

**GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO****TC-006.352/2012-0****Natureza:** Relatório de Acompanhamento**Entidade:** Caixa Econômica Federal – Caixa**Interessado:** Tribunal de Contas da União, 2<sup>a</sup> 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 FINANCIAMENTO PARA AS OBRAS DE MOBILIDADE URBANA NA CIDADE DE RECIFE. DESEMBOLSOS EFETUADOS PARA A IMPLANTAÇÃO DA SEGUNDA E DA TERCEIRA ETAPA DA VIA MANGUE. OBRA CONTRATADA POR VALOR INFERIOR AO ESTIMADO NA MATRIZ DE RESPONSABILIDADES. NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DA MATRIZ. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES. APENSAMENTO.

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento realizado pela 2<sup>a</sup> Secex, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamento e desembolso, por parte da Caixa Econômica Federal, referente ao contrato 319.315-44/11, para as obras de mobilidade urbana na cidade de Recife, relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014.

2. Reproduzo, com os ajustes na forma que entendo pertinentes, o bem elaborado relatório produzido no âmbito da 2<sup>a</sup> Secex, que contou com a anuência do Diretor da subunidade (peças 16 e 17):

**"Visão geral do objeto"**

3. *Conforme 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 dos 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).*

4. *Definiu-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).*

5. *Dessa forma, em 20/5/2011 foi assinado o contrato 319.315-44/11 (peça 4), entre a Caixa Econômica Federal e o município de Recife, com o objetivo de implantar a segunda e a terceira etapas da Via Mangue. O valor do investimento proposto foi de R\$433.202.973,73, sendo R\$331.000.000,00 lastreados com recursos do FGTS, no âmbito do programa Pró-Transporte; e R\$102.202.973,73 a título de contrapartida.*

6. *Firmado o contrato de financiamento, o município de Recife realizou a licitação, que resultou na contratação da Construtora Queiroz Galvão S.A., em 7/4/2011, pelo valor de R\$ 299.798.190,68 (Contrato 14/2011, peça 5), ocasionando uma diferença da ordem de R\$ 133 milhões, a qual será discutida adiante. Em outubro de 2011 ocorreu o primeiro desembolso.*

7. Nesta fiscalização, analisou-se a documentação referente aos desembolsos ocorridos até dezembro de 2011, consoante demonstrado a seguir:

**Tabela 1: Desembolsos efetuados no âmbito do contrato 319.315-44/11:**

DATA	VALOR	VALOR ACUMULADO	% ACUMULADO DE DESEMBOLSO
out/11	5.268.950,07	5.268.950,07	1,59%
nov/11	5.182.770,88	10.451.720,95	3,16%
dez/11	22.418.427,62	32.870.148,57	9,93%
mar/12	9.655.605,84	42.525.754,41	13%

Fonte: Elaboração própria a partir de informações constantes do dossiê de financiamento relativo ao contrato 319.315-44/11

Nota 1: Calculado sobre o valor total do financiamento, de R\$ 331.000.000,00.

8. No que tange à legislação aplicável ao objeto desta fiscalização, cumpre destacar:

a) Manual de Fomento – Programa Pró-Transporte – que fornece uma visão ampla da normatização e da regulamentação aplicáveis ao Programa Pró-Transporte;

b) Resolução do CMN 2.827/2001 – que consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público;

c) Resolução CMN 3.831/2010 – que acrescentou o art. 9ºR à Resolução CMN 2.827/2001, autorizando a contratação de novas operações de crédito destinadas a projetos de mobilidade urbana associados à Copa 2014 até o limite de R\$ 8 bilhões;

d) normativos internos da Caixa – SA 020 (Financiamento – Contratação de Operações na Área de Saneamento e Infraestrutura com o Setor Público); SA 055 (Pró-Transporte – Programa de Infraestrutura de Transporte Coletivo Urbano); SA 044 (Diretrizes para Análises Técnicas das Operações de Crédito e Assessoramento em Saneamento e Infraestrutura); SA 015 (Desembolso de Recursos – FGTS); e AE 104 (Análise e Acompanhamento dos Empreendimentos Financiados para Entes Públicos e Privados).

9. As principais unidades da Caixa envolvidas com a contratação, desembolso e o acompanhamento da execução do contrato retomencionado são a Gerência Nacional de Financiamento para Saneamento e Infraestrutura (Gesan), a Gerência Nacional de Gestão de Crédito em Saneamento e Infraestrutura (Gecoa) e a Gerência Filial – Governo (Gidur) de Recife-PE.

#### **Objetivo e questões de auditoria**

10. O presente trabalho teve o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamento e de desembolso, por parte da Caixa Econômica Federal, referente o contrato de financiamento 319.315-44/11.

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

- Os procedimentos anteriores à contratação foram realizados conforme as normas vigentes, possibilitando uma análise confiável sobre a viabilidade da operação financiada?

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

#### **Metodologia utilizada**

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

13. As técnicas empregadas compreenderam, fundamentalmente:

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

- entrevista com os engenheiros da Caixa responsáveis pelo acompanhamento da obra, em Recife-PE.

#### **Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)**

14. O Volume de Recursos Fiscalizados nesta auditoria é de R\$ 42.525.754,41 correspondentes ao valor dos desembolsos realizados até o mês de abril de 2012.

#### **Benefícios estimados**

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

#### **Processos Conexos**

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

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

b) TC 010.765/2010-7 - Acompanhamento realizado pela 2ª Secex com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos pela Caixa Econômica Federal aos governos estaduais ou municipais para as obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014. Os dois acompanhamentos realizados nestes autos foram apreciados pelo colegiado, resultando nos Acórdãos 1.583/2010 e 844/2011, ambos do Plenário. Ainda, em 2 de maio de 2012 foi proferido o Acórdão 1.036/2012 – Plenário, no qual foram feitos alertas e recomendações às entidades envolvidas.

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

d) TC 001.585/2012-6 – Auditoria de conformidade realizada pela 2ª Secex com o objetivo de verificar a observância pela Caixa das condicionantes estabelecidas normativa e contratualmente para a realização dos desembolsos ocorridos no âmbito do contrato de financiamento 319.628-24/2010, realizado entre o estado do Mato Grosso e a Caixa para obra de duplicação da Rodovia Mário Andreazza, empreendimento de mobilidade urbana relacionado com a Copa de 2014. Em 9 de maio de 2012 foi prolatado o Acórdão 1.079/2012 – Plenário, com determinação à Caixa Econômica Federal.

#### **ACHADOS DE AUDITORIA**

##### **A. Diferença entre os valores do financiamento e da obra contratada**

###### **A.1. Situação encontrada**

17. Após a análise do processo, a equipe de auditoria verificou que os valores referentes ao contrato de financiamento alcançavam o total de R\$433.202.973,73, sendo R\$331.000.000,00 lastreados com recursos do FGTS, no âmbito do programa Pró-Transporte; e R\$102.202.973,73 a título de contrapartida por parte da Prefeitura do Município de Recife-PE. Por sua vez, o contrato entre a Prefeitura e a empresa vencedora da licitação (Construtora Queiroz Galvão S.A.) foi firmado no valor de R\$ 299.798.190,68, o que gera uma diferença da ordem de R\$ 133 milhões.

18. Com o intuito de obter informações a respeito da diferença acima mencionada, foram encaminhados à Caixa e ao Ministério das Cidades os Ofícios de Requisição 3 e 4-206/2012 (peças 6 e 8).

19. A Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício 088/2012/SN, de 9 de maio de 2012 (peça 3), respondeu à demanda desta Unidade Técnica de forma a segregar as despesas de financiamento e contrapartida em obra, projeto básico, projeto executivo e desapropriações, de acordo com a tabela abaixo:

**Tabela 2: Contrato 319.315-44 – Composição de Investimentos**

ITEM	Valor Empréstimo	Contrapartida	Valor Total
Obra	331.000.000,00	59.963.751,79	390.963.751,79
Projeto Básico	-	600.000,00	600.000,00
Projeto Executivo	-	3.400.000,00	3.400.000,00
Desapropriações	-	38.239.221,94	38.239.221,94
<b>TOTAL</b>	<b>331.000.000,00</b>	<b>102.202.973,73</b>	<b>433.202.973,73</b>

Fonte: Ofício Caixa 088/2012/SN, de 9 de maio de 2012.

20. A Caixa, ao mesmo tempo em que apresentou a composição do investimento, reconheceu que há uma diferença da ordem de R\$ 91 milhões, uma vez que a licitação da obra (único dos itens a sofrer alteração em seu valor) foi aprovada no valor de R\$ 299.798.190,68.

21. Entretanto, informou que o contrato de financiamento não será alterado neste momento, ficando o saldo a ser utilizado futuramente caso necessário, com base no normativo interno SA016, que versa sobre alterações contratuais, e apresenta, no item 3.1.15:

3.1.15 No caso de alterações de atualização do cronograma de desembolso, alteração do prazo de desembolso e/ou alteração de valor de itens de investimento, desde que não aumente o prazo de carência, o orçamento de desembolso do exercício e as metas físicas, **tais alterações podem ser formalizadas durante a execução do empreendimento ou ao final desta**, sendo que, neste último caso, é realizado o ajuste no contrato, consolidando as alterações ocorridas, com envio da cópia da Carta Reversal ou do aditivo contratual ao Agente Operador. (grifo nosso)

22. Questionada da mesma forma que a Caixa sobre o assunto (Ofício de Requisição 3-206/2012, peça 6), o Ministério das Cidades não respondeu à demanda desta Unidade Técnica.

#### A.2. Objeto no qual o achado foi constatado

23. Dossiê do financiamento celebrado entre a Caixa e a Prefeitura de Recife para as obras implantação da segunda e da terceira etapa da Via Mangue.

#### A.3. Critério

24. Normativo interno da Caixa SA 015 c/c artigo 9º-R da Resolução CMN 2.827/2001.

#### A.4. Evidência

25. Contrato de financiamento 319.315-44/11, celebrado entre a Caixa e o Município de Recife-PE (peça 4);

Contrato de empreitada de obras públicas celebrado entre o Município de Recife e a Construtora Queiroz Galvão S.A (peça 5).

#### A.5. Conclusão da equipe

26. Diante dos fatos evidenciados, entendemos que a atuação da Caixa Econômica Federal frente aos seus normativos internos não se configura em irregularidade. Ademais, a situação encontrada não acarreta dano aos cofres públicos, uma vez que se trata de um financiamento garantido por recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

27. Entretanto, há que se ponderar alguns pontos no que concerne às obras diretamente associadas à Copa de 2014, como exemplifica o artigo 9º-R da resolução CMN 2.827/2011, incluído pela Resolução CMN 3.831/2010:

*Art. 9º-R Fica autorizada a contratação de novas operações de crédito, até 31 de dezembro de 2012, no valor de até R\$8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais), destinados a projetos de mobilidade urbana diretamente associados à COPA de 2014, por meio de linha de financiamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) denominada Pró-Transporte e de linha de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) denominada Programa Estruturador de Transporte Urbano*

(...)

**§ 4º Só poderão ser contratadas operações de crédito para a execução das ações relacionadas na Matriz de Responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em 13 de janeiro de 2010, e posteriores termos aditivos. (grifo nosso)**

28. Vê-se, portanto, que todo e qualquer valor desembolsado a título de financiamento associado àquele evento deve ser destinado aos empreendimentos constantes da Matriz de Responsabilidades, de autoria do Ministério das Cidades.

29. Além disso, somente pelo fato de se tratar de um financiamento, esses valores, em princípio, devem ter sua destinação especificada desde a assinatura do contrato, caso contrário teríamos características mais próximas às de um empréstimo, o qual não necessita de ter seu uso pré-definido e especificado.

30. Importante ressaltar que tais financiamentos diretamente relacionados com a Copa estão sujeitos ao regime de exceção, uma vez que as contratações em comento não são computadas nos limites de endividamento dos estados, municípios e Distrito Federal, conforme preceitua a Resolução 43/2011, do Senado Federal, em seu art. 7º, §3º, inciso IV.

31. Como consequência da utilização desse regime de exceção, merece destaque o cuidado com o qual os entes tomadores, em conjunto com a Caixa e o Ministério das Cidades devem reservar a dois dos principais pontos sensíveis dessas contratações: o evidente atraso da grande maioria dos empreendimentos, incluindo o Projeto Via Mangue; e a inadequação dos valores financiados face aos montantes efetivamente necessários ao andamento das obras.

32. Coaduna com o entendimento acima exposto o Voto do Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, proferido no bojo do Acordão 1.036/2012 – Plenário (TC 010.765/2010-7), cujos trechos se apresentam a seguir:

12. Caso não houvesse esse dispositivo (o regime de exceção), 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.

(...)

18. A Lei 12.462/2011, que instituiu esse regime excepcional de contratação, estipula, em seu art. 1º, que a utilização desse (sic) 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 redunda 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 ultimem 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.

(...)

33. Resta claro que há uma forte preocupação com a adequação entre os prazos e valores previstos na Matriz de Responsabilidades com os efetivamente contratados para os empreendimentos em epígrafe. Como consequência, necessário também que os valores financiados guardem relação direta com os montantes efetivamente contratados com as licitantes vencedoras dos respectivos certames.

34. Não obstante a Caixa estar amparada em seu normativo, no sentido de aditar o contrato de financiamento ao final de sua vigência, caso haja realmente essa diferença de valores, não se mostra razoável, em nosso entendimento, a manutenção de valores financiados acima dos montantes efetivamente contratados.

35. Por estas razões, propomos determinar à Caixa Econômica Federal para que apresente, ao final da vigência do contrato de financiamento 319.315-44/11, realizado entre esta instituição e o município de Recife-PE, as providências adotadas no sentido de adequar os valores financiados com relação aos montantes efetivamente contratados para o empreendimento.

36. Quanto ao papel do Ministério das Cidades no caso em questão, salientamos que houve a tentativa, por parte desta Unidade Técnica, de contato com a Secretaria Nacional de Transporte e de Mobilidade Urbana (Semob), mediante o Ofício de Requisição 3-206/2012, de 7 de maio de 2012 (peça 6). Até a presente data não houve manifestação por parte daquela Secretaria.

37. Nestas condições, a despeito do fato de não constar do rol das unidades jurisdicionadas a cargo desta Unidade Técnica, entendemos pertinente determinar ao Ministério das Cidades que informe esta Corte a respeito das providências adotadas no sentido de adequar a Matriz de Responsabilidades com relação ao empreendimento Via Mangue, em Recife-PE.

38. Por fim, pela análise da importância efetiva de cada ente participante do acordo firmado, entendemos que a competência para analisar a suposta impropriedade é predominantemente do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, para onde se sugere o envio do presente relatório de auditoria, bem como do Relatório, Voto e Acórdão que fundamentarem a decisão do TCU para a adoção das medidas que o órgão entender cabíveis.

#### A.6. Proposta de Encaminhamento

39. Determinar à Caixa Econômica Federal, com base no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que informe, ao final da vigência do contrato de financiamento 319.315-44/11, as providências adotadas no sentido de regularizar a diferença entre os valores financiados com recursos do Fundo de Garantia

*do Tempo de Serviço – FGTS – e o montante contratado entre a Prefeitura de Recife-PE e a Construtora Queiroz Galvão S.A. para as obras referentes ao Projeto Via Mangue, obra diretamente relacionada com a Copa do Mundo de 2014.*

40. *Determinar ao Ministério das Cidades, com base no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que informe a este Tribunal de Contas as providências adotadas no sentido de adequar a Matriz de Responsabilidades com relação ao empreendimento Via Mangue, em Recife-PE, tendo em vista as divergências de valores financiados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS – e o montante contratado entre a Prefeitura de Recife-PE e a Construtora Queiroz Galvão S.A.*

41. *Encaminhar cópia do presente relatório de auditoria, bem como do Relatório, Voto e Acórdão que fundamentarem a decisão do TCU ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, para adoção de medidas que entender cabíveis.*

#### **B. Inconsistência nos valores registrados no Relatório Resumo de Empreendimento (RRE)**

##### **B.1. Situação encontrada**

42. *O Relatório Resumo de Empreendimento – RRE – faz parte do rol de documentos a serem encaminhados pelo tomador e agente promotor do financiamento a cada pedido de desembolso, nos termos do normativo da Caixa SA 015.*

43. *No caso em apreço, quando a URB Recife solicitou o adiantamento da terceira parcela de recursos, no valor de R\$ 22.418.427,62, não fez o destaque de contrapartida, ou seja, todo o valor solicitado seria proveniente de recursos do FGTS. Esse procedimento é aceito pela Caixa que, conforme CE SUSAN 496/2011, esclarece que o aporte de contrapartida é realizado, no mínimo, pelo valor correspondente a 5% do valor do investimento, devendo o descompasso da paridade entre a contrapartida pactuada e a contrapartida mínima ser equalizado até o último desembolso. Nesse caso, somadas as liberações realizadas com essa solicitação, a contrapartida global ficou em 5,45%, superior ao permitido pela CE SUSAN.*

44. *Ao preencher os RREs correspondentes a esse desembolso (RREs 4 e 5), a URB Recife fez um destaque de contrapartida, no valor total de R\$ 3.438.986,80, em dissonância com o que foi solicitado.*

45. *Observe-se que todos os demais documentos referentes a esse desembolso, inclusive de comprovação de aplicação de recursos não fazem menção a valor de contrapartida.*

46. *Em entrevista com os engenheiros da Caixa, esses informaram que iriam solicitar à Prefeitura de Recife que corrigissem tais documentos.*

##### **B.2. Objeto no qual o achado foi constatado**

47. *Dossiê do financiamento celebrado entre a Caixa e a Prefeitura de Recife para as obras implantação da segunda e da terceira etapa da Via Mangue.*

##### **B.3. Critério**

48. *Normativo interno da Caixa SA 015 (peça 11)*

##### **B.4. Evidência**

49. *Relatório Resumo de Empreendimento – n. 4 e n. 5 (peça 7);*

*BSCA – Solicitação n. 3 (peça 9)*

*BSCA – Comprovação n. 3 (peça 10)*

##### **B.5. Conclusão da equipe**

50. *O normativo interno da Caixa, SA 015, relaciona o RRE como parte da documentação que acompanha o pedido de desembolso. Dessa forma, os valores constantes nesse documento devem ser compatíveis com o restante da documentação, o que não ocorreu nos relatórios mencionados.*

51. *Em entrevista com os engenheiros da Caixa, a equipe de auditoria foi informada de que a correção dos referidos relatórios seria demandada à prefeitura. Entretanto, entende-se pertinente propor determinação à Caixa para que efetue a correção da impropriedade identificada.*

### B.6. Proposta de Encaminhamento

52. Determinar à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que efetue a correção do destaque indevido de contrapartida nos Relatórios Resumo de Empreendimento 4 e 5, em discordância com o valor de desembolso solicitado, em afronta ao disposto no item 3.3.2.1.I do SA 015.

### CONCLUSÃO

53. O presente trabalho teve por fim verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamento e de desembolso referente ao contrato de financiamento 319.315-44/11, realizado entre a Caixa e o município de Recife-PE para a implantação da segunda e da terceira etapa da Via Mangue, empreendimento de mobilidade urbana relacionado com a Copa de 2014.

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

55. As seguintes constatações foram identificadas neste trabalho: (i) diferença entre os valores financiados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS – e o montante contratado entre a Prefeitura de Recife-PE e a Construtora Queiroz Galvão S.A. para execução das obras e (ii) inconsistência nos valores registrados nos Relatórios Resumos de Empreendimentos n. 4 e n. 5.

56. Em vista do primeiro achado será proposto determinar à Caixa Econômica Federal que informe, ao final da vigência do contrato de financiamento, as providências adotadas no sentido de regularizar a diferença entre os valores financiados e o montante contratado entre a Prefeitura de Recife-PE e a Construtora Queiroz Galvão S.A. para as obras referentes ao Projeto Via Mangue.

57. Será proposto, ainda, determinar ao Ministério das Cidades que informe as medidas implementadas com o fito de adequar a Matriz de Responsabilidades com relação ao empreendimento em questão.

58. Quanto ao segundo achado, será encaminhada proposta de determinação à Caixa Econômica Federal para que efetue a correção do destaque indevido de contrapartida nos Relatórios Resumo de Empreendimento 4 e 5, em discordância com o valor de desembolso solicitado, em afronta aos seus normativos internos.

59. Finalmente, pela análise da importância efetiva de cada ente participante do acordo firmado, entendemos que a competência para analisar a suposta impropriedade é predominantemente do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, para onde se sugere o envio do presente relatório de auditoria, bem como do Relatório, Voto e Acórdão que fundamentarem a decisão do TCU para que as medidas que entender cabíveis sejam tomadas.

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

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

61. Determinar ao Ministério das Cidades, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, informe as medidas implementadas com o fito de adequar a Matriz de Responsabilidades com relação ao empreendimento Via Mangue, em Recife-PE, tendo em vista as divergências de valores financiados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS – e o montante contratado entre a Prefeitura de Recife-PE e a Construtora Queiroz Galvão S.A.,

62. Determinar à Caixa Econômica Federal, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que:

62.1 informe, ao final da vigência do contrato de financiamento 319.315-44/11, as providências adotadas no sentido de regularizar a diferença entre os valores financiados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS – e o montante contratado entre a Prefeitura de Recife-PE e a Construtora Queiroz Galvão S.A. para as obras referentes ao Projeto Via Mangue, obra diretamente relacionada com a Copa do Mundo de 2014.

62.2 efetue a correção do destaque indevido de contrapartida nos Relatórios Resumo de Empreendimento n. 4 e n. 5, em discordância com o valor de desembolso solicitado, em afronta ao disposto no item 3.3.2.1.1 do SA 015.

63. Dar tratamento sigiloso à peça 11 dos presentes autos, nos termos do arts. 9º e 10 da Resolução TCU 191/2006 e do art. 6º, VII, da Resolução TCU 229/2009, tendo em vista a natureza das informações apresentadas;

64. Encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco cópia do presente relatório de auditoria, bem como do Relatório, Voto e Acórdão que fundamentarem a decisão, para adoção de medidas que entender cabíveis;

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

3. O Secretário em substituição da Secex-2 também se manifestou (peça 18):

"Ao tempo em que manifesto concordância com o mérito da proposta formulada pela equipe de fiscalização, considero apropriada a adequação da redação de alguns itens da proposta de encaminhamento.

Quanto ao item 61, a equipe de auditoria fez constar em seu relatório a pertinência da determinação dirigida ao Ministério das Cidades (item 37). No entanto, pelo fato de o órgão "não constar do rol das unidades jurisdicionadas a cargo desta Unidade Técnica", a equipe entendeu mais adequado propor determinação no sentido de o Ministério das Cidades informar a respeito das providências adotadas no sentido de adequar a Matriz de Responsabilidades com relação ao empreendimento Via Mangue, em Recife- PE.

Consideramos, contudo, que a determinação nessa linha irá carecer de efetividade, uma vez que o Ministério das Cidades não está, a rigor, obrigado a fazer as adequações desejadas ante a ausência de determinação explícita do TCU nesse sentido.

Assim, entendemos mais adequado que a determinação seja:

"61. Determinar ao Ministério das Cidades, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que adote as medidas necessárias para adequar a Matriz de Responsabilidades com relação ao empreendimento Via Mangue, em Recife-PE, tendo em vista as divergências de valores financiados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS e montante contratado entre a Prefeitura de Recife-PE e a Construtora Queiroz Galvão S.A., informando a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias as medidas implementadas nesse sentido."

Ressalte-se que, além da pertinência da medida, apontada pela equipe de auditoria em seu relatório, deve ser considerado ainda que todas as ações de fiscalização a cargo do TCU acerca da Copa 2014 estão sob a relatoria do Ministro Valmir Campelo, que todos os processos sobre a matéria têm trâmite pela Adplan, e ainda, sua estreita relação com os fatos sob acompanhamento por esta 2ª Secex, o que, em nosso entendimento, permite seu enquadramento na regra do art. 5º da Portaria Segecex 13/2011:

"Art. 5º. As propostas de determinação para órgãos centrais não integrantes da clientela da unidade técnica proponente devem se restringir ao objeto específico examinado."

Acerca do item 62, que trata de determinações à Caixa Econômica Federal, propomos a substituição do termo "após o final da vigência" para "até o final da vigência" no subitem 62.1, além do estabelecimento

de prazo de 60 dias para o cumprimento da determinação do subitem 62.2, em observância ao estabelecido no art. 3º da Portaria Segecex 13/2011.

Segue a redação proposta:

"62. (...)

62.1 informe a este Tribunal, até o final da vigência do contrato de financiamento 319.315- 44/11, as providências adotadas no sentido de regularizar a diferença entre os valores financiados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS e o montante contratado entre a Prefeitura de Recife-PE e a Construtora Queiroz Galvão S.A. para as obras referentes ao Projeto Via Mangue, obra diretamente relacionada com a Copa do Mundo de 2014.

62.2 efetue a correção do destaque indevido de contrapartida nos Relatórios Resumo de Empreendimento n. 4 e n. 5, em discordância com o valor de desembolso solicitado, em afronta ao disposto no item 3.3.2.1.1 do SA 015, informando a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias as medidas implementadas nesse sentido."

4. Feitos os registros na Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos, os autos foram encaminhados ao gabinete deste relator (peças 19 e 20).

É o relatório.

## VOTO

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

2. Avalia-se, neste processo, a regularidade dos empréstimos para as obras de mobilidade em Recife; mais especificamente, a legalidade dos desembolsos já realizados no âmbito do contrato 319.315-44/11, pactuado entre a Caixa e a Prefeitura daquele município para custear a implantação da segunda e terceira etapas da Via Mangue.

3. A obra objetiva ligar a Região Central aos bairros de Boa Viagem e Pina, em mais de 4,5 km de vias. O investimento, com custos totais inicialmente projetados de R\$ 433.202.973,73, prevê desembolsos de R\$ 331.000.000,00 provindos de financiamento com a Caixa, com contrapartida de R\$ 102.202.973,73. Esses foram os termos da pactuação.

4. A equipe de auditoria noticia que, até abril de 2012, os desembolsos já realizados alcançam o montante de R\$ 42.525.754,41. A última informação que obtive da Caixa Econômica Federal, todavia, de 31/7/2012, indica R\$ 61.525.754,50 já repassados, ou 18,6% do total financiado.

5. Como consta do relatório instrutivo, em esclarecedora consolidação das informações do contrato em escopo:

### *Contrato 319.315-44 – Composição de Investimentos*

ITEM	Valor Empréstimo	Contrapartida	Valor Total	em R\$
Obra	331.000.000,00	59.963.751,79	390.963.751,79	
Projeto Básico	-	600.000,00	600.000,00	
Projeto Executivo	-	3.400.000,00	3.400.000,00	
Desapropriações	-	38.239.221,94	38.239.221,94	
<b>TOTAL</b>	<b>331.000.000,00</b>	<b>102.202.973,73</b>	<b>433.202.973,73</b>	

*Fonte: Ofício Caixa 088/2012/SN.*

6. Inicialmente a obra foi orçada em R\$ 390.963.751,79, mas a licitação foi vencida pela Construtora Queiroz Galvão S.A., com o valor ofertado de R\$ 299.798.190,68, situação a reconhecer o sucesso do certame, que possibilitou economia de mais de R\$ 90.000,00 aos cofres públicos.

7. Essa economia, por conseguinte, deve-se refletir nos termos do contrato de empréstimo.

8. É que o financiamento correntemente examinado foi aprovado sob a égide de rígidos comandos normativos. Destaco a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.831/2010, que modificou a Resolução nº 2.827/2001 para autorizar 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. Já a Resolução nº 45/2010, do Senado Federal, exclui os empréstimos contratados para viabilizar as obras da Copa do Mundo e as Olimpíadas de 2016 dos limites de endividamento dos estados e municípios. As próprias regras do Programa Pró-Transporte vinculam a destinação dos recursos a ditames finalísticos específicos daquela linha de financiamento.

9. Muitas dessas ponderações já fiz constar do voto condutor do Acórdão 1.036/2012-Plenário.

10. Assim, em tese, valores contratados superiores aos custos dos investimentos podem extrapolar a autorização legislativa.

11. É verdade que o Normativo Interno SA-016 da Caixa estabelece que alterações no valor do financiamento podem ser realizadas durante a execução do empreendimento ou ao final deste; e, por isso, não houve, ainda, qualquer violação à norma legal. Aliás, concordo que carece de razoabilidade – e mesmo de viabilidade – a modificação do contrato de empréstimo a cada ínfima modificação contratual.

12. Nesse sentido, nos termos da SA-016, tal qual alvitrado pela unidade técnica, avalio que se deva determinar à Caixa Econômica Federal que informe ao Tribunal, até o final da vigência do contrato de financiamento 319.315- 44/11, as providências adotadas no sentido de regularizar a diferença apurada entre os valores financiados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS e o montante contratado entre a Prefeitura de Recife-PE e a Construtora Queiroz Galvão S.A..

13. Pode-se ir ainda além. Consoante consta da CE SUSAN 496/2011, o aporte da contrapartida é realizado, no mínimo, pelo valor correspondente a 5% do valor do investimento, devendo o descompasso da paridade entre a contrapartida pactuada e a contrapartida mínima ser equalizado até o último desembolso.

14. Assim, tenho que se deva determinar à Caixa que limite os repasses totais relativos às obras do Projeto Via Mangue, contrato 319.315/11, a 95% do valor do contrato necessário para a completa execução da obra.

15. Levando em conta, em acréscimo, a modificação do valor do empreendimento (em comparação com o disposto na matriz de responsabilidades), resta determinar ao Ministério das Cidades e ao Ministério do Esporte que, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, informe as medidas implementadas com o fito de adequar aquela matriz.

16. Em outra esteira, a 2<sup>a</sup> Secex identificou que ao solicitar o adiantamento da terceira parcela de recursos, no valor de R\$ 22.418.427,62, a URB Recife não fez o destaque de contrapartida, ou seja, todo o valor solicitado seria proveniente de recursos do FGTS.

17. Evidentemente que a situação precisa ser corrigida. O normativo interno da Caixa AS 015 relaciona o Relatório Resumo de Empreendimento (RRE) como parte da documentação que acompanha o pedido de desembolso. Os valores constantes do documento, portanto, devem ser compatíveis com o restante da documentação.

18. Adequado, deste modo, que se determine à Caixa que efetue a correção do destaque indevido de contrapartida nos Relatórios Resumo de Empreendimento n. 4 e n. 5, em discordância com o valor de desembolso solicitado, informando a este Tribunal, as medidas implementadas.

19. Finalmente, avalio que a 2<sup>a</sup> Secex deva dar continuidade ao acompanhamento então realizado. Nas próximas fiscalizações, tendo em vista que o Mundial se avizinha, a unidade deve avaliar a compatibilidade do prazo estabelecido na matriz de responsabilidades com o cronograma físico-financeiro dos empreendimentos, inclusive no que se refere ao total de desembolsos. É uma informação importante, tanto para ajuizar o alinhamento da operação de financiamento com os normativos vigentes, quanto para transparecer à sociedade o estágio de andamento dessas obras, fundamentais não somente para o bem transcorrer do evento, mas também – e mais importante – para a construção de um legado positivo após a realização da Copa.

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 5 de setembro de 2012.

VALMIR CAMPELO  
Ministro-Relator

#### ACÓRDÃO Nº 2381/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.352/2012-0
2. Grupo I - Classe V - Assunto: Relatório de Acompanhamento
3. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal – CAIXA
4. Interessado: Tribunal de Contas da União, 2<sup>a</sup> Secretaria de Controle Externo – Secex-2
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 2<sup>a</sup> 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 com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamento e desembolso, por parte da Caixa Econômica Federal, referente ao contrato 319.315-44/11, para as obras de mobilidade urbana na cidade de Recife-PE (Via Mangue), 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. determinar ao Ministério das Cidades e ao Ministério do Esporte, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, informe as medidas implementadas com o fito de adequar a matriz de responsabilidades com relação ao Projeto Via Mangue, em Recife-PE, tendo em vista as divergências de valores financiados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e o montante contratado entre a Prefeitura de Recife e a Construtora Queiroz Galvão S.A. para as obras referentes ao Projeto Via Mangue, obra diretamente relacionada com a Copa do Mundo de 2014;

9.2. determinar à Caixa Econômica Federal, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, que:

9.2.1. informe ao Tribunal, até o final da vigência do contrato de financiamento 319.315-44/11, as providências adotadas no sentido de regularizar a diferença entre os valores financiados com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS e o montante contratado entre a Prefeitura de Recife-PE e a Construtora Queiroz Galvão S.A.;

9.2.2. limite os repasses totais relativos às obras do Projeto Via Mangue, contrato 319.315/11, a 95% do valor do(s) contrato(s) necessários para a completa execução da obra;

9.2.3. efetue a correção do destaque indevido de contrapartida nos Relatórios Resumo de Empreendimento n. 4 e n. 5, em discordância com o valor de desembolso solicitado, em afronta ao disposto no item 3.3.2.1.1 do SA 015, informando a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência, as medidas implementadas nesse sentido;

9.3. determinar à 2<sup>a</sup> Secex que dê continuidade ao acompanhamento realizado para avaliar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamento e desembolso, por parte da Caixa Econômica Federal, referente às obras de mobilidade urbana na cidade de Recife, relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014, especialmente quanto à compatibilidade do cronograma físico-financeiro das obras com o estabelecido na matriz de responsabilidade do Mundial;

9.4. dar tratamento sigiloso à peça 11 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;

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

9.5.1. à Caixa Econômica Federal;

9.5.2. ao Ministério das Cidades;

9.5.3. ao Ministério do Esporte;

9.5.4. à Prefeitura de Recife;

9.5.5. ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

9.5.6. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5<sup>a</sup> Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

9.5.7. 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;

9.5.8. à Advocacia Geral da União;

9.6. apensar os presentes autos ao TC 010.765/2010-7, na forma do art. 33 e seguintes da Resolução-TCU nº 191/2006.

10. Ata nº 35/2012 – Plenário.

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

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2381-35/12-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: 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