

Contratos de repasse

Atuação da CEF

Clique para editar o estilo do subtítulo mestre

Audiência Pública na Câmara dos Deputados

Brasília, 14 de junho de 2011

Acórdão 393/2011 – Plenário

Deletar Ministro Deputado Celso de

- auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a efetividade da atuação da Caixa Econômica Federal - CAIXA na interveniência dos contratos de repasse, com foco na capacidade de inibir a ocorrência de irregularidades e alcançar os objetivos pactuados.

Objetivos da auditoria

- a) avaliar a efetividade da atuação da CAIXA Econômica Federal na interveniência de contratos de repasse com foco na capacidade de inibir a ocorrência de irregularidades e alcançar os objetivos pactuados;
- b) comparar os resultados das operações em que a CAIXA atua como interveniente, com as dos convênios celebrados diretamente entre os gestores e os demais entes da Federação;
- c) realizar diagnóstico com as razões para as falhas e dificuldades enfrentadas pela empresa no controle e acompanhamento dos procedimentos licitatórios relacionados aos convênios, também para que se possa avaliar o alcance da sua responsabilidade na fiscalização desses procedimentos.

Principais conclusões

A ação da CAIXA na administração dos contratos de repasse necessita de melhorias quanto a aspectos formais, pois vários achados referem-se à falta da juntada de documentos e análises ao processo;

Há falhas no que se refere ao cumprimento de prazos para assinatura do contrato de repasse, à análise dos documentos da cláusula suspensiva e às alterações contratuais;

Há problemas externos à CAIXA, como atrasos na descentralização orçamentária e financeira, retardamento na entrega de documentos pelo beneficiário e prorrogações recorrentes de prazos pelo gestor que acabam por dificultar a execução dos contratos de repasse. No caso da entrega de documentos, a equipe registrou que a Entidade cobrou dos beneficiários a documentação em atraso;

Principais conclusões

As ações principais da CAIXA - analisar o projeto básico de engenharia e seus custos unitários, constatar se estes parâmetros foram seguidos pela empresa vencedora da licitação, acompanhar as obras e autorizar somente a liberação dos recursos cuja utilização tenha sido devidamente comprovada foram realizadas de modo satisfatório na amostra selecionada;

Concluiu a Unidade Técnica com base nos contratos e convênios analisados nesta auditoria, que os controles exercidos pela CAIXA, apesar de merecerem aperfeiçoamento, demonstram ser mais efetivos e ter maior possibilidade de inibir a ocorrência de irregularidades que os controles exercidos no âmbito dos Ministérios e do DNIT;

Principais conclusões

A CAIXA verifica se os seguintes aspectos formais das licitações foram respeitados: publicação do resumo do edital, homologação e adjudicação, contrato de execução ou fornecimento de obras, bens e serviços, ordem de serviço, ART do responsável pela execução, extrato do contrato, justificativa de dispensa de processo licitatório com embasamento legal e respectiva publicação e declaração de advogado não participante do processo licitatório de que a licitação atendeu às formalidades e aos requisitos dispostos na Lei 8.666/93 e suas alterações;

Em inspeções realizadas no Ministério do Turismo - MTUR, da Agricultura Pecuária e Abastecimento - MAPA, do Desenvolvimento Agrário - MDA e no Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT, a Unidade Técnica verificou que nenhum deles fiscaliza a legalidade das licitações realizadas pelos beneficiários/convenientes;

Principais conclusões

Ficou evidente que a atuação da CAIXA, apesar de não se imiscuir na legalidade das licitações dos beneficiários, é muito superior à atuação dos Ministérios/DNIT que não verificam sequer aspectos formais da licitação, e muito menos se os preços unitários licitados estão de acordo com o projeto básico aprovado.

Em pesquisa de opinião realizada junto ao MAPA, MDA, Ministério das Cidades - MCIDADES, MTUR, Ministério da Integração Nacional - MI, Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT e Ministério do Esporte - ME, acerca do "exame e acompanhamento do processo licitatório pela CAIXA", essa boa atuação foi reconhecida.

Nessa pesquisa, em que o MDA e o MAPA não se manifestaram, os demais gestores aparentemente compreendem os limites da atuação da CAIXA, pois nenhum deles propôs incluir como nova atribuição à CAIXA a fiscalização da legalidade das licitações

Principais conclusões

O Tribunal, desde 1998, vem prolatando várias decisões e acórdãos sobre a matéria, ora determinando à CAIXA, ora aos Ministérios, que fiscalizassem a legalidade das licitações realizadas pelos beneficiários, ou, deixando a critério dos Ministérios a decisão sobre a quem atribuir a responsabilidade de fiscalizar a legalidade das licitações, se à CAIXA ou ao próprio Ministério.

Entretanto, a partir de 2003, nesta Corte de Contas vem prevalecendo o entendimento de que não é responsabilidade da CAIXA fiscalizar a legalidade das licitações, restringindo-se a determinar a verificação de alguns aspectos formais da licitação e a análise dos custos e do enquadramento do objeto.

Principais conclusões

Tanto é assim que os Acórdãos 256 e 347/2007, ambos do Plenário, que deram à CAIXA a incumbência de fiscalizar a legalidade das licitações, tiveram seus entendimentos alterados pelos Acórdãos 1.126/2007 e 1.076/2008 , do mesmo Colegiado, respectivamente.

No Acórdão 1076/2008 - Plenário foram ratificados os argumentos expendidos no Acórdão 1126/2007 – Plenário para revogar o entendimento de que caberia à CAIXA fiscalizar a legalidade das licitações.

Principais conclusões

Em vista de a CAIXA ser responsável, de acordo com os contratos de repasse firmados com órgãos gestores, apenas pela conferência da execução de cada etapa da obra, ou seja, após sua conclusão, antes da liberação dos respectivos recursos, não há garantias de que as obras sejam executadas de acordo com as especificações dos projetos. Assim sendo, não há como se verificar se os recursos foram aplicados de forma regular.

Principais conclusões

Cabe salientar que a atuação da CAIXA limita-se ao pactuado com esses órgãos que são os verdadeiros responsáveis pela fiscalização, e, ainda, que os controles internos dessas entidades revelaram-se significativamente mais frágeis do que os da Empresa Pública. Os controles exercidos pela CAIXA, apesar de carecerem de ajustes, demonstraram ser mais efetivos no sentido de evitar a ocorrência de irregularidades que os controles exercidos pelos órgãos gestores.

Principais conclusões

O que não se pode admitir, diante dessa realidade, é a omissão dos Ministérios e de outros órgãos da Administração Pública Federal na fiscalização da legalidade desses processos [licitações]. Essa lacuna demonstrada nesta Auditoria colabora vivamente para a ocorrência de falhas e fraudes nos convênios e contratos de repasse. Se por um lado, o conveniente ou o beneficiário tem o dever constitucional de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos públicos, de outro lado, os concedentes devem dispor de instrumentos para acompanhar essas aplicações vis-à-vis a consecução dos objetos pactuados nessas avenças.

Recomendações à CEF

Intensifique os treinamentos dos funcionários de suas agências e das Gidur/Redur sobre os contratos de repasse e seus normativos, ante a existência de desnivelamento no atendimento aos beneficiários pelos diversos Estados da Federação;

Abstenha-se de solicitar recursos para contratos com cláusula suspensiva pendente ou fora do prazo de vigência;

Cobre do beneficiário o envio correto e tempestivo da proposta de alteração contratual, bem como dos documentos de medição da obra, apensando-os devidamente ao processo;

Junte ao processo dos contratos de repasse toda a documentação referente ao trâmite da prestação de contas final;

Recomendações à CEF

Disponibilize um número maior de acessos ao SIAFI nas suas unidades regionais;

Realize estudos para identificar a lotação ideal das Gidur/Redur e apresente os resultados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com vistas a autorizar novos concursos públicos;

Realize estudos para verificar se os valores cobrados dos gestores são suficientes para cobrir os custos incorridos na administração dos contratos de repasse;

Faça constar no volume principal de cada contrato de repasse cópias dos documentos necessários ao entendimento/acompanhamento do processo, como Laudo de Análise Técnica de Engenharia e Análise da Licitação, de modo a facilitar o

Recomendações à CEF

observe rigorosamente a cronologia dos documentos na organização da pasta principal de cada contrato de repasse;

anexe à pasta principal de cada contrato de repasse os documentos comprobatórios de toda movimentação da conta corrente vinculada, inclusive desbloqueio;

Recomendações aos órgãos concedentes

Instituem treinamentos aos beneficiários sobre os contratos de repasse e seus requisitos, avaliando ainda se esse treinamento não deve ser um requisito obrigatório e anterior à assinatura do contrato de repasse e se pode ser ministrado à distância, ante a dificuldade dos beneficiários de apresentar a documentação necessária e nos prazos acordados, o que causou, na maioria dos contratos analisados, o atraso para o início das obras;

Incluem no Contrato de Prestação de Serviços firmado com a Caixa Econômica Federal cláusula que verse sobre o cancelamento da operação pela CAIXA, sem necessidade de autorização do Órgão Gestor, no caso do beneficiário não cumprir os prazos acordados para a entrega do plano de trabalho, documentação institucional, contrapartida, Cauç, projeto básico de engenharia, documentação de titularidade da área e documentação da licitação, somente sendo autorizada a prorrogação no caso de documentos/fases que dependam da autorização de outros órgãos

Determinações à CEF

Faça análise jurídica das minutas dos contratos de repasse, fazendo constar a assinatura do advogado responsável pelo trabalho, seguindo o preconizado nos itens 3.12.9.2 e 3.12.9.2.1 da norma MNSA 031.017;

Observe os normativos seguintes: (a) Item 6.3 (Anexo III) da norma SA 031.017; (b) Inciso IV e §§ 1º a 5º do artigo 25 e Artigo 26 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e; (c) Incisos VIII e IX do artigo 2º da IN/STN 01/1997 , no sentido de disciplinar o recebimento e análise dos documentos relativos ao Projeto Básico de Engenharia;

Inclua, quando o Laudo de Análise Técnica de Engenharia - LATE tiver sido realizado por empresa credenciada, manifestação expressa da concordância com tal laudo emitida por engenheiro ou arquiteto empregado da Caixa Econômica Federal, seguindo o preconizado no normativo interno da CAIXA AF000 - Engenharia, Análise e Acompanhamento, Processo e

Determinações à CEF

Garanta a correta e tempestiva emissão da Síntese do Projeto Aprovado - SPA, bem como juntar ao processo o comprovante de seu envio ao Órgão Gestor, em respeito ao item 3.13 do normativo interno CAIXA MNSA 031.017;

Realize estudos propondo alterar a sistemática de fiscalização, no sentido de intensificar as vistorias de obras, independentemente de apresentação do boletim de medição, com vistas a garantir que as especificações do projeto sejam cumpridas e apresente ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;

Junte aos processos de contratos de repasse cópia da consulta realizada para verificar a conformidade do beneficiário com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF antes da liberação dos recursos financeiros,

Determinações à CEF

Autorize o desbloqueio da conta corrente vinculada e consequente saque dos recursos financeiros somente após comprovação do ateste da aquisição/execução da etapa e depósito da contrapartida, devendo ser juntados ainda ao processo os documentos comprobatórios, de acordo com o preconizado nos normativos internos da CAIXA, mais especificamente no item 3.2 da norma MNSA 012.024;

Exija, nos processos de custeio, no qual o atesto da execução física for realizado pelo Órgão Gestor, a juntada das notas fiscais para atesto da execução financeira, de acordo com a norma MNSA 012.024;

Realize alterações contratuais somente após análise minuciosa que garanta sua aderência à norma interna MNSA 054.013, bem como junte ao processo as análises dos requisitos para tais alterações (objeto. vidência.

Determinações à CEF

Junte ao processo de contratos de repasse o ofício de solicitação da apresentação da Prestação de Contas Final, assim como o ofício que solicita a devolução de recursos por parte do beneficiário, segundo normativo interno MNSA 013.012;

Aprimore os controles sobre o recebimento dos documentos que compõem a Prestação de Contas Final, atendendo seus normativos internos, especialmente a norma MNSA 013.012, bem como o art. 28 da IN/STN 01/1997;

Anexe ao processo cópias do SIAFI e do SIAPF relativas ao trâmite da devolução dos recursos, de acordo com a norma MNSA 013.012;

Acórdão 402/2011 – Plenário

Relator Ministro Marcos Ramozer

- avaliar de forma sistêmica a execução de obras de habitação e saneamento por meio de contratos de repasse, identificar as irregularidades mais comuns e relevantes e propor o aperfeiçoamento na gestão pública empreendida pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal

Principais conclusões

A CAIXA tem-se utilizado, por meio de permissivo constante do Normativo AE 99, de empresas terceirizadas para a emissão de laudos, pareceres, relatórios e informações técnicas nas atividades especializadas de engenharia, arquitetura e trabalho social. O mencionado normativo também prevê a isenção de responsabilidade dos profissionais da instituição bancária em relação a esses serviços terceirizados.

Essa prática é vedada por outro regramento interno da própria CAIXA - Normativo AE 093 017 -, o qual indica ser de competência do quadro profissional da instituição as atividades acima descritas e que aquelas eventualmente passíveis de terceirização devem ser controladas pelos engenheiros e arquitetos da entidade.

Principais conclusões

Constatação de número elevado de irregularidades relativas aos projetos básicos – 28 em 34 fiscalizações – indica a premente necessidade de aperfeiçoamento da atuação da Caixa na fiscalização que lhe compete quanto a tal matéria;

A responsabilidade da CAIXA na análise do projeto básico e do projeto executivo decorre de previsão do Manual do Ministério das Cidades - PAC (item 2.2.2, a), bem como de cláusula contratual dos ajustes firmados com aquele ministério (cláusula II, a, item 2 do Contrato n. 44/2007; cláusula II, item b.3 do Contrato n. 006/2006).

Principais conclusões

Foram apontados problemas relativos a preços e/ou orçamentação das obras em 26 dos 34 relatórios que compõem a FOC.

Quanto aos superfaturamentos observados, tem-se que sete casos ocorreram em função de contratação e/ou pagamento por serviços em quantitativos incompatíveis com os projetados, da inclusão de novos serviços com sobrepreço, de jogo de planilha e da adoção de critérios de medição inadequados.

Já os sobrepreços e superfaturamentos decorrentes de preços excessivos frente ao mercado tiveram lugar em 11 fiscalizações, alcançando o montante aproximado de R\$ 66,9 milhões de

Principais conclusões

Elevado número de observações acerca de irregularidades relativas ao licenciamento ambiental - 11 dos 34 relatórios produzidos.

O licenciamento ambiental prévio é condição de aprovação do plano de trabalho submetido à análise, remanescendo, dessa maneira, sem justificativa a opção adotada pela CAIXA de, em alguns casos, ter possibilitado a obtenção da licença prévia e da licença de instalação em fase posterior à licitação e ao início das obras.

Embora não caiba à CAIXA identificar as condicionantes ambientais, e/ou avaliar o projeto quanto ao seu atendimento, deve verificar se tais providências estão sendo tomadas pelo proponente, ou até solicitá-las, como condição para a aprovação da proposta.

Determinações ao Ministério das Cidades

Apresente ao TCU, no prazo de 60 (sessenta dias) da ciência deste Acórdão, plano de ação com o objetivo de implementar ações para evitar a aplicação de recursos federais em contratos decorrentes de certames irregulares, tendo em vista a recorrência de indícios de irregularidade relativos ao procedimento licitatório das obras fiscalizadas nesta FOC, em especial quanto à restrição à competitividade da licitação devido a critérios inadequados de habilitação e julgamento e à ausência de previsão de critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, os quais afrontam a Lei n. 8.666/1993 e possuem potencial de ocasionar prejuízo ao erário;

Determinações ao Ministério das Cidades

Exija da Caixa Econômica Federal que:

- quando da aprovação dos projetos (básico/executivo), verifique se este contempla a obra como um todo e se constam todos os elementos técnicos necessários para garantir o atendimento ao inciso IX do art. 6º da Lei n. 8.666/1993;
- além do Laudo de Análise do Empreendimento - LAE, apresente a memória da verificação realizada, a partir da qual se possa identificar os exatos aspectos que foram objeto de aferição;
- como condição de aprovação da documentação técnica da obra objeto do contrato de repasse, requeira a apresentação das composições de custos unitários de todos os serviços que a

Determinações ao Ministério das Cidades

- atenha-se às regras de verificação de orçamento estabelecidas em seu Normativo AE 099 004, as quais encontram-se em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, justificando a adoção de referenciais de preços distintos do Sinapi, quando for o caso;
- realize o adequado acompanhamento técnico dos empreendimentos objeto de contratos de repasse, utilizando-se da prerrogativa de rejeitar as medições quando não cumpridos os critérios previstos no item 4.6.3 do normativo AE 099;
- quando da aprovação dos projetos que envolvam obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, verifique a existência da licença ambiental prévia como condição mínima

Determinações ao Ministério das Cidades

- na fase de análise técnica de engenharia, diante da constatação da existência de condicionantes ambientais que possam vir a prejudicar o empreendimento, solicite a adequação do projeto e a aprovação deste por órgão ambiental competente; e, na fase de acompanhamento técnico do empreendimento, somente acate as medições quando a pendência for solucionada pelo agente promotor/executor;
- ao avaliar o Plano de Trabalho (ou Termo de Compromisso), analise a existência de recursos para a conclusão total do empreendimento, visando sua plena funcionalidade, mesmo que os recursos da União pleiteados pelo proponente se destinem apenas a uma fração do projeto global;

Determinações ao Ministério das Cidades

- requeira do ente beneficiado a comprovação de que dispõe de recursos orçamentários para fazer frente à contrapartida como condição para a celebração do contrato de repasse, bem como para a continuidade dos serviços quando se tratar de reprogramação;
- somente emita autorização para o início das obras após a análise e comprovação da titularidade das áreas, não admitindo para este fim documentos diversos daqueles estabelecidos pelo Ministério das Cidades;
- para fins de autorização gradativa do início de obras, abstenha-se de considerar como etapas, parcelas do empreendimento que isoladamente não alcançam funcionalidade plena;

Determinações ao Ministério das Cidades

- nos casos de intervenções onde o terreno faça parte do investimento, proceda à avaliação do imóvel segundo as normas técnicas vigentes, apresentando laudo devidamente fundamentado;

Recomendações à CEF

Que efetue a revisão do Normativo AE 099, de modo a:

- excluir a isenção de responsabilidade dos profissionais da Caixa em relação aos serviços terceirizados a empresas credenciadas, constante no item 4.3.5.3.1, por se tratar de dispositivo que não encontra respaldo legal;
- excluir aspectos subjetivos e imprecisos que venham a comprometer a efetividade das regras nele estabelecidas, a exemplo dos observados nos itens 4.3.2.1.1 e 4.6.3.1.6;

Determinações à CEF

Abstenha-se de utilizar o dispositivo do Normativo AE 99 que prevê a isenção de responsabilidade daquela entidade quando da emissão, por empresas terceirizadas, de pareceres e/ou laudos de análise técnica relativos aos contratos de repasse para os quais fora contratada para operacionalizar;

Alertas à CEF

Foram constatados diversos indícios de irregularidade nas obras realizadas por meio dos contratos de repasse fiscalizados, relativos a aspectos de projeto, orçamento, execução do contrato da obra, licenciamento ambiental, recursos orçamentários e titularidade do terreno, evidenciando falha da atuação da Caixa na análise técnica de engenharia e no acompanhamento técnico dos empreendimentos, em desrespeito aos seus normativos internos, em especial ao AE 099, com graves consequências para o andamento dos contratos de repasse, configurando descumprimento dos termos pactuados nos Contratos de Prestação de Serviços celebrados com o Ministério das Cidades;