



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Gabinete do Ministro da Economia

OFÍCIO SEI Nº *570*/2019/GME-ME

Brasília, *22* de *outubro* de 2019.

A Sua Excelência a Senhora  
Deputada SORAYA SANTOS  
Primeira-Secretária da Câmara dos Deputados

**Assunto: Requerimento de Informação.**

Senhora Primeira-Secretária,

Refiro-me ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 803/19, de 27.09.2019, dessa Primeira-Secretaria, por intermédio do qual foi remetida cópia do Requerimento de Informação nº *1328/2019*, de autoria da Comissão Especial da PEC 048/19 – Transf. Estados/Municípios (Emendas à LOA), que requer “informações sobre as razões da lentidão das gerências regionais da Caixa na análise dos contratos e liberação dos recursos federais, em especial nos casos da liberação dos recursos de emendas parlamentares”.

A propósito, encaminho a Vossa Excelência, em resposta à solicitação daquela Comissão, o Despacho FAZENDA-ASPAR (4447032), da Secretaria Especial de Fazenda, com o Ofício nº 0009/2019/VIGOV (4447022), elaborado pela Caixa Econômica Federal.

Atenciosamente,

  
PAULO GUEDES

Ministro de Estado da Economia

<b>PRIMEIRA-SECRETARIA</b>	
Documento recebido nesta Secretaria sem a indicação ou aparência de tratar-se de conteúdo de caráter sigiloso, nos termos do Decreto n. 7.845, de 14/11/2012, do Poder Executivo.	
Fm. <i>24.10.19</i> às <i>11h27</i>	
<i>Alaize</i> Servidor	<i>702405</i> Ponto



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Fazenda  
Assessoria Parlamentar

## DESPACHO

**Processo nº 12100.104947/2019-68**

À Assessoria para Assuntos Parlamentares,

Em atenção ao Despacho GME-CODEP (4223031), encaminho resposta elaborada pela Caixa Econômica Federal contida no Ofício 0009/2019/VIGOV (4447022).

Brasília, 10 de outubro de 2019.

Documento assinado eletronicamente

JEFERSON LUIS BITTENCOURT

Secretário Especial Adjunto de Fazenda, Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Jeferson Luis Bittencourt, Secretário(a) Especial Adjunto(a) de Fazenda Substituto(a)**, em 10/10/2019, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4447032** e o código CRC **945F0341**.

Vice-Presidência Governo  
SBS - Quadra 04 Lote 3/4  
21º Andar  
70.070-140 - Brasília - DF

Ofício nº 0009/2019/VIGOV

Brasília, 07 de outubro de 2019

A Sua Excelência o Senhor  
Paulo Roberto Nunes Guedes  
Ministro de Estado da Economia  
Gabinete do Ministro da Economia - Esplanada dos Ministérios, Bloco P  
70.048-900 – Brasília/DF

Assunto: **Requerimento de Informação nº 1.328/2019**

Senhor Ministro,

1. Reportamo-nos ao Despacho, recepcionado em 27/09/2019, por meio do qual esse Ministério encaminha o Requerimento de Informação (RIC) nº 1.328/2019, oriundo da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 048/2019, que “Requer informações ao Sr. Ministro de Estado da Economia sobre as razões da lentidão das gerências regionais da Caixa na análise dos contratos e liberação dos recursos federais, em especial nos casos da liberação dos recursos de emendas parlamentares”.

2. Inicialmente, para permitir um melhor entendimento das informações aqui trazidas, apresentamos algumas considerações a respeito do papel da CAIXA no acompanhamento da execução de obras e aquisição de equipamentos, objetos de instrumentos de repasse de recursos federais, à luz dos questionamentos da Comissão.

**2.1 Quanto ao fluxo operacional das transferências de recursos da União:**

2.1.1 Em 1995, a Comissão Temporária das Obras Inacabadas do Senado Federal apresentou um relatório que identificava os principais motivos da má aplicação dos recursos públicos federais, que refletiam em obras paralisadas, obras fantasmas, obras sem funcionalidade e etc.

2.1.1.1 Este relatório identificou como as principais causas para a baixa efetividade na aplicação dos recursos públicos federais: (i) a insuficiência de recursos orçamentários, que causava atrasos nos pagamentos; (ii) a pulverização de investimentos de pequeno valor e não vinculados à políticas públicas; (iii) o superfaturamento das obras e (iv) a falta de controle nas transferências de recursos para Estados/Municípios por meio de convênio (repasse dos recursos diretamente aos entes).

2.1.2 A partir de 1996, objetivando enfrentar os principais problemas identificados nas transferências de recursos (obras fantasmas, obras sem funcionalidade e superfaturamentos), foi publicado o Decreto nº 1819/1996, que disciplinou as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais, podendo dessa forma atuar nas transferências de recursos da União consignadas na lei orçamentária anual ou referentes a créditos adicionais para Estados, Distrito Federal ou Municípios, a qualquer título.

2.1.2.1 Desde então, a CAIXA passou a analisar a viabilidade dos projetos e acompanhar a aplicação dos recursos, atuando então como Mandatária da União, cuja definição é:

“Contratada/Mandatária da União: instituição financeira oficial federal que atua como mandatária da União ou da Entidade da Administração pública federal, sendo responsável pela celebração e gestão operacional dos contratos de repasses, voltados para execução de programas geridos pela Administração federal lastreados com recursos consignados no Orçamento Geral da União para Transferências Voluntárias da União”

2.1.3 Até 2017, a CAIXA era contratada individualmente por cada Ministério, sendo que cada Contrato de Prestação de Serviços (CPS) definia o escopo de sua atuação, bem como diferentes diretrizes para acompanhamento dos projetos (diretrizes programáticas), gerando complexidade na prestação de serviços e aumento dos tempos e custos operacionais.

2.1.4 Motivado por demandas do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU), que exigiam a centralização e a uniformização dos regimentos contratuais estabelecidos entre a CAIXA e os Ministérios, o antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), promoveu um chamamento público para seleção de instituições para atuarem como Mandatárias da União, dentro de um novo e padronizado regimento, conforme previsto na Instrução Normativa MPDG nº 02/2018, aberto a todas as instituições financeiras oficiais.

2.1.4.1 Entre os pressupostos do chamamento público, foi solicitado que a instituição financeira possuísse capacidade técnica de atendimento, com estrutura corporativa adequada à prestação do serviço para demandas em todo o território nacional.

2.1.4.1.1 Neste chamamento, não foi manifestado interesse de participação por outras instituições financeiras, sendo que apenas a CAIXA demonstrou ter capacidade e interesse em prestar estes serviços, vindo a ser credenciada como Mandatária em 22/03/2018, pelo prazo de 60 meses.

2.1.5 O atual CPS da CAIXA com a União estabelece as obrigações entre as partes, o escopo e os prazos para cumprimento das atividades, assim como determina a avaliação da performance da Mandatária.

2.1.6 Conforme a Instrução Normativa MPDG nº 02/2018, as atividades desempenhadas pela Mandatária e os respectivos prazos para realização das atividades são:

- **Análise de Plano de Trabalho** – compreende verificar o enquadramento do objeto e as justificativas dos proponentes às respectivas diretrizes programáticas editadas pelos Ministérios. **Prazo:** até 10 (dez) dias da data da Proposta aprovada e encaminhada pelo Ministério;

- **Análise Pré-Contratual e Formalização do Contrato de Repasse** – no prazo de até 20 (vinte) dias a partir da data do empenho que é feito pelos Ministérios e desde que o plano de trabalho esteja aprovado, e compreende:
- verificar:
    - as informações dos representantes legais dos proponentes;
    - a regularidade das condições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
    - o licenciamento ambiental, se for o caso;
    - o exercício dos poderes inerentes à área de intervenção;
    - o projeto básico; e
    - a previsão orçamentária de contrapartida.
  - Celebrar o Contrato e publicar extrato na imprensa oficial; e
  - Comunicar a celebração ao respectivo poder legislativo.
- **Análise Técnica** – compreende verificar a viabilidade do objeto do contrato quanto às diretrizes do programa de vinculação, prazos, exequibilidade técnica, licenças, orçamentos e peças técnicas de engenharia e arquitetura, e atendimento dos apontamentos dos Ministérios quanto à Síntese do Projeto Aprovado (SPA) para homologação pelo Ministério.

<b>Tipo de Contrato de Repasse</b>	<b>Prazo</b>
Nível I (obras) e IV (máquinas e equipamentos) > R\$ 750 mil	30 dias
Nível II (obras) entre R\$ 750 mil e R\$ 5 milhões	60 dias
Níveis III (obra) > R\$ 5 milhões e Nível V (máquinas e equipamentos) > R\$ 750 mil	90 dias

- **Verificação do resultado da licitação** – compreende verificar a compatibilidade entre o objeto da licitação e o objeto do contrato de repasse, o respeito aos limites de custos permitidos para cada objeto (por meio de referências oficiais – exemplo: Sistema Nacional de Preços e Índices da Construção Civil - SINAPI), a homologação, adjudicação e publicidade do certame.

<b>Tipo de Contrato de Repasse</b>	<b>Prazo</b>
Nível I (obras) e IV (máquinas e equipamentos) > R\$ 750 mil	20 dias
Nível II (obras) entre R\$ 750 mil e R\$ 5 milhões	40 dias
Níveis III (obra) > R\$ 5 milhões e Nível V (máquinas e equipamentos) > R\$ 750 mil	60 dias

- **Acompanhamento da execução do objeto e desbloqueio de recursos financeiros** – compreende verificar se a execução do objeto está sendo realizada conforme os documentos técnicos apresentados pelo Estado/Município, podendo ocorrer com ou sem vistoria, segundo os critérios da Portaria 424/2016. **Prazo:** 30 (trinta) dias, contados da data de recebimento da solicitação do Estado/Município e desde que haja saldo disponível na conta vinculada ao contrato.

2.1.7 Com relação ao instrumento de repasse, vale destacar que o mesmo pode ser formalizado em **condição suspensiva** (cláusula suspensiva), o que ocorre quando não são apresentados, até a data da formalização do contrato de repasse, a documentação técnica do projeto, o licenciamento ambiental ou a comprovação do exercício dos poderes sobre a

propriedade da área de intervenção na qual o objeto será executado. Em regra, enquanto estiver em condição suspensiva, o contrato não poderá receber recursos de repasse federal.

2.1.7.1 A União estabelece como prazo para atendimento da condição suspensiva **até 9 (nove) meses**, contados da assinatura do contrato de repasse. Esse prazo **pode ser prorrogado por mais 9 (nove) meses**, por solicitação dos Estados/Municípios, totalizando 18 (dezoito) meses, exceto no caso das propostas do Ministério da Saúde, onde o prazo é de 12 (doze) meses prorrogáveis por mais 12 (doze).

2.1.7.2 Este tipo de condição suspensiva responde por grande parte dos longos prazos decorridos desde a contratação até a conclusão dos projetos.

2.1.7.3 Como exemplo, destacamos que dos 6.708 contratos de repasse decorrentes de emendas parlamentares, assinados em 2018, 5.023 foram contratados com Cláusula Suspensiva (75% da carteira), e até outubro/ 2019, 3.050 operações ainda permanecem nessa condição (45% da carteira), o que contribui para o aumento significativo do prazo total do processo de transferência de recursos.

2.1.7.4 Importante ressaltar que só após a retirada da cláusula suspensiva e a conclusão da análise, os Estados/Municípios deverão realizar o devido processo licitatório, o que demandará mais uma significativa parte do tempo da etapa prévia à execução das obras.

2.1.8 Cabe destacar que os prazos de cada etapa do processo, apresentados no item 2.1.6, são exclusivos para as atividades da Mandatária, que para executar seu papel necessita receber dos Estados/Municípios documentos que atendam aos instrumentos regulatórios.

2.1.8.1 É importante esclarecer que, além dos tempos contratuais previstos para a execução das atividades, por parte da CAIXA, existem etapas que geram acréscimos de prazo na execução contratual, mas não são decorrentes das atividades da CAIXA, conforme exemplificado a seguir:

- Tempo para que os Estados/Municípios elaborem e enviem documentos para a CAIXA;
- Tempo para que os Estados/Municípios complementem ou ajustem os documentos incompletos ou inadequados;
- Tempo para que a CAIXA reanalise projetos que foram alterados, unilateralmente, pelos Estados/Municípios; e
- Tempo em que o processo fica parado, quando existem restrições legais ou regulamentares externas que impedem a evolução do processo.

2.1.9 Após a análise do Processo Licitatório, compete aos **Ministérios** disponibilizarem os recursos financeiros para os contratos de repasse. A liberação de recursos deve ocorrer de acordo com o cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho, conforme regramento vigente.

2.1.10 Após a expedição do ofício de “liberação de recursos” **por parte do Ministério**, o processamento da solicitação ocorre, **no máximo, em 3 dias úteis**, desde que atendidos os requisitos impostos pela legislação vigente.

2.1.11 Para a gestão e acompanhamento de transferências de recursos da União foi implementado, pelo antigo MPDG, o Sistema de Convênios (SICONV), que, atualmente, integra a

Plataforma + Brasil, ferramenta web que unifica diferentes sistemas e está em constante evolução, visando facilitar cada vez mais a operacionalização dos contratos de repasse, sob gestão do Ministério da Economia.

2.1.11.1 Esse sistema tem previsão de fazer a mensuração da performance de atuação da Mandatária, especialmente quanto aos prazos de suas atividades.

2.1.11.2 A CAIXA, por ter vasta experiência na operacionalização dos contratos de repasse, tem participação fundamental na especificação dos novos módulos da Plataforma +Brasil, inclusive tendo assinado um Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Economia para este fim.

2.1.11.3 A Plataforma +Brasil também trará total transparência dos registros, possibilitando o controle social sobre as responsabilidades de todos os atores envolvidos.

2.1.11.3.1 De forma sequencial, as etapas envolvidas, com seus respectivos atores, podem ser encadeadas da seguinte forma:

- **Estado/Município** habilita-se na Plataforma +Brasil para receber recursos de contrato de repasse;
- **Estado/Município** inclui sua Proposta na Plataforma;
- **Ministério** analisa a Proposta apresentada e aceita, ou refuta;
- **Ministério** envia a Proposta selecionada para a CAIXA;
- **CAIXA** analisa o plano de trabalho enviado e aprova ou solicita correção ao Estado/Município;
- **Ministério** emite o empenho na Plataforma;
- **CAIXA** solicita documentação para celebração do contrato de repasse;
- **Estado/Município** apresenta a documentação pré-contratual;
- **CAIXA** analisa a documentação e formaliza o contrato de repasse, que pode ter condição suspensiva;
- **Estado/Município** apresenta documentação técnica;
- **CAIXA** analisa a documentação e, se for suficiente, preenche e encaminha a Síntese do Projeto Aprovado - SPA ao Ministério para homologação;
- **Ministério** analisa a SPA e, se as informações forem suficientes, homologa a SPA e envia à CAIXA;
- **CAIXA** retira a cláusula suspensiva e autoriza o Estado/Município a realizar o processo licitatório;
- **Estado/Município** apresenta documentos e o resultado da licitação realizada;
- **CAIXA** verifica a compatibilidade dos custos da licitação com os aprovados anteriormente e com os limites estabelecidos no SINAPI;
- **CAIXA** informa ao Ministério os contratos de repasse aptos ao recebimento da primeira parcela de recursos financeiros;
- **Ministério** envia ofício à CAIXA para autorizar a emissão da Ordem Bancária;
- **Estado/Município** executa parcela do objeto e apresenta solicitação de desbloqueio de recursos à CAIXA;
- **CAIXA** analisa documentação apresentada, verifica pendências impeditivas de desbloqueio de recursos financeiros e realiza vistoria, se for o caso.
- **Estado/Município** realiza aporte de contrapartida, insere documentos fiscais na Plataforma +Brasil e realiza o pagamento à empresa executora vencedora das

licitações, por meio da Ordem Bancária de Transferências Voluntárias – OBTV, sendo esse ato de responsabilidade exclusiva dos Estados/Municípios.

2.1.12 Em resumo, a liberação da primeira parcela de recursos, pelo Ministério, depende de condicionantes que estão sob responsabilidade de diferentes atores:

- Cabe exclusivamente aos **Estado/Município** atender as condições suspensivas do contrato de repasse;
- Cabe exclusivamente ao **Ministério**, gestor dos recursos, para contratos de obra acima de 750 mil, aprovar (homologar) a Síntese do Projeto Aprovado (SPA);
- Cabe exclusivamente aos **Estado/Município** concluir o processo licitatório, em conformidade com a legislação aplicável;
- Vencidas as etapas anteriores, cabe à **CAIXA** verificar o resultado da licitação, com base nos parâmetros definidos nos regimentos específicos (leis, decretos, portarias, acórdãos e recomendações dos órgãos de controle e fiscalização).

2.1.13 Já o “**desbloqueio de recursos**”, ou seja, a liberação da CAIXA para os Estados/Municípios movimentarem recursos financeiros das contas vinculadas, para pagamento das empresas contratadas, ocorre:

- Sem a realização de vistoria prévia da CAIXA, para operações cujos valores contratados sejam inferiores a R\$ 750 mil, até atingir o percentual físico acumulado de 50%, mediante a apresentação de “solicitação de autorização de desbloqueio” e documentos que comprovem que o objeto está sendo executado; ou
- Com a realização de vistoria prévia, nas quantidades previstas na legislação, para as demais operações.

2.2 Vale destacar que os tempos de liberação dos recursos federais são impactados:

- Pelo complexo fluxo processual estabelecido, conforme item 2.1 deste Ofício; e
- Pelo tempo de resolução de situações não previstas no fluxo processual regular, que variam conforme o ator envolvido:
  - **Ministério**: complexidade na homologação de SPA, contingenciamento da liberação de recursos financeiros, análise de pedidos dos Estados/Municípios para excepcionar normas, e outros;
  - **CAIXA**: retrabalho motivado pela apresentação de documentos incompletos pelos Estados/Municípios, análise de mais de um processo licitatório por objeto, realização de vistorias extras devido a boletim de medição incompleto etc.;
  - **Estado/Municípios**: demora no atendimento da condição suspensiva, erros na elaboração do boletim de medição, alimentação errôneas de documentos na Plataforma +Brasil, entre outros;
  - por interferências externas (ação judicial, órgãos de controle, órgãos ambientais etc.).

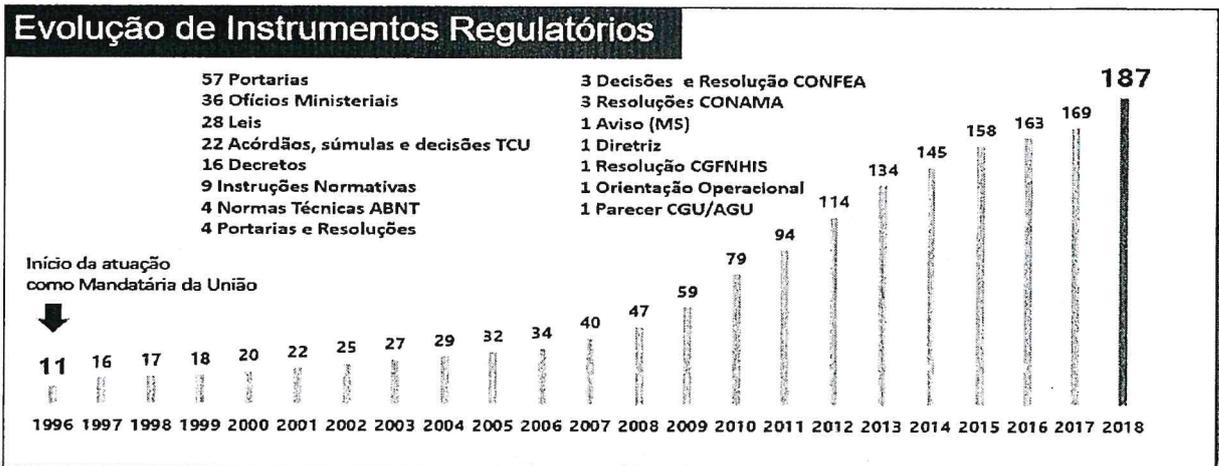
2.3 Todos os instrumentos regulatórios, além dos regimentos contratuais, estão dispostos no Anexo 1 deste Ofício. Este arcabouço regulatório é formado por regulamentos

editados pelos Poderes Executivo e Legislativo, além das determinações oriundas dos órgãos de controle interno e externo e do Poder Judiciário.

2.3.1 O atendimento desta grande quantidade de regramentos (hoje mais de 187 instrumentos) onera, excessivamente, os tempos e os custos envolvidos no processo, tanto para a mandatária quanto para os Estados/Municípios e os Ministérios, que também estão submetidos ao mesmo regramento.

2.3.2 O crescimento vertiginoso da quantidade de instrumentos regulatórios é apresentado no quadro abaixo.

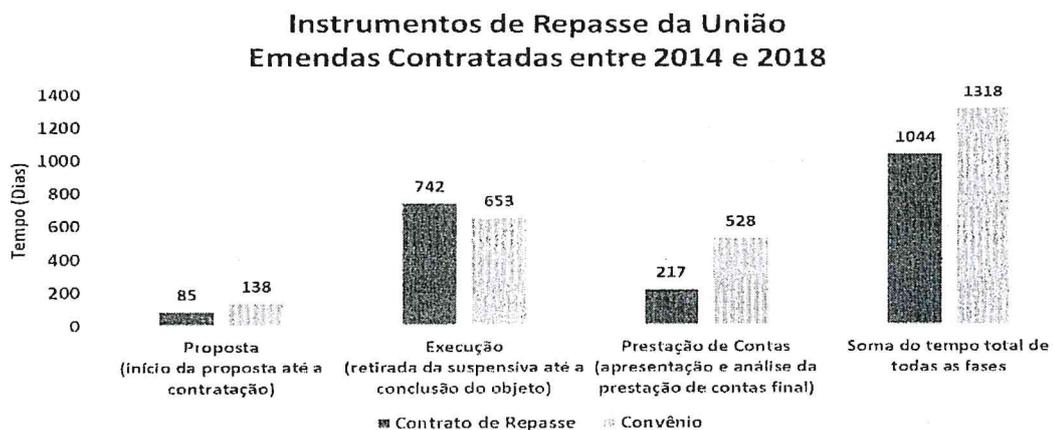
### Contexto Histórico



2.4 Quando comparamos emendas parlamentares executadas por convênio, onde não há atuação da CAIXA, com as emendas executadas por meio de contrato de repasse, nos quais há o acompanhamento desta, verificamos uma significativa diferença entre os prazos de execução.

2.4.1 O universo estudado foi extraído da Plataforma +Brasil e contempla 28.157 contratos de repasse que juntos somam R\$ 13,9bi, comparados com 15.984 convênios que somam R\$ 8,8bi.

2.4.2 Nesse sentido, o modelo onde há participação da CAIXA é mais célere, conforme dados extraídos da Plataforma +Brasil, demonstrados no gráfico abaixo:



Fonte: Plataforma + Brasil (painelsiconv.planejamento.gov.br), Out 2019.

2.5 Cabe destacar que, no gráfico acima, os tempos demonstrados incluem os prazos da CAIXA, dos Ministérios e dos Estados/Municípios.

2.6 A redução de mais de 20% do prazo total de execução das transferências onde há a participação da CAIXA deve-se a assistência técnica prestada aos Estados/Municípios.

2.6.1 Além das atividades previstas no CPS, a CAIXA, como Mandatária da União, atua na assistência técnica aos Estados/Municípios, apoiando e orientando, com equipes técnicas especializadas, a execução de atividades de responsabilidade dos mesmos.

2.6.2 A assistência técnica da CAIXA envolve a qualificação dos projetos apresentados, orientação para a elaboração de orçamento com consequente redução dos custos das obras, orientação para a correta produção de documentos técnicos e atendimento a legislação pertinente.

3. Após a contextualização do processo de transferência de recursos públicos, prestamos, a seguir, os esclarecimentos relativos ao RIC 1328/2019:

3.1 **“Relatório pormenorizado sobre os contratos de repasses federais, convênios ou instrumentos congêneres, desde 2014, ano a ano, nos quais a Caixa Econômica Federal tenha figurado como Mandatária da União nos casos de transferências voluntárias de programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares, segregando individuais e coletivas”.**

3.2 No tocante ao **“i) montante total de recursos e o quantitativo de propostas analisadas, executadas e não executadas”**, apresentamos, a seguir, as informações solicitadas:

#### Emendas Parlamentares Individuais

Ano de Contratação	Operações Contratadas		Operações Concluídas		Operações em Execução		Operações não Iniciadas		Operações Canceladas	
	Qtd	Valor (R\$bi)	Qtd	Valor (R\$bi)	Qtd	Valor (R\$bi)	Qtd	Valor (R\$bi)	Qtd	Valor (R\$bi)
2014	5.237	2,24	2.856	0,89	1.325	0,77	101	0,07	955	0,51
2015	2.961	1,40	1.346	0,44	1.147	0,67	49	0,06	419	0,23
2016	6.537	2,64	2.218	0,56	3.097	1,33	487	0,35	735	0,40
2017	5.972	2,40	954	0,23	2.530	0,96	2.289	1,12	199	0,09
2018	6.796	2,15	456	0,08	1.311	0,29	4.965	1,75	64	0,02
2019	3	0,00	0	-	1	0,00	2	0,00	0	-
<b>Total</b>	<b>27.506</b>	<b>10,83</b>	<b>7.830</b>	<b>2,19</b>	<b>9.411</b>	<b>4,03</b>	<b>7.893</b>	<b>3,34</b>	<b>2.372</b>	<b>1,25</b>

Fonte Plataforma +BRASIL. OUT2019

Observação: As contratações do ano de 2019 aguardam a definição quanto ao novo escopo de atuação da Mandatária pelo Ministério da Economia, de forma a atender a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2019.

#### Emendas Parlamentares Coletivas

Ano de Contratação	Operações Contratadas		Operações Concluídas		Operações em Execução		Operações não Iniciadas		Operações Canceladas	
	Qtd	Valor (R\$bi)	Qtd	Valor (R\$bi)	Qtd	Valor (R\$bi)	Qtd	Valor (R\$bi)	Qtd	Valor (R\$bi)
2014	1	0,01	0	-	0	-	0	-	1	0,01
2015	617	0,33	240	0,08	237	0,15	15	0,02	125	0,08
2016	79	0,43	11	0,01	36	0,10	10	0,28	22	0,04
2017	86	1,19	1	0,07	30	0,61	52	0,48	3	0,02
2018	25	0,56	0	-	2	0,01	23	0,56	0	-
2019	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
<b>Total</b>	<b>808</b>	<b>2,52</b>	<b>252</b>	<b>0,15</b>	<b>305</b>	<b>0,87</b>	<b>100</b>	<b>1,34</b>	<b>151</b>	<b>0,16</b>

Fonte Plataforma +BRASIL. OUT2019

Observação: As contratações do ano de 2019 aguardam a definição quanto ao novo escopo de atuação da Mandatária pelo Ministério da Economia, de forma a atender a LDO 2019.

3.2.1 Ressaltamos que todas as operações na situação de “Não iniciadas”, ainda não possuem autorização para início do objeto, tendo como principais motivos:

- a) não apresentação da documentação para a retirada da cláusula suspensiva (projeto, titularidade de área e licenciamento ambiental), situação exclusiva para operações contratadas a partir de 2017;
- b) não realização do processo licitatório;
- c) não liberação de recursos, por parte dos Ministérios, para autorização do início de objeto (situação exclusiva para as operações de obras com valor de repasse abaixo de R\$ 750.000,00).

3.2.2 Como principais razões para as “Operações canceladas”, podemos citar:

- a) não atendimento da condição suspensiva nos prazos definidos nos instrumentos regulatórios;
- b) solicitação de distrato por parte dos Estados/Municípios; e
- c) inércia por parte dos Estados/Municípios.

3.2.3 Verifica-se que 20% das emendas individuais já foram concluídas, enquanto apenas 6% das emendas coletivas estão finalizadas. Esta diferença deve-se a dois fatos principais:

- praticamente 70% do valor das emendas coletivas foram contratadas a menos de 2 anos, sendo o tempo decorrido insuficiente para atendimento aos quesitos exigidos para o início da execução de boa parte dos objetos (apresentação de projeto, ou de titularidade de área ou do licenciamento ambiental).
- as emendas coletivas apresentam maiores valores médios (em torno de R\$ 3,00 milhões para as emendas coletivas e de R\$ 400 mil para as emendas individuais) e maior complexidade, tendo assim, prazos maiores para sua contratação e execução.

3.2.4 Por outro lado, verifica-se que os cancelamentos das emendas coletivas correspondem a aproximadamente 6% da carteira, enquanto os cancelamentos das emendas individuais totalizam 12%. Tal fenômeno, deve-se ao maior índice de governança das emendas coletivas, com mais atores envolvidos nos projetos e vinculação com outras políticas públicas.

3.3 No tocante ao “**ii) o prazo médio de análise das propostas, da primeira medição e da liberação da primeira parcela financeira, bem como para conclusão dos objetos e para liberação da última parcela financeira**”, apresentamos, a seguir, os esclarecimentos pertinentes ao assunto:

### 3.3.1 **Tempo de análise das propostas**

3.3.1.1 Para a etapa de análise, a Plataforma +BRASIL já possui funcionalidades ativas que permitem a individualização, atribuição e contabilização dos tempos e movimentos envolvidos nos processos de repasse. Considerando que esta funcionalidade foi implantada para contratos de repasse assinados a partir de 2018, apresentaremos os dados relativos a este período.

**Medianas dos tempos de Análise (em dias) - Carteira de 2018**

Faixas de valores dos contratos de repasse	Prazo exigido contratualmente para Análise - IN 002/2018	Prazo CAIXA
Nível I - Obras e serviços de engenharia	30	14
Nível II - Obras serviços de engenharia	60	32
Nível III - Obras e serviços de engenharia	90	22
Nível IV - Máquinas e equipamentos	30	11
Nível V - Máquinas e equipamentos	90	9

Fonte: Plataforma +BRASIL, OUT2019

3.3.1.2 Para expressar da melhor forma a medida de tendência central dos dados, obtidos da Plataforma +Brasil, adotou-se a mediana.

### 3.3.2 Tempo de liberação das parcelas

3.3.2.1 Inicialmente, cabe destacar que estão **em construção**, na Plataforma +Brasil, as funcionalidades que permitirão o rastreamento, controle e individualização dos tempos e movimentos entre o envio, pelo Estado/Município, do pedido de desbloqueio (acompanhado do boletim de medição e demais documentos) e o seu efetivo desbloqueio, por parte da CAIXA. Estas funcionalidades, quando prontas, permitirão a devida contabilização dos tempos decorridos por responsabilidade de cada ator.

3.3.2.2 Assim, visando atender a demanda deste RIC e considerando o prazo exíguo para resposta, levantamos, em nossos processos, uma amostra das datas de envio dos boletins de medição por parte dos Estados/Municípios, para compará-los com as datas de efetivo desbloqueio.

3.3.2.3 Cabe destacar que o intervalo de tempo levantado, conforme descrito acima, abrange a análise e operacionalização do desbloqueio pela CAIXA e os tempos para apresentação dos documentos e resolução de pendências pelos Estados/Municípios, que impedem os desbloqueios de recursos. Os principais fatores impeditivos são:

- Falta de recurso de repasse da União;
- Documentação para desbloqueio incompleta (Notas fiscais, licenças, documentação técnica, falta de prestação de contas parcial etc.);
- Glosas (evolução física não autoriza o desbloqueio financeiro); e
- Falta do aporte de contrapartida para o desbloqueio de recursos.

### 3.3.3 Tempos da primeira medição e da liberação da primeira parcela financeira

3.3.3.1 Foram levantadas informações de 2.931 contratos (2.818 de emendas individuais e 113 de emendas coletivas), a partir dos quais calculamos os valores medianos para esta fase do processo.

3.3.3.2 Como a maior parte das operações não exige “medição” (aferição) pela CAIXA para liberações de parcela financeira (desbloqueio) de até 50% dos recursos, não há correlação entre as primeiras “medições” (aferições) com as primeiras liberações de parcela financeira (desbloqueios).

3.3.3.3 Nos casos onde há “medição” (aferição) antes da primeira liberação, o tempo da medição está contido no tempo da liberação. Por esse motivo, não foram levantados os prazos das primeiras “medições” (aferições).

3.3.3.4 No quadro abaixo, apresentamos a mediana dos tempos em que a CAIXA efetua o primeiro desbloqueio das operações estudadas. Estes tempos consideram a diferença entre o momento em que a operação atenda as principais condições de desbloqueio até a data do efetivo desbloqueio dos recursos pela CAIXA.

3.3.3.5 Para fins deste levantamento, adotamos como o momento em que a operação atende as principais condições de desbloqueio: primeiro crédito de recursos pelo Ministério, autorização de início de objeto e envio do primeiro boletim de medição pelo Estado/Município.

3.3.3.6 Vale mais uma vez ressaltar, que além destes, outros fatores podem impedir a CAIXA de efetuar o desbloqueio, conforme item 3.3.2.3.

**Mediana de tempo (em dias) para a CAIXA efetuar o primeiro desbloqueio**

**Emendas Parlamentares Individuais**

<b>Ano Contratação</b>	<b>Mediana</b>
2014	25
2015	24
2016	23
2017	18
2018	5

Fonte: CAIXA, OUT2019

**Mediana de tempo (em dias) para a CAIXA efetuar o primeiro desbloqueio**

**Emendas Parlamentares Coletivas**

<b>Ano Contratação</b>	<b>Mediana</b>
2014	sem operações
2015	30
2016	34
2017	11
2018	Não iniciadas

Fonte: CAIXA, OUT2019

**3.3.4 Tempos para conclusão dos objetos e para liberação da última parcela financeira**

3.3.4.1 Foram levantadas informações de 2.335 contratos concluídos (2.266 de emendas individuais e 69 de emendas coletivas), a partir dos quais calculamos os valores medianos para esta fase do processo.

3.3.4.2 Nos quadros a seguir, apresentamos o tempo mediano para o Estado/Município atender as condições necessárias para a CAIXA efetuar o último desbloqueio.

3.3.4.3 Este tempo considera a diferença entre o envio do último boletim de medição pelo Estado/Município até a data do efetivo último desbloqueio dos recursos pela CAIXA.

**Mediana de tempo (em dias) para o Estado/Município atender as condições para a CAIXA poder efetuar o último desbloqueio**

**Emendas Parlamentares Individuais**

Ano Contratação	Mediana
2014	100
2015	94
2016	50
2017	38
2018	0

Fonte: CAIXA, OUT2019

Obs: Para os contratos assinados em 2018, a mediana foi 0 porque dos 36 contratos concluídos, 21 tiveram o último desbloqueio realizado no mesmo dia de recebimento do Boletim de Medição, logo a mediana dessa série é 0.

**Mediana de tempo (em dias) para o Estado/Município atender as condições para a CAIXA poder efetuar o último desbloqueio**

**Emendas Parlamentares Coletivas**

Ano Contratação	Mediana
2014	Sem operações
2015	102
2016	138
2017	23
2018 <sup>1</sup>	Não iniciadas

Fonte: CAIXA, OUT2019

3.3.4.4 Para a realização do último desbloqueio é exigido o atendimento de todas as pendências.

3.3.4.5 De forma a demonstrar os tempos exclusivamente da CAIXA, realizamos um exercício a partir de dados levantados das safras 2016, 2017 e 2018, onde excluimos os contratos que apresentavam impedimentos para a CAIXA efetuar o último desbloqueio, resultando nos tempos abaixo:

**Mediana de tempo (em dias) para a CAIXA efetuar o último desbloqueio, quando não há impeditivos**

**Emendas Parlamentares Individuais**

Ano Contratação	Mediana
2016	22
2017	9
2018	0

Fonte: CAIXA, OUT2019

Obs: Para os contratos assinados em 2018, a mediana foi 0 porque dos 32 contratos concluídos, 21 tiveram o último desbloqueio realizado no mesmo dia de recebimento do Boletim de Medição, logo a mediana dessa série é 0.

3.3.4.6 Nos quadros abaixo, apresentamos o tempo mediano de conclusão dos objetos. Este tempo considera a diferença entre a data de contratação e a data de conclusão do objeto (último desbloqueio).

**Mediana de tempo para conclusão dos objetos  
Emendas Parlamentares Individuais**

Ano Contratação	Mediana
2014	986
2015	846
2016	625
2017	393
2018	276

Fonte: Plataforma +BRASIL, OUT2019

**Mediana de tempo de conclusão dos objetos  
Emendas Parlamentares Coletivas**

Ano Contratação	Mediana
2014	Sem operações
2015	863
2016	666
2017	372
2018	Não iniciadas

Fonte: Plataforma +BRASIL, OUT2019

4. Conforme informado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (MTCGU) no relatório nº 201700374 “O processo de transferências voluntárias é por natureza complexo, visto envolver diversos atores – órgãos concedentes, entes federados e organizações sociais convenientes, cada qual com nível de maturidade de gestão diferentes. Além disso, os instrumentos operacionalizam inúmeras políticas públicas diferentes, que se refletem em centenas de objetos singulares”.

5. A complexidade do processo combinada com a carência técnica e de governança de muitos Entes Subnacionais já demonstrou, no passado, ser a razão de diversos problemas na aplicação dos recursos públicos.

5.1 Nesse cenário a CAIXA se apresenta como um importante aliado dos Entes Subnacionais, apoiando por meio de assistência técnica na qualificação e conformidade dos projetos.

6. A CAIXA acredita que este processo precisa ser aprimorado para se tornar mais célere e menos custoso e vem trabalhando junto ao Ministério da Economia na construção de alternativas de simplificação, desburocratização e transformação digital do processo, como por exemplo, na especificação de melhorias na Plataforma +Brasil.

6.1 Abaixo elencamos as principais propostas para a simplificação do processo de transferência de recursos federais:

i) **Análise paramétrica de orçamentos para operações até R\$1,5 milhão:** processo de análise que dispensa a verificação por custo unitário dos orçamentos apresentados pelos Estados/Municípios, o que reduzirá substancialmente os tempos e custos da CAIXA e dos Estados/Municípios. Cabe destacar que tal proposta pode contemplar cerca de 95% das novas contratações.

ii) **Automatização da verificação do Resultado do Processo Licitatório:** Considerando a proposta do item “i”, a Mandatária não necessitaria realizar análise de orçamento da planilha vencedora para as operações de até R\$ 1,5 milhão, podendo ser verificado, eletronicamente na Plataforma +Brasil.

iii) **Aumento do valor máximo do Nível 1 da Portaria 424/2016:** Atualmente o valor máximo do Nível 1 é de R\$750 mil, com regramento simplificado para essas operações. A proposta visa estender o regramento simplificado para as operações de valor de repasse de até R\$1,5 milhão.

iv) **Redução do número de vistorias:** Obrigatoriedade de apenas 2 (duas) vistorias, a inicial e a final, para as operações de valor de repasse de até R\$750 mil, e 3 (três) vistorias para as operações de R\$750 mil até R\$1,5 milhão, sendo elas a inicial, no marco de 50% e a final.

v) **Automatização da Comprovação de Atendimento à LDO e LRF:** Automatização das consultas dos itens disponíveis no SIAFI/CAUC diretamente na Plataforma +Brasil e inserção das Declarações Extra-CAUC diretamente na Plataforma, sem a necessidade de documentação física.

vi) **Contratação com certificação digital:** Assinatura dos instrumentos diretamente na Plataforma +Brasil, por meio de assinaturas com certificação digital, sem a necessidade de documento físico, reduzindo tempo e custo com a tramitação para assinaturas e guarda de documentos.

vii) **Desbloqueio Automatizado:** Após a inserção dos boletins de medição e o respectivo ateste pelo fiscal dos Estados/Municípios o desbloqueio é feito de forma automatizada. Apenas nos casos em que sejam exigidos vistoria, a Mandatária deverá autorizar os desbloqueios.

viii) **Gestão da Necessidade Financeira:** módulo na Plataforma +Brasil que possibilite aos Estados/Municípios realizar a gestão da necessidade financeira das operações, ou seja, o módulo indicaria qual o valor necessário de cada operação para que os Ministérios realizem os créditos de recursos nas contas vinculadas.

ix) **Prestação de Contas Automática:** a partir da inserção de documentos na Plataforma +Brasil, diretamente pelos Estados/Municípios, a prestação de conta passa a ser realizada de forma automática.

x) **Homologação da SPA:** Revogação dos itens da Portaria 424/2016 que condicionam a homologação das sínteses dos projetos aprovados à continuidade das demais etapas das operações.

xi) **Definição de Matriz de Responsabilidades:** Publicação de Anexo à Instrução Normativa MPDG n.º 002/2018, que estabeleça a responsabilidade dos atores envolvidos em cada etapa do processo de operacionalização dos contratos de repasse, visando dar transparência aos órgãos de controle, congresso, concedentes, convenientes e à sociedade.

6.2 Todo esse rol de propostas apresentadas visa aprimorar o processo de transferência de recursos, garantindo transparência e inovação, com consequente redução de prazos e do custo do controle.

7. Após a análise detalhada do ciclo de vida das operações de transferência de recursos e dos fatores que interferem neste ciclo, entendemos ser improcedente atribuir a lentidão do processo à CAIXA, ao mesmo tempo que reforçamos nossa percepção quanto a relevância e os ganhos, para a sociedade, da atuação da CAIXA como braço operacional de fomento a políticas públicas.

8. Colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos necessários.

Respeitosamente,

**ALEXANDRE HONORIO** Assinado de forma digital por  
ALEXANDRE HONORIO  
**CAYRES:61991767153** CAYRES:61991767153  
Dados: 2019.10.08 15:30:47 -03'00'

**ALEXANDRE HONÓRIO CAYRES**

Superintendente Nacional

Desestatização, Parcerias e Serviços Especiais Governo

**TATIANA THOME DE** Assinado de forma digital por  
TATIANA THOME DE  
**OLIVEIRA:9318367406** OLIVEIRA:93183674068  
Dados: 2019.10.08 15:42:23 -03'00'

8

**TATIANA THOMÉ DE OLIVEIRA**

Vice-Presidente - Interina

Governo