

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-024.361/2010-0

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão e Entidade: Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. ACOMPANHAMENTO DE CONTRATOS DE REPASSES CELEBRADOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA 0310 – GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, ORIUNDOS DE DOTAÇÕES NOMINALMENTE IDENTIFICADAS (EMENDAS PARLAMENTARES), COM VALORES ABAIXO DE R\$ 1.000.000,00. FALHAS SISTEMÁTICAS NO ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DE CONTRATOS DE REPASSE POR PARTE DO MINISTÉRIO DAS CIDADES. MULTA. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria de Conformidade realizada pela 6ª Secretaria de Controle Externo na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades – SNSA e na Caixa Econômica Federal – CAIXA, por meio da qual se buscou avaliar o acompanhamento realizado pelo Ministério das Cidades e por esta entidade, na condição de mandatária da União, nos contratos de repasses celebrados no âmbito do Programa 0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, oriundos de dotações nominalmente identificadas (emendas parlamentares), com valores abaixo de R\$ 1.000.000,00.

2. Além disso, a fiscalização procurou aferir a adequação dos repasses de recursos do contratante, Ministério das Cidades, às contas vinculadas dos municípios contratados, em função da execução física das obras, no âmbito daquele programa.

3. O Relatório de Auditoria (peça n. 3, p. 14/51, e peça n. 4, p. 1/46) identificou, dentre outras irregularidades, descompasso na execução físico-financeira de contratos de repasse celebrados entre 2007 e 2010. Foram observadas obras com execução física atestada pela CAIXA sem a devida alocação de recursos financeiros pelo Ministério das Cidades e obras com recursos financeiros alocados nas contas vinculadas dos contratos de repasse sem a correspondente execução física.

4. Em decorrência, foram efetuadas audiências, por mim autorizadas (peça n. 4, p. 49), do então Secretário Executivo do Ministério das Cidades, Sr. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo; da então Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades, Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso; do então Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski; e dos Superintendentes Nacionais de Repasses da Caixa Econômica Federal à época dos fatos, Srs. José Carlos Medaglia Filho e Ivan Domingues das Neves.

5. Os responsáveis apresentaram suas razões de justificativa às peças ns. 5 e 94, as quais foram analisadas pela unidade técnica na instrução constante da peça n. 98, da qual transcrevo, com os devidos ajustes de forma, o seguinte excerto:

“5. Tendo em vista a extensão da descrição do achado no Relatório de Auditoria, reproduz-se a seguir os principais trechos que contextualizam a situação encontrada objeto da presente audiência:

‘A partir de planilha eletrônica fornecida em mídia magnética pela Caixa Econômica Federal (Anexo 03, fl.01), na qual constam informações solicitadas por intermédio do Ofício de Requisição n. 03/2010-6ª Secex, de 08 de outubro de 2010, sobre os contratos de repasse firmados pela CAIXA, celebrados entre 2007 e 2010, que apresentam como objeto a execução de obras com recursos provenientes de dotações orçamentárias nominalmente identificadas (emendas parlamentares) alocados no Orçamento Geral da União, no âmbito do Programa 0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, analisaram-se as evoluções das execuções físicas e financeiras desses contratos. Promoveram-se confrontações entre elas para identificar excessos ou deficiências na execução financeira realizada pelo Ministério das Cidades e operacionalizada pela CAIXA (peça 3, p.32).

(...)

Constatou-se também que, nos contratos que apresentaram alguma execução física ou execução financeira, em número de 4.533, um total de 833 contratos estava com alguma execução física atestada pela CAIXA nos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia – RAE’s, entretanto não havia nenhuma liberação de recursos, configurando-se atraso na execução financeira. Por outro lado, havia 340 contratos com alguma liberação de recursos sem nenhuma execução física atestada pela CAIXA, por intermédio dos RAE’s. No restante de 3.360 contratos, contataram-se tanto execução física nos RAE’s quanto execução financeira (liberação de recursos) (peça 3, p. 33).

(...)

Há que se ressaltar que foram constatadas situações extremas, de atrasos e adiantamentos na execução financeira dos contratos de repasse. Dentro do grupo de 4.533 contratos que apresentaram alguma execução física ou financeira, constataram-se 66 contratos com 100% de execução física das obras atestada pela CAIXA pelos RAE’s e nenhuma correspondência de liberação de recursos pela União (situação de total atraso em compromissos financeiros da União). Na situação oposta, foram constatados 89 contratos de repasse com 100% dos recursos liberados e depositados nas contas vinculadas sem nenhuma execução física de obras atestada pela CAIXA (situação em que os recursos permanecem ociosos nas contas vinculadas) (peça 3, p. 33).

(...)

Ainda dentro do grupo de 4.533 contratos de repasses com alguma evolução física ou financeira, confrontaram-se os valores correspondentes ao somatório de todos os atestados de execução física (RAE’s) com os valores referentes ao somatório de todas as liberações de recursos. Constataram-se vários descompassos na execução financeira em número bastante significativo de contratos de repasse.

Ora os contratos de repasse encontram-se com execução financeira bastante adiantada em relação à física (recursos ociosos), ora encontram-se na situação inversa, execução física adiantada em relação à execução financeira (atrasos no repasse de recursos pela União) (peça 3, p. 33-34).

(...)

Como se demonstra com os dados acima, há 1.707 contratos de repasse nos quais se constatou deficiência na execução financeira em relação à execução física das obras atestada pela CAIXA, que totalizam R\$ 115.502.694,28.

(...)

Entretanto, constatou-se, também, que há 1.295 contratos de repasse nos quais há excesso na execução financeira em relação à execução física das obras, devidamente atestada pela CAIXA, que totalizam R\$ 178.658.121,59.

(...)

Dessa forma, resta demonstrado que os recursos financeiros alocados pelo Ministério das Cidades e operacionalizados pela CAIXA, que se vinculam a 4.533 contratos de repasse, nos quais há alguma evolução física ou financeira, seriam suficientes para fazer face à demanda de todo o somatório de recursos de execução física das obras atestada pela CAIXA nos RAE's. Ainda ficariam bloqueados e aplicados nas contas vinculadas aos contratos de repasses o montante de R\$ 63.155.345,65.

(...)

O que se extrai dessa análise é que não há qualquer razão de ordem financeira para que a União se tornasse inadimplente em 1.707 contratos de repasse. (peça 3, p. 34)

(...)

Também foram realizados confrontos entre datas com intuito de estimar os lapsos temporais transcorridos entre eventos relacionados à execução física e à financeira dos contratos de repasse (peça 3, p.35).

(...)

1) PRIMEIRA COMPARAÇÃO DE DATAS: Tempo transcorrido entre as data do primeiro Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE e a data da Primeira Liberação de Recursos (situação inicial): a informação que se extrai do confronto dessas datas é qual o tempo transcorrido desde o atestado de execução física da obra, que consta no primeiro RAE, elaborado pela CAIXA, até que houvesse a liquidação da despesa e a transferência de recursos da conta única do tesouro nacional para a conta corrente vinculada ao contrato de repasse (execução financeira atrasada). Extrai-se, também, a situação inversa, ou seja, o tempo transcorrido entre a primeira liberação e o primeiro atestado de execução física pela CAIXA (execução financeira adiantada). Obtém-se, assim, um diagnóstico de como transcorreram os primeiros estágios de execução das obras e as respectivas liberações de recursos. Inicialmente analisaram-se 1.018 contratos com algum atraso na primeira liberação financeira da União. Nesse grupo de contratos, no momento em que os contratados solicitaram a primeira medição e liberação de recursos (que deveriam estar bloqueados nas contas vinculadas), a situação era a seguinte: valor do somatório da execução física no montante de R\$ 94.461.654,89; valor da execução financeira (recursos bloqueados nas contas vinculadas) no montante de R\$ 33.974.367,06; valor da deficiência na execução financeira de R\$ 60.487.287,83.

(...)

O tempo de atraso oscilou de 0 a 812 dias. Ou seja, o tempo em que a União permaneceu inadimplente foi de até 27 meses, uma vez que essas execuções físicas das obras tiveram suas autorizações expedidas após a análise e enquadramento das Sínteses dos Projetos Aprovados - SPA's.

(...)

O gráfico 02, ao final deste tópico, estratifica o tempo de atraso de 0 a 812 dias, correlacionados com os montantes de recursos de execução física e financeira. Pode-se observar, neste gráfico, que 286 contratos permaneceram aguardando recursos da União em prazos superiores a 90 dias.

(...)

No que se reporta à situação inversa, ou seja, recursos ociosos nas contas vinculadas dos contratos de repasse sem a correspondente execução física, para um grupo de 1.031 contratos, a situação constatada foi a seguinte: valor do somatório da execução física no montante de R\$ 39.129.711,74; valor da execução financeira (recursos bloqueados nas contas vinculadas) no montante de R\$ 137.279.378,40; valor do excesso na execução financeira de R\$ 98.149.666,66.

(...)

Nesse grupo de contratos de repasse, o tempo em que os recursos financeiros foram disponibilizados pela União adiantadamente oscilou de 0 a 790 dias. Ou seja, os recursos financeiros ficaram bloqueados nas contas vinculadas sem que houvesse qualquer execução física de obras, em períodos de até 26 meses.

(...)

O gráfico 03, anexo ao final deste tópico, estratifica o tempo em que os recursos permaneceram paralisados de 0 a 790 dias, correlacionados com os montantes de recursos de execução física e financeira. Pode-se observar, nesse gráfico, que há 243 casos em que os recursos financeiros ficaram bloqueados nas contas vinculadas sem que houvesse qualquer execução física de obras por períodos superiores a 210 dias.

(...)

2) SEGUNDA COMPARAÇÃO DE DATAS: Tempo transcorrido entre as datas do Último Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE e a Última Liberação de Recursos: a informação que se extrai do confronto destas datas é qual o tempo transcorrido desde o atestado de execução física da obra, que consta no último RAE, elaborado pela CAIXA, até que houvesse a liquidação da despesa e a liberação mais recente de recursos da conta única do tesouro nacional para a conta corrente vinculada a cada contrato de repasse (atraso na liberação de recursos). Extrai-se, também, a situação inversa, ou seja, o tempo transcorrido entre a última liberação e o último atestado de execução física elaborado pela CAIXA (adiantamento na liberação de recursos). Obtém-se, assim, um diagnóstico da situação atual, de 18 de outubro de 2010, data em que a CAIXA repassou a planilha com informações dos contratos de repasse.

(...)

Em 18/10/2010, havia 1.909 contratos com algum atraso entre a data do último RAE e a data da última liberação de recursos. Nesse grupo de contratos havia também execução financeira em percentual inferior ao percentual de execução física de cada contrato de repasse. O detalhamento da execução física e financeira era a seguinte: valor do somatório da execução física no montante de R\$ 274.349.302,54; valor da execução financeira (recursos bloqueados nas contas vinculadas) no montante de R\$ 200.125.222,41; valor da deficiência na execução financeira de R\$ 74.224.080,13.

(...)

O tempo de atraso entre o último RAE e a última liberação de recursos oscilou entre 0 a 740 dias. Desta forma, constata-se que para um número muito expressivo de contratos (1.909) a União permaneceu inadimplente durante a evolução das obras objeto dos contratos de repasse, atrasando a liberação de recursos e repassando valores abaixo dos que foram pactuados para fazer frente à execução física das obras, em períodos de até 24 meses.

O gráfico 04, ao final desta situação encontrada, estratifica o tempo de atraso de 0 a 740 dias, correlacionados com os montantes de recursos de execução física e financeira. Pode-se observar, neste gráfico, que 376 contratos permaneceram aguardando recursos da União em prazos superiores a 90 dias.

(...)

A respeito dos contratos de repasse que apresentavam liberações financeiras antecipadas em relação à execução física, constatou-se um número de 1.638 contratos nessa situação. Nesse grupo de contratos havia também execução financeira em percentual superior ao percentual de execução física de cada contrato de repasse. O detalhamento da execução física e financeira era a seguinte: valor do somatório da execução física no montante de R\$ 357.753.162,66; valor da execução financeira (recursos bloqueados nas contas vinculadas)

no montante de R\$ 492.923.767,52; valor do excesso na execução financeira de R\$ 135.170.604,86.

(...)

Nesse grupo de contratos de repasse, o tempo em que os recursos financeiros foram disponibilizados pela União adiantadamente oscilou de 0 a 733 dias. Ou seja, ficaram recursos financeiros bloqueados nas contas vinculadas em valores superiores aos correspondentes em execução física de obras, em períodos de até 24 meses.

(...)

O gráfico 05, ao final deste tópico, estratifica o tempo em que os recursos permaneceram paralisados de 0 a 733 dias, correlacionados com os montantes de recursos de execução física e financeira. Pode-se observar, nesse gráfico, que há 697 casos em que os recursos financeiros ficaram bloqueados nas contas vinculadas em valores superiores aos correspondentes em execução física de obras, no montante de R\$ 73.631.699,39, por períodos superiores a 150 dias.

(...)

Pode-se extrair da análise da confrontação das datas dos atestados de execução física das obras com as datas das liberações que os recursos financeiros que a União liberou para as contas vinculadas aos contratos de repasse seriam suficientes para fazer face a toda a demanda de recursos de execução física das obras.

(...)

Nesse sentido, os atrasos nas liberações de recursos e os percentuais repassados em níveis inferiores aos de execução física de 1.909 contratos de repasse poderiam ter sido evitados com a distribuição do excesso na execução financeira e repasses adiantados em 1.638 contratos de repasse, e ainda restariam recursos na ordem de R\$ 63 milhões de reais. A situação encontrada evidencia a necessidade de melhor planejamento na liberação de recursos financeiros da União sob gestão do Ministério das Cidades e operacionalizados pela CAIXA (peça 3, p. 38-40).

Termos das Audiências

6. As audiências foram determinadas para que o então Secretário Executivo do Ministério das Cidades – SE/MCidades, Sr. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo, a então Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades – SPOA/MCidades, Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso, o então Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades – SNSA/MCidades, Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski e os Superintendentes Nacionais de Repasses da Caixa Econômica Federal – SUREP/CAIXA à época dos fatos, Srs. José Carlos Medaglia Filho e Ivan Domingues das Neves, apresentassem razões de justificativa em razão do descompasso entre a execução financeira e a execução física de obras objeto de contratos de repasse assinados pela União no âmbito do Programa 0310, no período de 2007 a 2010, afrontando o disposto no art. 45, **caput**, da Lei Complementar 101/2000 e culminando no descumprimento do art. 116, § 3º, da Lei 8.666/1993; do art. 26, parágrafo único, do Decreto 93.872/1986; do art. 18, **caput**, da Instrução Normativa 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional; e do art. 42, **caput**, da Portaria Interministerial n. 127/2008, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e do Controle e da Transparência, além do descumprimento das cláusulas relativas à liberação de recursos financeiros de 1.909 contratos nos quais a União atrasou os repasses.

Manifestações do Sr. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo, então Secretário Executivo do Ministério das Cidades (peça 5, p.5-19)

7. No intuito de melhor organizar o desenvolvimento do texto, as análises serão efetuadas por trecho das manifestações.

Parte 1

8. O gestor inicia suas alegações informando que, de acordo com o Decreto 1819/1996, combinado com o Contrato de Serviço 6/2006 e seus aditivos, a contratante nos ajustes auditados, e para todos os fins legais, seria a Caixa Econômica Federal, e não o Ministério das Cidades, conforme consignado no Relatório de Auditoria, uma vez que a CAIXA, como mandatária da União, teria atribuições para receber os Planos de Trabalho relativos às propostas selecionadas, receber a documentação técnica, institucional e jurídica na forma das normas vigentes, celebrar os contratos de repasse e dar a devida publicidade, promover a execução orçamentária e financeira, acompanhar e atestar a execução das obras e serviços, repassar os recursos financeiros, receber as prestações de contas e analisá-las, e providenciar a instauração de Tomada de Contas Especial, quando necessário.

9. Para ele, a CAIXA, que operacionaliza os contratos de repasse, seria responsável pelo acompanhamento, desde a assinatura até a fase de análise da prestação de contas.

Análise

10. Conforme estabelecido no Contrato de Prestação de Serviços celebrado entre o Ministério das Cidades e a CAIXA (peça 95), são atribuições da CAIXA as citadas pelo gestor. Todavia, nos termos da Cláusula Segunda, item I, do citado contrato, cabia ao Ministério das Cidades:

‘a) **proceder à gestão** e promover a divulgação dos **Programas e Ações sob sua responsabilidade**;

b) **estabelecer diretrizes gerais e procedimentos operacionais**, bem como **baixar atos normativos** visando à execução dos projetos e **a aplicação orçamentária e financeira dos recursos** necessários à implementação dos seus Programas e Ações, promovendo os ajustes que se fizerem necessários;

(...)

e) **exercer a fiscalização dos serviços contratados**, na forma prevista na Lei n. 8.666/93 e alterações posteriores, e avaliar os relatórios comprobatórios específicos apresentados pela CONTRATADA;’

11. Além disso, dentre as atribuições da CAIXA, estabelecidas no item II da Cláusula Segunda, está a promoção da execução orçamentária e financeira dos Contratos de Repasse, todavia, essa ação deveria ocorrer de acordo com diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades:

‘e) **promover a execução orçamentário-financeira relativa aos Contratos de Repasse**, de acordo com as **diretrizes, critérios, procedimentos e rotinas** estabelecidas nas normas editadas pelo **CONTRATANTE**, observada a legislação pertinente à matéria, em especial a IN/STN n. 01/97 e suas alterações;’

12. Como se observa, ao Ministério cabia a gestão do programa em que os contratos de repasse foram celebrados, bem como a fiscalização das ações de execução orçamentária e financeira a cargo da CAIXA. Além disso, deveria ditar as normas que balizariam essas ações.

13. Dessa forma, não há como entender que as irregularidades constatadas devam ser atribuídas exclusivamente à CAIXA, como procura convencer o então Secretário Executivo do Ministério das Cidades.

Parte 2

14. Em seguida, no intuito de afastar sua responsabilidade em relação às irregularidades, o então Secretário Executivo informa que sua atuação teria sido na condição de supervisor com o apoio das secretarias nacionais e da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, todas do Ministério das Cidades, uma vez que sua condição de dirigente administrativo do órgão abrangeria ‘postura maior que a de um possível controle pormenorizado dos contratos de repasse realizados pela mandatária da União (CAIXA) restrita a área de saneamento’. Para isso cita: i) as competências da Secretaria Executiva e do seu dirigente expressas no art. 4º, incisos I, III, VII, VIII e XIV, e no art. 26, incisos I, II, III e VI, do Anexo I do Decreto 4.665/2003, que aprovou a estrutura regimental do Ministério das Cidades, e no art. 1º, incisos I, III e VII do Anexo II da Portaria 227/2003, que aprova os Regimentos Internos dos órgãos do

Ministério das Cidades; e ii) as competências da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, da Secretaria Nacional de Habitação, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, da Secretaria Nacional de Programas Urbanos e dos seus dirigentes expressas, respectivamente, nos art. 5º, incisos III, IV e V, art. 7º, incisos III, XII e XIII, art. 11, incisos VII, IX, XII e XIII, art. 15, incisos IX, X, XI e XII, art. 19, incisos VI, VIII, X e XI, art. 27, incisos I, II e III, e art. 28 do Decreto 4.665/2003.

15. Além disso, informa que as responsabilidades quanto ao acompanhamento das execuções físicas das obras seriam específicas de cada secretaria finalística naquele que é seu espectro de ação e atribuição, tais como habitação, saneamento, mobilidade e urbanização, cabendo à SPOA a conjugação de informação financeira e orçamentária em conjunto com a Secretaria de Orçamento do Ministério do Planejamento e a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Com a publicação da Portaria 365/2006, em que o Ministro das Cidades delegou competência a servidores para praticarem atos de gestão orçamentária e financeira, a SPOA teria passado a ter prerrogativas legais e técnicas de coordenação dos repasses de recursos a mandatária da União (CAIXA).

Análise

16. Conforme art. 4º do Anexo I do Decreto 4.665/2.003, que aprova a estrutura regimental do Ministério das Cidades, compete à Secretaria Executiva:

‘I - supervisionar e coordenar as atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério;

(...)

III - supervisionar e coordenar as atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de organização e modernização administrativa, administração dos recursos de informações e informática, de recursos humanos e de serviços gerais, no âmbito do Ministério;

(...)

XIV - **supervisionar**, em articulação com as Secretarias setoriais, **agentes operadores e financeiros dos programas e ações do Ministério das Cidades.**’

17. Essas mesmas atribuições são conferidas à Secretaria Executiva pelo art. 1º do Anexo II da Portaria 227, de 4/7/2003, alterada pela Portaria 383, de 18/8/2005, que estabelece o Regimento Interno dos órgãos do Ministério.

18. Em relação à supervisão de atividades das Secretarias a cargo da Secretaria Executiva, citada no inciso I acima, cabe informar que uma das atividades da SNSA, conforme inciso XII do art. 11 do Decreto 4665/2003, é o acompanhamento e avaliação do desempenho físico-financeiro e demais resultados das ações e programas da Secretaria, elaborando informações gerenciais, para o processo de tomada de decisões.

19. Assim, os comandos normativos citados evidenciam a responsabilidade do Secretário Executivo na supervisão e controle da execução orçamentária e financeira dos contratos de repasse celebrados no âmbito de ações e programas do Ministério, ainda que operacionalizados por agente financeiro, que no caso em tela é a CAIXA.

20. Ademais, as atribuições das demais secretarias finalísticas e da SPOA, além da citada delegação de competência por meio da Portaria 365/2006 para servidores praticarem atos de gestão orçamentária e financeira, não afastam sua responsabilidade normativa.

21. As alegações de que sua condição de dirigente administrativo abrangeria ‘postura maior que a de um possível controle pormenorizado dos contratos de repasse realizados pela mandatária da União (CAIXA) restrita a área de saneamento’, também não merecem prosperar, pois, conforme art. 4º do Anexo I do Decreto 4.665/2.003, o gestor detinha a atribuição de supervisão das atividades das secretarias do Ministério das Cidades e dos agentes operadores, incluindo a área de saneamento. Além disso, os descompassos entre execução física e financeira foram

identificados em um expressivo número de contratos, com elevada materialidade. Conforme Relatório de Auditoria (peça 3, p. 34):

‘Como se demonstra com os dados acima, há 1.707 contratos de repasse nos quais se constatou deficiência na execução financeira em relação à execução física das obras atestada pela CAIXA, que totalizam R\$ 115.502.694,28.

(...)

Entretanto, constatou-se, também, que há 1.295 contratos de repasse nos quais há excesso na execução financeira em relação à execução física das obras, devidamente atestada pela CAIXA, que totalizam R\$ 178.658.121,59.

(...)

Dessa forma, resta demonstrado que os recursos financeiros alocados pelo Ministério das Cidades e operacionalizados pela CAIXA, que se vinculam a 4.533 contratos de repasse, nos quais há alguma evolução física ou financeira, seriam suficientes para fazer face à demanda de todo o somatório de recursos de execução física das obras atestada pela CAIXA nos RAE's. Ainda ficariam bloqueados e aplicados nas contas vinculadas aos contratos de repasses o montante de R\$ 63.155.345,65.

(...)

O que se extrai dessa análise é que não há qualquer razão de ordem financeira para que a União se tornasse inadimplente em 1.707 contratos de repasse.’

22. Nesse sentido, as irregularidades não são pontuais, em alguns contratos de repasse, o que atenuaria a responsabilidade do Secretário Executivo, tendo em vista o escopo de suas atribuições. Os valores envolvidos exigiam ação do gestor para que as liberações dos recursos públicos pela União fossem adequadamente planejadas, de forma a promover o uso eficiente dos recursos públicos.

Parte 3

23. O gestor também frisa que a programação de desembolso é realizada de acordo com as quotas disponibilizadas ao Ministério das Cidades pelo Tesouro Nacional, dentro de limites estabelecidos por decreto, conforme art. 47 da Lei 4.320/64. Tal procedimento funcionaria como um fluxo de caixa, ajustando a realização das despesas ao comportamento efetivo das receitas. Dessa forma, o desembolso financeiro sofreria contingenciamento por parte do órgão responsável pelo repasse – Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF).

24. A programação financeira para pagamento das dotações nominalmente identificadas integrantes do Orçamento da União seria elaborada pela Subchefia de Assuntos Parlamentares da Presidência da República – SRI/PR, em conformidade com as normas estabelecidas pela STN. O Ministério das Cidades elaboraria, tempestivamente, como as demais pastas, sua solicitação de valor previsto para compor essa programação.

25. Essas previsões de programação financeira nem sempre seriam cumpridas, ou seja, contratos com a possibilidade de serem contemplados com recursos financeiros nem sempre seriam pagos devido a interferências que extrapolariam a governabilidade, tais como situação do contrato, andamento da execução da obra, adimplência dos contratados junto ao CAUC (Cadastro Único de Convênio), dentre outras.

26. Outra interferência significativa teria sido a cota limite autorizada por meio de Portaria de ampliação de limite financeiro proposta pela STN/MF, que sempre teria sido inferior às necessidades de pagamento do Ministério das Cidades.

27. A falta de liberações mensais de recursos por parte do Ministério do Planejamento (orçamentário) e da Fazenda (financeiro), que seria rotina, também teria dado causa ao atraso no atendimento das demandas de pagamentos, gerando descompasso entre a execução financeira e física dos contratos.

28. Por fim, o gestor informa que, apesar das dificuldades citadas, a Secretaria Executiva e o Ministro das Cidades teriam estabelecido critérios para priorizar a liberação dos recursos

financeiros recebidos pela SPOA, que seria a responsável pela gestão orçamentária e financeira, de acordo com a Portaria 365/2006.

Análise

29. As diversas análises empreendidas no Relatório de Auditoria não indicam que os descompassos, ou seja, contratos com execução física além dos recebimentos financeiros (recursos atrasados) e contratos com recebimentos financeiros além das execuções físicas (recursos ociosos nas contas vinculadas), tenham origem em contingenciamentos, limites financeiros ou atrasos nos repasses a cargo da STN. Tampouco o gestor traz elementos que comprovem essa justificativa.

30. Apresentam-se trechos do relatório nesse sentido:

‘Dessa forma, resta demonstrado que os recursos financeiros alocados pelo Ministério das Cidades e operacionalizados pela CAIXA, que se vinculam a 4.533 contratos de repasse, nos quais há alguma evolução física ou financeira, seriam suficientes para fazer face à demanda de todo o somatório de recursos de execução física das obras atestada pela CAIXA nos RAE’s. Ainda ficariam bloqueados e aplicados nas contas vinculadas aos contratos de repasses o montante de R\$ 63.155.345,65.

(...)

O que se extrai dessa análise é que não há qualquer razão de ordem financeira para que a União se tornasse inadimplente em 1.707 contratos de repasse. (peça 3, p.34)

(...)

Nesse sentido, os atrasos nas liberações de recursos e os percentuais repassados em níveis inferiores aos de execução física de 1.909 contratos de repasse poderiam ter sido evitados com a distribuição do excesso na execução financeira e repasses adiantados em 1.638 contratos de repasse, e ainda restariam recursos na ordem de R\$ 63 milhões de reais. A situação encontrada evidencia a necessidade de melhor planejamento na liberação de recursos financeiros da União sob gestão do Ministério das Cidades e operacionalizados pela CAIXA (peça 3, p. 40).’

31. Nesse sentido também, a conclusão do Relatório de Auditoria (peça 4, p. 4):

‘Considerando todo o exposto, restou demonstrado que os 1.909 contratos de repasse com deficiência na execução financeira em relação à execução física não tem origem em contingenciamentos ou indisponibilidade de recursos financeiros destinados à implementação do Programa 0310.

Considerando que na evolução de 8.996 contratos de repasse houve liberação de recursos na ordem de R\$ 939.231.231,45, nos anos de 2007 a 2010, e que a execução física de obras apontava o montante de R\$ 876.075.885,80, no mesmo período, conclui-se que os recursos financeiros que estiveram à disposição da Ministério das Cidades e da CAIXA seriam suficientes para o bom andamento da execução física das obras de todos os 8.996 contratos de repasses que foram objeto desta auditoria.’

32. O gestor também alega que os descompassos ocorreriam devido a contratos com possibilidade de receber recursos serem preteridos em função da situação do contrato, do andamento da execução da obra e da adimplência do contratado junto ao CAUC. Todavia, não traz evidências que justifiquem a expressiva quantidade de contratos com desequilíbrio físico-financeiro.

33. Por fim, a informação de que a Secretaria Executiva e o Ministro das Cidades teriam estabelecidos critérios para priorizar a liberação de recursos financeiros também não está acompanhada de evidências ou normativos que atestem sua veracidade.

34. Por todo o exposto, as justificativas apresentadas não devem ser acatadas. Os descompassos na execução física e financeira das obras objeto dos contratos de repasse celebrados no âmbito do Programa 0310, no período de 2007 a 2010, afrontaram o disposto no art. 45, **caput**, da Lei Complementar 101/2000 e culminaram no descumprimento do art. 116, § 3º, da Lei 8.666/1993;

do art. 26, parágrafo único, do Decreto 93.872/1986; do art. 18, **caput**, da Instrução Normativa 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional; e do art. 42, **caput**, da Portaria Interministerial 127/2008, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e do Controle e da Transparência, além do descumprimento das cláusulas relativas a liberação de recursos financeiros de 1.707 contratos nos quais a União atrasou os repasses.

35. Propõe-se, portanto, a aplicação de **multa** ao gestor com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c art.268, inciso II do RI/TCU.

Manifestações da Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso, então Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades (peça 5, p. 32-43)

36. No intuito de melhor organizar o desenvolvimento do texto, as análises serão efetuadas por trecho das manifestações.

Parte 1

37. A Sra. Magda inicia suas alegações, tal como o Sr. Rodrigo Leite, procurando afastar sua responsabilidade ao informar que a contratante, para todos os fins legais, seria a Caixa Econômica Federal, de acordo com o Decreto 1.819/96 e com o Contrato de Serviço 6/2006 firmado com o Ministério das Cidades.

38. A CAIXA, como mandatária da União, teria competência para receber os Planos de Trabalho relativos às propostas selecionadas, receber a documentação técnica, institucional e jurídica na forma das normas vigentes, celebrar os contratos de repasse e dar a devida publicidade, promover a execução orçamentária e financeira, acompanhar e atestar a execução das obras e serviços, repassar os recursos financeiros, receber as prestações de contas e analisá-las, e providenciar a instauração de Tomada de Contas Especial, quando necessário.

39. Para ela, a CAIXA, que operacionaliza os contratos de repasse, seria responsável pelo acompanhamento, desde a assinatura até a fase de análise da prestação de contas.

Análise

40. Considerando que a Sra. Magda não acrescentou elementos novos aos já apresentados pelo Sr. Rodrigo e analisados nos itens 10 a 13, conclui-se pela rejeição de suas justificativas quanto a este ponto.

Parte 2

41. Em seguida, a gestora afirma, também como o Sr. Rodrigo Leite, que a programação financeira para pagamento das dotações nominalmente identificadas integrantes do Orçamento da União seria elaborada pela Subchefia de Assuntos Parlamentares da Presidência da República – SRI/PR, em conformidade com as normas estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Mensalmente, o Ministério das Cidades elaboraria sua solicitação de valor previsto para compor essa programação.

42. Essas previsões de programação financeira nem sempre seriam cumpridas, ou seja, contratos com a possibilidade de serem contemplados com recursos financeiros nem sempre seriam pagos devido a interferências que extrapolariam a governabilidade, tais como situação do contrato, andamento da execução da obra, adimplência dos contratados junto ao CAUC, dentre outras.

43. Além disso, a cota limite autorizada por meio de Portaria de ampliação de limite financeiro proposta pela STN/MF, que sempre teria sido inferior às necessidades de pagamento do Ministério das Cidades, bem como a falta de liberações mensais teriam acarretado atraso no atendimento à demanda de pagamentos e significativo aumento dos valores inscritos em Restos a Pagar.

44. A gestora informa que, apesar das dificuldades citadas, teriam sido estabelecidos os seguintes critérios para priorizar a liberação dos recursos financeiros recebidos à época: 1) adimplência junto ao CAUC; 2) contratos antigos (vigentes) com obras concluídas; 3) obras concluídas; 4) contratos antigos (vigentes) com obras em andamento e percentual de execução física superior aos recursos anteriormente liberados; 5) obras em andamento cujo percentual de execução física é superior aos valores anteriormente liberados; 6) vinte por cento de liberação financeira para

obras classificadas como execução direta pelo contratado; 7) cem por cento do valor devido para obras com mais de oitenta por cento de execução física; e 8) vinte por cento de liberação financeira para contratos em situação normal e obras não iniciadas.

45. Além disso, cita as atribuições da Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais, definidas pelos incisos VII e VIII, do art. 6º, do Anexo III, do Decreto 6.207/2007, para indicar que cabe a essa unidade orientar os órgãos e entidades da administração pública federal quanto ao limite de execução das dotações nominalmente identificadas compatíveis com a ação governamental, a serem empenhadas com base em critérios técnicos.

46. Segundo a gestora, a SRI/PR, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal – SOF estabeleceriam o limite orçamentário destinados aos empenhos das dotações nominalmente identificadas a ser distribuído para os órgãos que possuem essas dotações em seus orçamentos, ocorrendo a liberação de recursos financeiros de forma similar. Assim, os parlamentares autores das emendas dirigiam-se à SRI para solicitarem que as obras que beneficiavam sua municipalidade integrassem a lista de liberação de tais recursos.

47. Todavia, apesar dessa tentativa de liberação de recursos, em função da dinâmica do processo de alteração da situação de adimplência dos contratados junto ao CAUC, da insuficiência de recursos financeiros e do volume de contratos firmados, os recursos repassados para pagamento obedeciam rigorosamente aos critérios anteriormente citados, até o esgotamento total dos valores disponíveis.

48. Retomando assunto já tratado, a gestora informa que as liberações de recursos financeiros dependeria da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que indicaria uma cota limite de financeiro à SRI/PR para distribuição entre ministérios e órgãos que possuam dotações nominalmente identificadas. Caberia aos ministérios o processo operacional de transferência de tais recursos à conta específica de cada contrato ou convênio firmado. No caso do Ministério das Cidades, a provisão para a unidade gestora da CAIXA (UG – Programas Sociais) era acompanhada da relação de beneficiários, que seguiria os critérios de distribuição de recursos citados no item 61 desta instrução.

Análise

49. Considerando que a Sra. Magda novamente não acrescentou elementos novos em relação aos já apresentados pelo Sr. Rodrigo e analisados nos itens 29 a 33, conclui-se pela rejeição de suas justificativas quanto a este ponto.

Parte 3

50. Por fim, a gestora procura afastar sua responsabilidade, informando que assuntos relacionados ao repasse de recursos ocorreriam de forma direta com a Secretaria Executiva do Ministério, o que poderia ser confirmado pela falta de assinatura da SPOA titular em documentação encaminhada a Caixa Econômica Federal.

51. O procedimento operacional de repasse dos recursos financeiros à CAIXA, apesar de ocorrer nas dependências da SPOA e ser realizado por servidores ali lotados, e sua efetivação no Siafi ocorrer em unidade regimental diretamente subordinada a SPOA, era orientado pela Secretaria Executiva diretamente aos servidores, sem a participação da titular da área.

52. No intuito de reforçar seus esclarecimentos, a gestora solicita inclusão nos autos de cópia de entrevista concedida pelo Ministro das Cidades, Mário Negromonte, a jornal impresso, em 24/8/2011, em que tratou de liberações de recursos no âmbito do Ministério (peça 5, p. 40).

53. Da leitura da entrevista (peça 5, p. 41-43), extrai-se o seguinte trecho que possui relação com a liberação de recursos para os contratos de repasse:

‘O Planalto avalia que o senhor perdeu a sustentação política com a bancada rachada. É possível reverter isso?

NEGROMONTE: Nem eu quero ser ministro de meia bancada. Mas o que há é dificuldade para atender os deputados. Isso é verdade. Aqui, não está acontecendo nada. No governo Dilma, é preciso suar para liberar dinheiro. Tem que ser um maratonista. Isso porque a

presidente Dilma é muito detalhista. E isso cria insatisfação na bancada. Tenho R\$ 3,8 bilhões de emendas em restos a pagar. Desse total, R\$ 300 milhões estão encaminhados. Mas só consegui liberar R\$ 25 milhões. Quando tem dinheiro para as emendas de restos a pagar, já vem a lista do Planalto. Isso gera muita insatisfação.’

Análise

54. As competências da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração estão estabelecidas no art. 5º do Decreto 4665/2003, que aprova a estrutura regimental do Ministério das Cidades, e no art. 1º do Anexo III da Portaria 227/2003, que estabelece o Regimento Interno dos órgãos do Ministério (os comandos legais possuem, para os incisos citados, o mesmo texto):

‘À Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração compete:

(...)

IV - propiciar às unidades integrantes do Ministério os meios capazes de **permitir o controle do processo de execução orçamentária e financeira**, possibilitando uma avaliação sistemática do emprego dos recursos, de acordo com o planejamento realizado;

V - **desenvolver as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil no âmbito do Ministério;**’

55. Apesar das competências ligadas a atividades de execução orçamentária e financeira do Ministério das Cidades, o que a princípio relacionaria a gestora à irregularidade do descompasso entre a execução física e financeira dos contratos de repasse, observa-se que não cabia à SPOA a supervisão, o acompanhamento ou avaliação do desempenho físico e financeiro dos contratos de repasse objetos da auditoria.

56. Esse controle cabia à Secretaria Executiva do Ministério, em nível de supervisão, e à SNSA, em nível de execução, conforme art. 4º e art. 11 do Anexo I do Decreto 4.665/2.003, que assim dispõem:

‘Art. 4º. À Secretaria-Executiva compete:

I - **supervisionar e coordenar as atividades das Secretarias** integrantes da estrutura do Ministério;

(...)

III - **supervisionar e coordenar as atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira**, de contabilidade, de organização e modernização administrativa, administração dos recursos de informações e informática, de recursos humanos e de serviços gerais, no âmbito do Ministério;

(...)

XIV - **supervisionar, em articulação com as Secretarias setoriais, agentes operadores e financeiros dos programas e ações do Ministério das Cidades.**

(...)

Art. 11. À Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental compete:

XII - **acompanhar e avaliar o desempenho físico-financeiro** e demais resultados **das ações e programas da Secretaria**, elaborando informações gerenciais, para o processo de tomada de decisões; e

XIII - **implementar**, em articulação com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, **a execução e o controle orçamentário e financeiro no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.**’

57. Dessa forma, cabia à SNSA e à Secretaria Executiva o poder decisório quanto aos contratos de repasse que deveriam receber recursos financeiros a cada descentralização. Essas descentralizações, a cargo da SPOA, realizadas por meio do Siafi, são atividades operacionais.

58. Nesse sentido, a irregularidade do descompasso entre a execução física e financeira e a má alocação de recursos entre os contratos de repasse não deve ser atribuída à gestora da SPOA.

59. Assim, **acatam-se** suas justificativas quanto a este ponto.

60. Apesar da rejeição das justificativas da Sra. Magda tratadas na ‘Parte 1’ e ‘Parte 2’ (itens 37 a 49 deste relatório), a justificativa acatada neste tópico afasta sua responsabilidade quanto à irregularidade objeto da audiência, uma vez verificado que as atividades da SPOA se restringiam ao repasse dos recursos, não havendo interferência na decisão quanto à alocação dos recursos nos contratos de repasses. Dessa forma, não cabe aplicação de multa à gestora.

Manifestações do Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski, então Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (peça 94)

61. O Sr. Leodegar Cunha inicia suas alegações apresentando, a título de informação, novas ações adotadas pela SNSA e resultados obtidos no monitoramento dos contratos de repasse derivados de emendas parlamentares após a realização da auditoria que culminou na presente audiência. (peça 94, p. 1-6).

62. Com relação ao descompasso entre a execução física e financeira dos contratos de repasse, irregularidade objeto da audiência, o gestor informa, sucintamente, que a SNSA não exerceria qualquer atividade referente à execução orçamentária e financeira dos contratos de repasse firmados fora do âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (peça 94, p. 6-7).

63. Segundo ele:

‘Toda a gestão orçamentária e financeira, assim como a definição dos critérios de priorização das emendas parlamentares consignadas na Lei Orçamentária Anual que serão atendidas, assim como a definição dos recursos financeiros que serão liberados, são, de fato, desde o ano de 2003, exercidos pela Secretaria Executiva, em particular pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração.’

Análise

64. Em que pese a justificativa do gestor, que aponta um procedimento que seria adotado na prática no Ministério das Cidades, não se podem olvidar as disposições do Decreto 4665/2003, que aprova a estrutura regimental do Ministério das Cidades, e da Portaria 227/2003, que estabelece o Regimento Interno dos órgãos do Ministério, ao tratarem das atribuições da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental:

Decreto 4665/2003

Art. 11. À Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental compete:

XII - **acompanhar e avaliar o desempenho físico-financeiro** e demais resultados **das ações e programas da Secretaria**, elaborando informações gerenciais, para o processo de tomada de decisões; e

XIII - **implementar**, em articulação com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, **a execução e o controle orçamentário e financeiro no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental**.

Portaria 227/2003 do Ministério das Cidades (Anexo VI)

Art. 5º. À Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental compete:

XIV - **acompanhar e avaliar o desempenho das ações e programas sob responsabilidade da Secretaria**, elaborando sistemas de informações gerenciais e instrumentos de monitoramento e avaliação para o processo de tomada de decisão;

XV - **implementar**, em articulação com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, **a execução e o controle orçamentário e financeiro no âmbito da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental**.

65. Nesse sentido, cabia ao gestor adotar ações que impedissem os descompassos na execução física e financeira de obras objeto de contratos de repasse celebrados no âmbito do Programa 0310, oriundos de dotações nominalmente identificadas e afeitos à SNSA.

66. Assim, as justificativas apresentadas não devem ser acatadas. Os descompassos na execução física e financeira das obras objeto dos contratos de repasse celebrados no âmbito do Programa 0310, no período de 2007 a 2010, afrontaram o disposto no art. 45, **caput**, da Lei Complementar 101/2000 e culminaram no descumprimento do art. 116, § 3º, da Lei 8.666/1993; do art. 26,

parágrafo único, do Decreto 93.872/1986; do art. 18, **caput**, da Instrução Normativa 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional; e do art. 42, **caput**, da Portaria Interministerial 127/2008, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e do Controle e da Transparência, além do descumprimento das cláusulas relativas a liberação de recursos financeiros de 1.707 contratos nos quais a União atrasou os repasses.

67. Propõe-se, portanto, a aplicação de **multa** ao gestor com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c art. 268, inciso II do RI/TCU.

Manifestações dos Srs. José Carlos Medaglia Filho e Ivan Domingues das Neves, então Superintendentes Nacionais de Repasses da Caixa Econômica Federal (peça 5, p. 26-29 e p. 22-25)

68. Uma vez que os gestores apresentaram as mesmas alegações, as análises serão realizadas em conjunto.

69. Os gestores informam inicialmente, no intuito de afastar suas responsabilidades, que a CAIXA, com relação à descentralização de recursos financeiros, cumpre as diretrizes repassadas pelo Ministério das Cidades.

70. Para isso, citam o Contrato de Prestação de Serviços firmado entre a CAIXA e o Ministério das Cidades, Cláusula Segunda, item II, alínea ‘e’, que trata das obrigações da contratada (CAIXA): ‘solicitar à contratante a descentralização dos recursos da União, **de acordo com o critério por ela estabelecido em norma;**’. Em seguida, citam o item 12 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades não inseridos no PAC, que assim dispõe:

‘12. SOLICITAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS AO MCIDADES

12.1 A CAIXA solicitará ao MCIDADES a descentralização dos recursos financeiros, que deverão ser depositados sob bloqueio na conta bancária específica destinada à movimentação da operação objeto do Contrato de Repasse, aberta em agência da CAIXA.

12.1.1 A descentralização de recursos à CAIXA, depositados sob bloqueio, ao longo da execução do Contrato dar-se-á em conformidade com a execução da obra informada na base de dados enviada semanalmente pela CAIXA ao MCIDADES.

12.1.2 O MCIDADES poderá adiantar a descentralização de recursos financeiros, sob bloqueio na conta bancária específica do Contrato de Repasse, caso haja recurso financeiro disponível.’

71. Adicionalmente, informam que a CAIXA regulamentou em seus normativos internos (SA012) que a solicitação de recursos ao Ministério das Cidades para os contratos de repasse deve ser efetuada no valor total do empenho após a aprovação do projeto básico pela CAIXA, a homologação da Síntese do Projeto Aprovado – SPA, bem como a retirada da cláusula suspensiva, se houver. Após essa etapa, a liberação efetiva de recursos dependeria da descentralização por parte do Ministério, apesar de a legislação determinar aos órgãos concedentes a liberação em conformidade com o cronograma de desembolso aprovado.

72. Alegam que a CAIXA não possui poder para impedir ou obrigar que os tomadores de recursos federais iniciem a execução das obras dos contratos de repasse. Isso ocasionaria descompassos entre a execução física e financeira, pois haveria contratos com recursos liberados e bloqueados na conta vinculada sem execução física, bem como obras iniciadas antes da autorização da CAIXA, descumprindo o cronograma de desembolso previamente estabelecido, descobertas de recursos financeiros. Em complemento, citam o Acórdão 3089/2010 – TCU – Plenário, em que este Tribunal teria considerada positiva a sistemática de liberação de recursos adotada pela CAIXA.

73. Além disso, informam que a CAIXA somente autoriza o saque dos recursos quando o tomador cumpre todos os requisitos necessários. Esse procedimento poderia acarretar a permanência de recursos liberados pela União ociosos na conta vinculada ao contrato de repasse, gerando descompasso entre a execução física e financeira. Ademais, citam o Acórdão 423/2004 – TCU – Plenário, em que este Tribunal teria reconhecido que as não liberações de recursos aos entes tomadores não ocorreriam por falhas da CAIXA.

Análise

74. Conforme as alegações dos gestores, as atribuições da CAIXA, na condição de mandatária da União, na execução e acompanhamento dos programas e ações do Ministério das Cidades, estão definidas na Cláusula Segunda do Contrato de Prestação de Serviço celebrado entre os entes.

75. De acordo com o item II da citada cláusula, em suma, cabe à CAIXA receber e analisar planos de trabalho dos beneficiários, celebrar os contratos de repasse das propostas que obtiverem análises favoráveis, verificar os documentos relativos ao processo licitatório, promover a execução orçamentária e financeira dos contratos de repasse, acompanhar e atestar a execução do objeto dos contratos, receber e analisar as prestações de contas e instaurar, quando necessário, tomada de contas especial.

76. Dentre essas, merece destaque, as atribuições que se relacionam com os descompassos entre a execução física e financeira constatados pela auditoria, quais sejam:

‘e) **promover a execução orçamentário-financeira** relativa aos Contratos de Repasse, **de acordo com as diretrizes, critérios, procedimentos e rotinas estabelecidas nas normas editadas pelo CONTRATANTE**, observada a legislação pertinente à matéria, em especial a IN/STN n. 01/97 e suas alterações;

(...)

l) **disponibilizar dados e informações ao CONTRATANTE** acerca da execução e acompanhamento dos Programas e Ações, na forma, conteúdo e periodicidade acordadas com o **CONTRATANTE**;

(...)

o) **suspender o trâmite da liberação de recursos quando solicitado pelo CONTRATANTE.**’

77. Desses trechos, verifica-se que a execução orçamentária e financeira promovida pela CAIXA está subordinada a critérios e normas estabelecidos pelo Ministério das Cidades. Além disso, o Ministério pode determinar a suspensão da liberação de recursos, conforme seu entendimento. Para isso, a CAIXA deve, periodicamente, disponibilizar informações sobre o acompanhamento dos contratos de repasse.

78. Reforça a tutela do Ministério das Cidades quanto à execução orçamentária e financeira o item I da Cláusula Segunda que trata das obrigações do contratante:

‘a) **proceder à gestão** e promover a divulgação **dos Programas e Ações sob sua responsabilidade**;

b) **estabelecer diretrizes gerais e procedimentos operacionais**, bem como **baixar atos normativos** visando à execução dos projetos e **a aplicação orçamentária e financeira dos recursos necessários à implementação dos seus Programas e Ações**, promovendo os ajustes que se fizerem necessários;

(...)

e) **exercer a fiscalização dos serviços contratados**, na forma prevista na Lei n. 8.666/93 e alterações posteriores, e avaliar os relatórios comprobatórios específicos apresentados pela CONTRATADA;’

79. O normativo do Ministério das Cidades que estabelece as diretrizes e procedimentos acima tratados é o ‘Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades não inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC’, citado pelos gestores em suas manifestações (peça 96).

80. Nele, constam no tópico ‘Solicitação de Recursos Financeiros ao MCidades’ (peça 96, p.14) as regras de descentralização de recursos financeiros às contas bancárias vinculadas aos contratos de repasse, tais como:

‘12.1 A CAIXA solicitará ao MCIDADES a descentralização dos recursos financeiros, que deverão ser depositados sob bloqueio na conta bancária específica destinada à movimentação da operação objeto do Contrato de Repasse, aberta em agência da CAIXA.

12.1.1 A descentralização de recursos à CAIXA, depositados sob bloqueio, ao longo da execução do Contrato dar-se-á em conformidade com a execução da obra informada na base de dados enviada semanalmente pela CAIXA ao MCIDADES.

12.1.2 O MCIDADES poderá adiantar a descentralização de recursos financeiros, sob bloqueio na conta bancária específica do Contrato de Repasse, caso haja recurso financeiro disponível.

12.1.3 O cronograma físico-financeiro aprovado pela CAIXA, com parcelas mensais, servirá de base para o monitoramento da execução físico-financeiro da operação contratada.

81. Neste ponto, importante destacar que as análises do Relatório de Auditoria indicam que os descompassos entre as execuções físicas e financeiras não ocorrem devido a contingenciamentos ou atrasos na transferência de recursos a cargo da STN, pois o excesso de recursos financeiros ociosos nas contas vinculadas dos contratos, se transferido para as contas de contratos com atraso nos recebimentos financeiros, seria suficiente para cobrir todo o **déficit** e ainda sobriam recursos da ordem de 63 milhões de reais, conforme Relatório de Auditoria (peça 3, p. 35-36). Não há falta de recursos financeiros, mas ausência de distribuição equilibrada entre as contas vinculadas de acordo com a execução das obras.

82. Assim, os descompassos entre as execuções físicas e financeiras têm origem na forma como é realizada a descentralização de recursos financeiros às contas vinculadas dos contratos de repasse.

83. Quanto a essa questão, o ‘Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades não inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC’ não estabelece **critérios objetivos** que definam como deva ser realizada a distribuição de recursos financeiros entre os contratos de repasse com execução física atestada pela CAIXA e sem pendências, ou seja, contratos aptos a receber recursos.

84. Reforçando o exposto, tem-se a norma interna da CAIXA, SA 012 (peça 97) que detalha procedimentos adotados para solicitação e liberação dos recursos. Em síntese, nos procedimentos indicados nos itens 4.1.2 a 4.3 (peça 97, p. 26), observa-se que a CAIXA apura os contratos aptos à solicitação de recursos, elabora relatórios analíticos e consolidados e encaminha, semanalmente, ao gestor do programa (Ministério das Cidades), ofício **solicitando** a liberação de recursos financeiros para os contratos de repasse relacionados. Posteriormente, o gestor do programa encaminha ofício à CAIXA informando os contratos de repasse que autoriza o pagamento.

85. Nesse sentido, a CAIXA só aloca recursos nos contratos de repasse autorizados pelo gestor do programa, no caso o Ministério das Cidades.

86. Como se vê, a CAIXA possui relação contratual com o Ministério das Cidades, obrigando-se, segundo as cláusulas estabelecidas entre as partes, a seguir normas e diretrizes do gestor do programa nas suas atividades de execução orçamentária e financeira dos contratos de repasse.

87. Ainda, a CAIXA age sob tutela do Ministério das Cidades e não tem poder decisório quanto aos contratos de repasse que receberão recursos financeiros, cabendo essa decisão ao Ministério das Cidades que encaminha ofício determinando quais contratos têm autorização de pagamento.

88. Dessa forma, a irregularidade do descompasso entre a execução física e financeira e a má alocação de recursos entre os contratos de repasse não deve ser atribuída aos gestores da CAIXA.

89. Assim, **acatam-se** as justificativas dos gestores.

90. Em complemento, deve-se **determinar** à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades que defina e divulgue critérios técnicos objetivos para a distribuição de recursos financeiros entre contratos de repasse aptos a receberem pagamentos, conforme informação repassada pela CAIXA periodicamente, em obediência aos princípios da publicidade, eficiência e impessoalidade dos atos administrativos, insculpidos no art. 37, **caput**, da Constituição Federal,

mantendo registro documental do cumprimento desses critérios, a partir de sua divulgação, na distribuição dos montantes financeiros, de modo a permitir a aferição da adequada alocação dos recursos pelos órgãos de controle.

(...)

4. IMPACTO NAS TOMADAS DE CONTAS

92. As propostas de encaminhamento desta instrução poderão impactar nos julgamentos das tomadas de contas anuais da Secretaria Executiva (SE/MICI) e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (SNSA/MICI).

93. Essas contas se encontram nas seguintes situações: a) TC 020.491/2008-0 – Tomada de Contas de 2007 da SE/MICI – Situação: sobrestada; b) TC 024.102/2009-0 – Tomada de Contas de 2008 da SE/MICI – Situação: sobrestada em relação ao Sr. Rodrigo José Pereira Leite e julgada em relação aos demais gestores (Acórdão 5562/2011 – TCU – 1ª Câmara); c) TC 031.490/2010-7 - Tomada de Contas de 2009 da SE/MICI – Situação: em análise; d) TC 027.844/2011-0 – Tomada de Contas de 2010 da SE/MICI – Situação: aguardando distribuição; e) TC 032.176/2010-4 – Tomada de Contas de 2009 da SNSA/MICI – Situação: em instrução; f) TC 027.843/2011-4 – Tomada de Contas de 2010 da SNSA/MICI – Situação: aguardando distribuição.

94. Nesse sentido, deve-se juntar cópia da decisão que vier a ser proferida aos processos acima citados.

95. As tomadas de contas da SNSA/MICI relativas à 2007 e 2008 encontram-se julgadas: TC 020.402/2008-0 – Tomada de Contas de 2007 da SNSA/MICI (Acórdão 357/2010 – TCU – 1ª Câmara) e TC 015.202/2009-6 - Tomada de Contas de 2008 da SNSA/MICI (Acórdão 4709/2011 – TCU – 1ª Câmara.”

6. Com essas considerações, a proposta de mérito, uniforme no âmbito da 6ª Secex, foi assim redigida (peça n. 98, pp. 18/20, peças ns. 99 e 100):

“I) acolher as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. José Carlos Medaglia Filho (CPF 388.908.520-20) e Ivan Domingues das Neves (CPF 064.745.602-82), então Superintendentes Nacionais de Repasses da Caixa Econômica Federal;

II) acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas pela Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso (CPF 295.784.930-53), então Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades;

III) rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo (CPF 343.945.911-04), então Secretário Executivo do Ministério das Cidades, e pelo Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski (CPF 169.196.619-34), então Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades;

IV) aplicar multa, com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c art. 250, § 2º, e 268, inciso II, ambos do Regimento Interno deste Tribunal, ao Sr. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo e ao Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor, por descompassos na execução física e financeira das obras objeto dos contratos de repasse celebrados no âmbito do Programa 0310 no período de 2007 a 2010, o que afrontou o disposto no art. 45, **caput**, da Lei Complementar 101/2000 e culminou no descumprimento do art. 116, § 3º, da Lei 8.666/1993; do art. 26, parágrafo único, do Decreto 93.872/1986; do art. 18, **caput**, da Instrução Normativa 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional; e do art. 42, **caput**, da Portaria Interministerial 127/2008, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e do Controle e da Transparência, além do descumprimento das cláusulas relativas a liberação de recursos financeiros de 1.707 contratos nos quais a União atrasou os repasses;

V) autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8443/92, a cobrança judicial das dívidas atualizadas monetariamente e o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e sucessivas, com amparo no art. 26 da Lei 8.443/92, c/c o art. 217 do RI/TCU, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, de acordo com o que estabelece o § 2º do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

VI) determinar, com fulcro na Lei 8443/92, art. 43, inciso I, à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades que defina e divulgue, no prazo de 60 dias, critérios técnicos objetivos para a distribuição de recursos financeiros entre contratos de repasse aptos a receberem pagamentos, conforme informação repassada pela Caixa periodicamente, em obediência aos princípios da publicidade, eficiência e impessoalidade dos atos administrativos, insculpidos no art. 37, **caput**, da Constituição Federal, mantendo registro documental do cumprimento desses critérios, a partir de sua divulgação, na distribuição dos montantes financeiros, de modo a permitir a aferição da adequada alocação dos recursos pelos órgãos de controle;

VII) determinar, com fulcro na Lei 8443/92, art. 43, inciso I, à Superintendência Nacional de Repasses da Caixa Econômica Federal que apure as irregularidades mencionadas a seguir, informando as providências adotadas a este Tribunal, no prazo de 60 dias, a contar da ciência desta deliberação:

a) ausência de prestação de contas nos Contratos de Repasse n. 243.059-25/2007, firmado com a Prefeitura Municipal de Cruzeiro do Sul/Acre; n. 258.374-69/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Carneiros/Alagoas; n. 274.440-96/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Canarana/Mato Grosso; n. 280.441-33/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Canarana/Mato Grosso; n. 279.856-31/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Virgolândia/Minas Gerais; n. 256.010-84/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Varjão de Minas/Minas Gerais; n. 255.910- 91/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Duas Barras/Rio de Janeiro; n. 257.151-54/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Macuco/Rio de Janeiro; n. 257.271-07/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Pinhalzinho/Santa Catarina; n. 257.775-96/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Maravilha/Santa Catarina; n. 257.786-24/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Porto Belo/Santa Catarina; n. 279.930-38/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Palma Sola/Santa Catarina; n. 257.784-5/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Balneário Piçarras/Santa Catarina; n. 256.401-54/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Itariri/São Paulo; n. 258.694-31/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Cordeirópolis/São Paulo; n. 257.343- 63/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Ituverava/São Paulo, e, se for o caso, instaure a devida tomada de contas especial, nos termos do art. 1º da IN/TCU n. 56/2007;

b) não instauração de tomada de contas especial nos casos dos Contratos de Repasse n. 264.196-21/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Paulo Jacinto/Alagoas; n. 255.234-07/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Irajuba/Bahia; n. 255.443-36/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Morros/Maranhão; e n. 258.656-71/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Açailândia/Maranhão, tendo em vista o não encaminhamento das prestações de contas finais nos prazos previamente estabelecidas na norma que rege a matéria, descumprindo o artigo 1º da IN TCU n. 56/2007, os artigos 56, § 1º e 63, § 1º da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 127/2008 e o disposto nos itens 3.4.1, 3.4.2 e 3.4.3 do Manual Caixa AS 013 024, de 6/7/2010 (item 3.2 do Relatório de Auditoria);

VIII) dar ciência à Superintendência Nacional de Repasses da Caixa Econômica Federal sobre as seguintes impropriedades:

a) ausência de Laudos de Aprovação do Empreendimento LAE nos Contratos de Repasse n. 255.344- 36/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Laranja da Terra/Espírito Santo; n. 259.010-84/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Varjão de Minas/Minas Gerais; n. 266.082-07/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Boa Vista/Roraima; n. 257.358-

40/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Mombuca/São Paulo; n. 256.463-03, firmado com a Prefeitura Municipal de Osasco/São Paulo; e n. 256.578-85/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Araguaçu/Tocantins, em afronta aos itens 4.3.4.1.1, 4.3.7.1 e 4.3.7.7.6 dos normativos da Caixa (AE 099 001, de 9/9/2008, AE 099 002, de 2/3/2009, AE 099 003, de 8/6/2009 e AE 099 004, de 22/1/2010) (item 3.2 do Relatório de Auditoria);

b) não elaboração de Relatório de Acompanhamento de Engenharia RAE nos Contratos de Repasse n. 255.344-36/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Laranja da Terra/Espírito Santo, n. 278.366- 81/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Abaeté/Minas Gerais e n. 256.057- 80/2008, firmado com a Prefeitura Municipal de Ivoti/Rio Grande do Sul, em desacordo com o disposto nos artigos 42 e 50, §1º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 127/2008 e do item 3.4 dos normativos da Caixa (AE 099 001, de 9/9/2008, AE 099 002, de 2/3/2009, AE 099 003, de 8/6/2009 e AE 099 004, de 22/1/2010) (item 3.2 do Relatório de Auditoria);

c) a realização de procedimento licitatório anteriormente à elaboração de Laudo de Análise Técnica de Engenharia, contrariando o fluxo de procedimentos consignado no normativo AE 99001/Caixa, nos Contratos de Repasse n. 266.081-94, firmado com a Prefeitura Municipal de Nilópolis/RJ; n. 261.194-82, firmado com a Prefeitura Municipal de São Miguel do Tocantins/TO; e n. 256.837-10, firmado com a Prefeitura Municipal de Crixás/GO (item 4 do Relatório de Auditoria);

d) a elaboração de Laudo de Análise Técnica de Engenharia e a realização de procedimento licitatório anteriormente à assinatura do Contrato de Repasse n. 256.089-63, firmado com a Prefeitura Municipal de Rio Pardo/RS, contrariando o fluxo de procedimentos consignado no normativo AE 99001/Caixa (item 4 do Relatório de Auditoria);

IX) encaminhar cópia do Relatório de Auditoria constante da peça 3 (pp. 14/51), e peça 4 (pp. 1/46) e da deliberação que vier a ser exarada ao Ministério das Cidades e à Superintendência Nacional de Repasses da Caixa Econômica Federal;

X) juntar cópia da deliberação que vier a ser exarada, assim como do relatório e do voto que a fundamentarem, às contas ordinárias da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades relativas aos exercícios de 2007 (TC-020.491/2008-0), 2008 (TC-024.102/2009-0), 2009 (TC-031.490/2010-7) e 2010 (TC-027.844/2011-0) e às contas ordinárias da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades relativas aos exercícios de 2009 (TC-032.176/2010-4) e 2010 (TC-027.843/2011-4);

XI) arquivar os presentes autos.”

É o Relatório.