiscalização da aplicação dos recursos obtidos para a contratação e execução das obras cabe aos respectivos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios.

4. Tendo em vista que a Caixa Econômica Federal, entidade integrante da clientela desta unidade, está financiando, por meio do Programa Pró-Transporte, grande parcela das obras de mobilidade urbana relacionadas à Copa 2014, foi atribuída a esta secretaria a fiscalização dos procedimentos de financiamento correspondentes.

5. No Acórdão 1.583/2010 Plenário/TCU, prolatado no presente processo em decorrência do primeiro trabalho realizado por esta unidade técnica em cumprimento à deliberação retromencionada, foi determinado à Caixa que encaminhasse ao Tribunal cópia dos contratos de financiamento celebrados com os Estados/Municípios no âmbito do Pró-Transporte para fazer frente às obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa 2014, em até 15 dias após a assinatura de cada instrumento contratual, e que informasse sobre a realização do primeiro desembolso relativo aos contratos de financiamento, em até 15 dias após cada aprovação para liberar os respectivos recursos.

6. Os trabalhos subsequentes efetuados por esta unidade compreenderam a verificação da regularidade dos procedimentos de contratação referentes às cidades-sede de Porto Alegre, Belo Horizonte e Cuiabá, bem como os procedimentos afetos aos primeiros desembolsos efetuados em contratos das cidades-sede de Belo Horizonte e Cuiabá. Encontra-se em andamento fiscalização sobre contrato e respectivos desembolsos relacionados a empreendimento de mobilidade urbana em Recife.

7. Adicionalmente, foi realizado levantamento junto à Caixa em atendimento ao Acórdão 2.000/2011 Plenário/TCU, acerca da situação individualizada dos financiamentos para cada intervenção de mobilidade urbana constante da Matriz de Responsabilidades, cujos dados foram atualizados recentemente, em mar/2012, mediante diligência realizada à Caixa. Em decorrência desses trabalhos resta evidenciada a morosidade do andamento das obras, conforme demonstrado nos quadros comparativos a seguir:

Mobilidade Urbana - Pró-Transporte

Quadro-resumo em set/2011

| Cidade-sede | Obras previstas na Matriz | Empreendimentos sem financiamento contratado | Empreendimentos com financiamento contratado | | | Total Desembolsado | Total Financiado (até set/2011) | % |
|----------------|---------------------------|--|--|------------------------|---------------------------------------|-----------------------|---------------------------------|-------------|
| | | | Licitação não iniciada | Licitação em andamento | Contrato de execução da obra assinado | | | |
| Belo Horizonte | 8 | 0 | 2 | 1 | 5 | 107.807.522,15 | 1.023.250.000,00 | 10,5% |
| Brasília | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | - | - | - |
| Cuiabá | 3 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1.192.462,28 | 454.700.000,00 | 0,3% |
| Curitiba | 9 | 0 | 7 | 2 | 0 | - | 440.600.000,00 | 0,0% |
| Fortaleza | 7 | 5 | 2 | 0 | 0 | - | 203.200.000,00 | 0,0% |
| Manaus | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | - | - | - |
| Natal | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | - | - | - |
| Porto Alegre | 10 | 0 | 10 | 0 | 0 | - | 426.780.638,00 | 0,0% |
| Recife | 5 | 4 | 0 | 0 | 1 | - | 331.000.000,00 | 0,0% |
| Salvador | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | - | 541.800.000,00 | 0,0% |
| São Paulo | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | - | 1.082.000.000,00 | 0,0% |
| Total | 49 | 14 | 24 | 3 | 8 | 108.999.984,43 | 4.503.330.638,00 | 2,4% |

Fonte: Ofício Caixa 179/2011/SUSAN/GEOSI e Ofício Caixa 170/2010/SUSAN/GEEOA, retificado pelo Ofício Caixa 187/2001/SUSAN/GEEOA

Quadro-resumo em mar/2012

| Cidade-sede | Obras previstas na Matriz | Empreendimentos sem financiamento contratado | Empreendimentos com financiamento contratado | | | Total Desembolsado | Total Financiado (até mar/2012) | % |
|----------------|---------------------------|--|--|------------------------|---------------------------------------|-----------------------|---------------------------------|-------------|
| | | | Licitação não iniciada | Licitação em andamento | Contrato de execução da obra assinado | | | |
| Belo Horizonte | 8 | 0 | 1 | 2 | 5 | 175.418.908,41 | 1.023.250.000,00 | 17,1% |
| Brasília | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | - | 361.000.000,00 | 0,0% |
| Cuiabá | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 7.723.586,45 | 31.000.000,00 | 24,9% |
| Curitiba | 9 | 0 | 4 | 5 | 0 | 817.081,72 | 440.600.000,00 | 0,2% |
| Fortaleza | 6 | 1 | 0 | 5 | 0 | - | 268.100.000,00 | 0,0% |
| Manaus | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | - | 200.000.000,00 | 0,0% |
| Natal | 2 | 1 (Nota 1) | 0 | 1 | 0 | - | 293.000.000,00 | 0,0% |
| Porto Alegre | 10 | 0 | 10 | 0 | 0 | - | 426.780.638,00 | 0,0% |
| Recife | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 | 32.870.148,66 | 678.000.000,00 | 4,8% |
| Salvador | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | - | 541.800.000,00 | 0,0% |
| São Paulo | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | - | 1.082.000.000,00 | 0,0% |
| Total | 48 | 4 (Nota 1) | 18 | 14 | 12 | 216.829.725,24 | 5.345.530.638,00 | 4,1% |

Fonte: Ofício Caixa 44/2012/SUSAN/GECO.A.

Nota 1: O empreendimento destinado à integração do novo aeroporto ao setor hoteleiro e à Arena das Dunas será financiado parte pelo Estado, parte pelo Município. Até mar/2012, apenas o contrato com Município de Natal havia sido assinado. O contrato referente ao outro empreendimento de mobilidade urbana previsto na matriz de responsabilidades para a cidade-sede de Natal, Implantação da Via Prudente de Moraes, também não havia sido ainda assinado.

Nota 2: As licitações em andamento e os contratos de execução das obras não correspondem necessariamente à totalidade do empreendimento.

8. Da situação constatada, em que, a 2 anos e 2 meses do evento, apenas 4,1% do montante total financiado foram desembolsados e 72% dos empreendimentos com financiamento contratado ainda não tiveram o contrato de execução das obras assinado – sendo que destes, 75% tiveram seus contratos de financiamento assinados há mais de 18 meses –, resulta a preocupação acerca da possibilidade de que parte dos empreendimentos não esteja concluída anteriormente à realização da Copa 2014.

9. A preocupação com o andamento das obras de mobilidade urbana já foi objeto de deliberações desta Corte de Contas, podendo ser destacado primeiramente o Acórdão 1.592/2011 Plenário/TCU, no qual foi determinado à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que encaminhe a este Tribunal bimestralmente, com primeira remessa em 26/8/2011, relatório da implementação e execução físico-financeira das ações do primeiro, segundo e terceiro ciclos de planejamento das ações da Copa do Mundo de 2014, contendo obrigatoriamente informações relacionadas a etapas planejadas e executadas, recursos previstos e executados, responsáveis e cronogramas.

10. No Relatório que ensejou o Acórdão 563/2012 Plenário/TCU, que compreendeu o monitoramento de tal determinação, a unidade técnica propôs dar ciência ao Ministério do Esporte de que os documentos encaminhados não contêm todas as informações solicitadas na deliberação, com destaque para a especificação das ações contidas em cada um dos ciclos de planejamento, os responsáveis pela execução de cada uma delas, os prazos previstos e cumpridos para a execução de cada etapa/fase (cronogramas) e os respectivos valores previstos/empenhados/pagos, a fim de possibilitar o acompanhamento da execução físico-financeira de cada ação.

11. Ainda no Acórdão 563/2012 Plenário/TCU, foi determinado à 6ª Secex que dê continuidade ao acompanhamento das atividades de gerenciamento das ações relativas à Copa do Mundo de 2014 no âmbito do Ministério do Esporte, onde, dentre outros exames que entender necessários, a unidade deverá avaliar a eficácia dos instrumentos utilizados pelo Ministério do Esporte para confrontação de fidedignidade dos dados informados pelos Estados quanto ao percentual de execução dos

empreendimentos, bem como da data prevista para a conclusão de cada ação disposta na matriz de responsabilidades.

12. Também evidencia a preocupação desta Corte com o prazo de conclusão das obras a deliberação constante do Acórdão 3.134/2011 Plenário/TCU, no qual a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Esporte e o Ministério das Cidades foram alertados quanto à proximidade das datas de início da Copa do Mundo de 2014 em face da previsão de término para a conclusão das obras de mobilidade urbana, grande parte com contrato ainda não assinado, circunstância a ser acompanhada com prioridade.

13. Diante dessa deliberação, o Ministério das Cidades apresentou a Nota Técnica 34/2012, na qual manifesta o entendimento de que o alerta proferido pelo Tribunal é adequado do ponto de vista técnico, em razão de a situação das obras de mobilidade urbana ser preocupante, tendo em vista a proximidade dos jogos e a dificuldade dos governos locais em realizar as intervenções. Informou, ainda, que aquele ministério acompanha o processo de contratação e execução das obras de mobilidade urbana frente à pactuação efetuada por meio da matriz de responsabilidades, “onde os governos estaduais e municipais se comprometem a entregar as obras em prazos anteriores ao evento”. Por fim, após tecer considerações sobre o processo de revisão da matriz de responsabilidades, menciona que os prazos apresentados pelos proponentes vão sendo ajustados de acordo com o desenvolvimento das obras, conforme periodicamente divulgado pelo Governo Federal.

14. Em que pese a manifestação do Ministério das Cidades acerca das declarações dos governos locais no sentido de entregar as obras anteriormente ao evento, faz-se necessário tecer algumas considerações ante o risco de não conclusão de empreendimentos de mobilidade urbana anteriormente à Copa 2014.

15. Primeiramente, há de se mencionar o fato de que intervenções de mobilidade urbana usualmente causam, até sua efetiva conclusão, considerável transtorno à circulação de veículos, seja por redução no número de faixas disponíveis ou pela inserção de desvios de trajeto, bem como acarretam prejuízos de caráter visual. No caso específico dos empreendimentos correlacionados à Copa 2014, a existência de obras inacabadas durante a realização do evento tende a ter efeito reverso ao almejado na mobilidade e na apresentação das cidades-sede.

16. Desse modo, fica evidenciada a relevância da verificação de que os cronogramas das obras integrantes da Matriz de Responsabilidades tenham sido elaborados, a partir das informações constantes de seus respectivos projetos básicos, de forma prudente, completa e fundamentada.

17. Com relação à completude dos cronogramas, há de se observar uma especificidade inerente às obras de mobilidade urbana que compreendem a utilização de veículos específicos. Tais obras requerem, além do prazo de construção das vias, os prazos de fornecimento de equipamentos e de realização de testes. Desse modo, para esses casos, a previsão de prazo deve se referir necessariamente ao tempo total necessário para que os empreendimentos estejam de fato disponíveis à população.

18. Acerca da verificação da adequação dos cronogramas previstos na Matriz de Responsabilidades, cumpre observar que o Decreto de 14 de janeiro de 2010, em seu artigo 3º, ao instituir o Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 – GECOPA, estabeleceu-lhe as atribuições de monitorar os resultados de implementação e execução do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e de coordenar, aprovar e acompanhar as atividades referentes ao evento financiadas com recursos da União.

19. Assim, considerando os possíveis impactos negativos na realização da Copa 2014 em decorrência de eventual não conclusão de empreendimentos de mobilidade urbana anteriormente ao evento, e tendo em vista as competências de monitoramento atribuídas pelo art. 3º do Decreto de 14 de janeiro de 2010 ao Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 – GECOPA, será proposto determinar ao referido grupo executivo que apresente as análises técnicas dos cronogramas propostos pelas cidades-sede, de modo a fundamentar a manutenção de cada uma das obras de mobilidade urbana financiadas pelo Pró-Transporte na matriz de responsabilidades.

20. Ademais, será proposto encaminhar cópia da decisão que vier a ser adotada no presente processo, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do

Senado Federal, e à Subcomissão Especial de Acompanhamento das Obras de Mobilidade Urbana da Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, para ciência.

21. *Ainda no que tange à preocupação de não conclusão de obras de mobilidade urbana anteriormente ao evento, cumpre observar que as contratações referentes aos financiamentos das mencionadas obras foram efetuadas com excepcionalização dos limites previstos pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001, conforme segue: “art. 7º, parágrafo 3º São excluídas dos limites de que trata o caput as seguintes modalidades de operações de crédito: (...) IV- destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional” (Inciso incluído pela Resolução do Senado Federal nº 45/2010).*

22. *Na hipótese de não conclusão, até a Copa de 2014, de obra cujo financiamento tenha sido amparado no referido dispositivo, haverá o desenquadramento da excepcionalidade retromencionada e a consequente possibilidade de que o ente ultrapasse os limites estabelecidos, ocasião em que deverá ser analisada a aplicabilidade das penalidades cabíveis.*

23. *Complementarmente, há de se destacar que às licitações e contratos necessários à realização da Copa do Mundo FIFA 2014 é aplicável o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, instituído pela Lei 12.462, de 5 de agosto de 2011. Portanto, caso o RDC seja empregado em processos licitatórios de contratos de obras que não beneficiem efetivamente o evento, a utilização do regime caracterizará uma irregularidade.*

24. *Diante disso, entende-se pertinente encaminhar cópia da decisão que vier a ser adotada no presente processo, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, aos tribunais de contas dos estados e municípios das cidades-sede da Copa 2014, para que adotem as medidas que entenderem necessárias, e à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, para ciência.*

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

a) com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, e tendo em vista os possíveis impactos negativos na realização da Copa 2014, reversos ao almejado na mobilidade e na apresentação das cidades-sede, em decorrência de eventual não conclusão de empreendimentos de mobilidade urbana anteriormente ao evento, e considerando as competências de monitoramento atribuídas pelo art. 3º do Decreto de 14 de janeiro de 2010 ao Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 – GECOPA, determinar ao referido grupo executivo, por intermédio de seu coordenador, o Secretário Executivo do Ministério do Esporte, que, no prazo de trinta dias, a contar da ciência, apresente as análises técnicas dos cronogramas propostos pelas cidades-sede, de modo a evidenciar os fundamentos para a manutenção de cada uma das obras de mobilidade urbana financiadas pelo Pró-Transporte na matriz de responsabilidades;

b) em razão dos possíveis impactos negativos na realização da Copa 2014, contrários ao almejado na mobilidade e na apresentação das cidades-sede, em decorrência de eventual não conclusão de empreendimentos de mobilidade urbana anteriormente ao evento, dar ciência da decisão que vier a ser adotada nos presentes autos, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e à Subcomissão Especial de Acompanhamento das Obras de Mobilidade Urbana da Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados;

c) tendo em vista possível extrapolação dos limites fixados pelo Senado Federal para a contratação de operações de crédito e eventual utilização indevida do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei 12.462, de 5 de agosto de 2011), em razão da adoção de previsões legais adstritas à Copa 2014 para financiamentos de obras de mobilidade urbana que não venham a beneficiar efetivamente o evento, dar ciência da decisão que vier a ser adotada nos presentes autos, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, aos tribunais de contas dos estados e municípios das cidades-sede da Copa 2014 e à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal;

d) dar ciência da decisão que vier a ser adotada nos presentes autos, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, à Casa Civil da Presidência da República, à Caixa Econômica Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional."

3. O Secretário da unidade assim se manifestou (peças 76):

"Manifesta-se concordância com a instrução antecedente, sendo necessário, todavia, registrar que:

- a proposta de encaminhamento encontra respaldo no escopo da atuação do Tribunal definida nos termos do Acórdão 757/2010- Plenário, tendo em conta que as operações de crédito objeto do presente acompanhamento são excepcionalizadas contratualmente no âmbito do art. 9ºR da Resolução CMN nº 2.827/2001, que consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público, com as alterações introduzidas nos termos do art. 1º da Resolução CMN nº 3.831/2010, que autoriza a contratação de novas operações de crédito, no valor de até oito bilhões de reais, destinados a projetos de mobilidade urbana diretamente associados à realização da Copa do Mundo FIFA 2014;

- a situação atual dos projetos de mobilidade urbana financiados com recursos do FGTS retratada nos itens 7 e 8 da instrução anterior, onde se verifica que apenas ¼ do total dos empreendimentos tem contrato de execução de obras, nesta altura do campeonato, digo Mundial, causa grande preocupação, especialmente em face da natureza do acompanhamento realizado pelo Ministério das Cidades, que, ao que tudo indica, tem se baseado unicamente em declarações dos entes tomadores dos recursos postadas na matriz de responsabilidades, conforme se verifica na Nota Técnica recebida pelo Tribunal em resposta ao Acórdão 3134/2011-Plenário, ora juntada (peça 72);

- tal situação foi retratada também em matéria do caderno Super Esportes do Correio Braziliense, publicada na data de hoje, com o título "MUNDIAL de 2014 Alerta Vermelho" (peça 73);

- as propostas ora alvitradas não se confundem com as determinações objeto do novel Acórdão 563/2012 - Plenário, mormente porque têm como foco o questionamento a respeito da manutenção na matriz de responsabilidades de obras destinadas à Copa de 2014 que até o momento não saíram do papel, cabendo a observação, frise-se, que são obras a serem financiadas com exceção de limites de endividamento público e com prazo de conclusão necessariamente vinculado ao início do grande evento;

- não há no âmbito dos presentes autos ou no bojo daqueles autuados para auditoria nos empreendimentos financiados nas diversas sedes, como os relativos aos trabalhos citados no item 6 da instrução antecedente, qualquer decisão, nem mesmo qualquer menção, da parte do Tribunal, relativa à suspensão ou à paralisação das obras objeto dos financiamentos em comento.

Feitos os registros acima, submete-se o processo à consideração do Exmo Sr. Ministro VALMIR CAMPELO, com trâmite preliminar pela ADPLAN, nos termos da Portaria-Segecex 11/2011, apenas com sugestão de acréscimo de item na proposta de encaminhamento no sentido de que seja determinado o retorno dos presentes autos a esta Unidade Técnica, para a continuação do acompanhamento."

É o relatório.

VOTO

Trata-se da continuidade do acompanhamento realizado pela 2ª Secex nos procedimentos adotados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) para a concessão de financiamentos para as obras de mobilidade urbana relacionadas na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

2. Discute-se aqui, fundamentalmente, o baixo volume de recursos repassados pela Caixa Econômica Federal no financiamento das intervenções de mobilidade urbana para a copa de 2014; assim como as eventuais consequências legais e práticas dessa situação.

3. Consoante consta do relatório antecessor, até março de 2012, somente 4,1% dos R\$ 5,35 bilhões previstos foram executados. Em sete sedes (Brasília, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Salvador e São Paulo), não houve qualquer desembolso e apenas em duas (Belo Horizonte e Cuiabá) o montante ultrapassa os 15% de execução.
4. Das 48 obras previstas, quatro ainda não contam sequer com o contrato de financiamento assinado. Em dezoito, a licitação não foi iniciada e em outras quatorze o certame licitatório está em andamento. Apenas doze têm contrato de execução de obra assinado.
5. Como já expus em outras oportunidades, o temor é que essas intervenções, se realizadas às pressas, baseiem-se em projetos sem o devido amadurecimento quanto ao seu detalhamento técnico; e mesmo quanto a sua viabilidade. Preocupa-me o risco de conceber uma herança que não corresponda às reais necessidades da população ao término dos jogos.
6. Em se tratando do que considero ser o principal legado para a população, faz-se fundamental que as intervenções sejam realizadas dentro de um prévio, amplo e necessário planejamento urbano. Não se trata, simplesmente, de obras para a Copa, mas sim de intervenções necessárias que somente foram antecipadas em razão da Copa.
7. Construções a serem terminadas às pressas podem dar margem a aditivos e dispensas de licitação, justificados por supostas urgências em face de razões alegadamente não conhecidas. Ou ainda, o ônus, pelos cofres da União, de providências não tomadas pelos parceiros estaduais ou municipais, como ocorreu nos jogos Pan-americanos.
8. Sem contar que obras extemporâneas, em enormes canteiros de obra a céu aberto, no centro das metrópoles, terminarão por dificultar a mobilidade das pessoas para o evento, em um efeito inverso do almejado.
9. Mas há também outras preocupações, igualmente sérias.
10. Na prática, existe um "regime de exceção" para as obras da Copa, estabelecido tanto por meio do Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC), como da resolução do Senado Federal nº 43/2001. Criaram-se condições excepcionabilíssimas para viabilizar a construção desses empreendimentos para o Mundial de Futebol.
11. Como inscrito na Resolução nº 43/2001 do Senado, alterada pela Resolução nº 45/2010, em seu art. 7º, § 3º, inciso IV – que regulamenta o art. 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal, referente aos limites da dívida e das operações de crédito – as contratações dos financiamentos das obras da Copa não são computadas nos limites de endividamento dos estados, municípios e do Distrito Federal.
12. Caso não houvesse esse dispositivo, muitos empréstimos poderiam não passar nas condições de enquadramento, em razão da ultrapassagem do teto admissível da dívida (excepcionados, com se viu, para obras da Copa).
13. Mas se à época do Mundial os empreendimentos não estiverem prontos, as obras – por óbvio – não mais se destinarão aos jogos. Os financiamentos, por sua vez, deverão ser computados no limite da dívida, o que pode repercutir até no "desenquadramento" das operações. Se isso ocorrer, haverá um grave óbice ao livre fluxo de recursos.
14. Sobre o assunto, o Secretário Adjunto do Tesouro Nacional assim se manifestou (Ofício nº 1004/2007-COPEM/STN):
 1. Refiro-me ao Comunicado Bacen nº 12.072, de 20 de abril de 2004, que informa sobre a necessidade de prévia autorização da Secretaria do Tesouro Nacional – STN nas alterações de cronogramas de operações de crédito que impactem o exercício financeiro do ente.
 2. A propósito, comunico que, consoante entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – FGNTN, as alterações no cronograma de liberação e pagamento de operações de créditos já contratadas,

desde que não modifiquem o prazo do contrato, não configuram contratação de nova operação de crédito e – por conta do § 7º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal – não dependem de prévia autorização desta STN."

15. Ao contrário, havendo alteração contratual referente aos cronogramas de liberação e pagamento, impactantes em exercícios financeiros distintos dos já avençados, poderá existir complicações em nova consulta a ser realizada.
16. Na confirmação dessa hipótese, restará uma obra milionária, inacabada e sem recursos para completá-la.
17. Outra consequência, caso não haja possibilidade de as obras terminarem a tempo, é que o Regime Diferenciado de Contratação Pública (o RDC) não poderá – de modo algum – ser empregado.
18. A Lei 12.462/2011, que instituiu esse regime excepcional de contratação, estipula, em seu art. 1º, que a utilização desse nova ferramenta está adstrito às obras para a Copa do Mundo e para as Olimpíadas. Nos moldes do Decreto 7.581/2011, somente as obras incluídas na matriz de responsabilidades é que podem ser licitadas mediante o RDC.
19. Disso tudo redundava uma necessidade premente de se atualizar a matriz. Mas não só incluindo ações; deve-se retirar aquelas obras que sabidamente não tem condições de ficarem prontas.
20. O Ministério das Cidades, o Ministério do Esporte, o Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 (CGCOPA) e o Grupo Executivo para a Copa (GECOPA) devem tomar as providências para essa exclusão, se for o caso, estabelecendo um prazo fatal para que os estados ultimes esforços para o início dos empreendimentos.
21. Deve-se assumir o peso político dessa tomada de decisões.
22. O Ministério das Cidades, na Nota Técnica 34/2012, entendeu que os alertas proferidos pelo TCU são adequados, do ponto de vista técnico. Aquela Pasta concordou que a situação das obras de mobilidade urbana é preocupante, tendo em vista a proximidade dos jogos e a dificuldade dos governos locais em realizar as intervenções. Situou, todavia, que *"os governos estaduais e municipais se comprometem a entregar as obras em prazos anteriores ao evento"*.
23. Acredito que se deva fazer mais. A avaliação de prazos de uma obra envolve a prévia existência de um orçamento. Ao se conhecer, então, todos os serviços a serem executados, bem como as suas produtividades e relações de interdependência, aí sim se elabora o cronograma da obra.
24. Existe um arsenal de meios na engenharia de custos para a realização desse exame (diagramas PERT-CPM, dentre outras técnicas). Não há margem, de modo algum, para simples declarações.
25. Urge que os prazos sejam adequadamente motivados; como também que tais estudos sejam examinados e aprovados. Existe uma relação de **corresponsabilidade** quanto à inclusão de empreendimentos na matriz dos jogos; **não de submissão**. Diante das enormes consequências de se incluir – ou excluir – qualquer empreendimento na matriz de responsabilidades, deve haver uma prévia motivação e aprovação dos cronogramas apresentados.
26. Enfatizo que não cabe ao TCU estabelecer quais as ações que devem – ou não – estar na matriz de responsabilidades. Esse não é um papel do controle externo, e sim do executor dos recursos. Diante disso, em vez da determinação propugnada pela unidade instrutiva e dentro da esfera possível de ação deste Tribunal, tendo em vista as possíveis consequências e eventuais responsabilizações advindas do atraso na implementação de uma ou outra ação, entendo que se possam empreender importantes alertas aos órgãos e entidades envolvidos com o gerenciamento do Mundial – e que preservam, em essência, os objetivos do encaminhamento alvitrado pela Secex-2.

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

28. Convém, ainda, alertar os governos dos estados e municípios sede da Copa do Mundo de 2014 que, em face da exclusão das obras destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa dos limites de endividamento estabelecidos na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o término intempestivo desses empreendimentos, quando financiados pela Caixa Econômica Federal ou pelo BNDES, poderá ensejar o possível "desenquadramento" das operações financeiras, com a consequente interrupção do fluxo de recursos para a finalização das obras.

29. Dentro dessa temática, ainda, ajuízo adequado que se recomende ao Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (GECOPA) e ao Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 (CGCOPA) que estabeleçam um prazo fatal para a apresentação dos projetos básicos aprovados das obras de mobilidade urbana constantes da matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014, com todos os elementos estabelecidos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e acompanhados dos cronogramas e estudos analíticos que subsidiaram a definição dos prazos para término dos empreendimentos.

30. Essas entidades também devem avaliar e criticar tal documentação, de modo a atualizar a matriz de responsabilidades, mantendo, unicamente, os empreendimentos cujos cronogramas forem previamente aprovados.

31. Finalmente, deve-se 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 Econômica Federal.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de maio de 2012.

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 1036/2012 – 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) e outros;

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

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

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

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

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

9.4. 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 Econômica Federal;

9.5. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:

9.5.1. à Caixa Econômica Federal e ao BNDES;

9.5.2. ao Ministério das Cidades;

9.5.3. ao Ministério do Esporte;

9.5.4. à Infraero;

9.5.5. à Secretaria dos Portos da Presidência da República;

9.5.6. à Casa Civil da Presidência da República;

9.5.7. aos Governos dos Estados do Amazonas, Mato Grosso, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal;

9.5.8. aos Municípios de Manaus, Cuiabá, Fortaleza, Natal, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre;

9.5.9. às assembleias estaduais e câmaras municipais dos estados e municípios sede da Copa do Mundo 2014;

9.5.10. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

9.5.11. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

10. Ata nº 15/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/5/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1036-15/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral