

NOTA TÉCNICA Nº 26/2017

Brasília, 25 de Julho de 2017.

ÁREA: Meio Ambiente e Saneamento/Trânsito e Mobilidade Urbana
TÍTULO: Condições e orientações para o adiamento de prazo de termo de compromisso com o Ministério das Cidades

1. INTRODUÇÃO

O Ministério das Cidades possui programas para acesso a recursos federais, pelos quais são abertos editais que selecionam projetos apresentados pelos Municípios nas áreas de Desenvolvimento Urbana, Habitação, Mobilidade Urbana e Saneamento.

No caso de acesso a recursos, existem informações publicadas pelo Ministério das Cidades referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, transferências voluntárias e transferência de recursos, contendo editais de seleção, manuais e termos de referência para que os Municípios apresentem os projetos.

2. ACESSO A RECURSOS

O acesso aos recursos pelos Municípios pode ser de duas maneiras: por meio de seleção pública de projetos feita pelo Ministério das Cidades ou através de emendas parlamentares, devendo, nos dois casos, o recurso estar previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) da União.

O processo se inicia com a abertura do edital de seleção de projetos apresentados por Estados, Municípios e Distrito Federal, por meio de consulta prévia, ao Ministério das Cidades. A Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana ou outra Secretaria responsável analisa os pleitos com base nas diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e de critérios publicados previamente na página do

Ministério das Cidades.

A transferência dos recursos se dá mediante contrato de repasse entre o Município selecionado e a Caixa Econômica Federal - CEF. O Município se encarrega de licitar e executar o projeto. A CEF faz o acompanhamento físico e financeiro da execução e liberação de recursos com a autorização do Ministério das Cidades. À CAIXA cabe a aprovação do projeto, medição da obra e liberação dos recursos, incluindo o acompanhamento da funcionalidade do empreendimento. A responsabilidade pela execução dos projetos é de Estados e Municípios, os proponentes, incluindo a contratação e a fiscalização da obra.

O governo federal determina a contratação de propostas selecionadas nos editais do PAC Pavimentação e Mobilidade Urbana e os Municípios possuem um prazo para formalizar os contratos de operação de crédito com o agente financeiro. Depois, precisam abrir um processo na Secretaria do Tesouro Nacional. Em seguida, a STN verifica os limites de endividamento e condições de cada Município. Os contratos então são formalizados.

3. CONTRATOS DE REPASSE

O contrato de repasse é um instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros, por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal que atua como mandatário da União. A instituição que opera essa modalidade de transferência é a Caixa Econômica Federal (www.caixa.gov.br).

Os contratos realizados pelos Municípios nestes programas exigem uma contrapartida do Município e os problemas no repasse dos recursos pelo governo federal podem impactar as obras, paralisando as obras já entregues aos Municípios.

Os Municípios podem repassar a responsabilidade da execução das obras de para o governo do Estado, nos casos em que houver acordo ou solicitação por meio de pedido formal do Estado. Cada Município precisa rever os seus contratos e avaliar os impactos dos repasses do governo federal, tal como os restos a pagar não repassados

pelo governo federal.

Como a adesão ao programa é voluntária e as regras de desistência do contrato de repasse devem ser avaliadas caso a caso. Nos casos de obras paralisadas por falta de repasse ou desistência da empresa, destaca-se que é necessário avaliar as cláusulas contratuais e regras para a rescisão.

4. PRORROGAÇÃO DOS CONVÊNIOS COM O MINISTÉRIO DAS CIDADES/CAIXA

É possível pedir prorrogação de prazo de execução de convênios com o Ministério das Cidades, caso o prazo seja insuficiente para a conclusão das obras ou serviços e desde que haja uma justificativa para tal baseada em eventos supervenientes, cujo acontecimento não se pôde prever.

A orientação é que a cada alteração, problema ou situação apresentada pelo Município executor dos serviços, tanto o MCidades quanto a Caixa sejam notificados, na brevidade possível, antes do fim do prazo, de maneira a evitar que o problema evolua e a obra seja paralisada. Quando a obra é paralisada e depois retomada, deve-se solicitar o reequilíbrio de contas, pois o que foi orçado por ter variado de custo. Esse reequilíbrio será custeado pelo Município, motivo pelo qual paralisações de obras devem ser evitadas a todo custo.

Caso o Município identifique que a solução para o problema apresentado poderá ultrapassar a vigência do convênio, o gestor pode optar pelo encerramento de contrato com redução de meta. Para tanto, a porção já executada do contrato deve apresentar funcionalidade. Ou seja, não se pode encerrar um contrato com uma obra que não tenha utilidade.

Caso a obra não tenha atingido ainda a funcionalidade, o Município deve tomar as providências previstas na Lei 8666/1993, que são advertência, multa e rescisão de contrato para que, então, a segunda colocada na licitação possa ser chamada. Toda providência adotada deverá ser sempre notificada ao MCidades e a Caixa.

5. PROCEDIMENTOS PARA O ADIAMENTO DOS PRAZOS DE CONVÊNIO COM O MINISTÉRIO DAS CIDADES

Conforme já antecipado no item 3, a orientação do MCidades é que o Município elabore um ofício com uma justificativa para o pedido de adiamento, mencionando as particularidades do fato superveniente e pedindo a prorrogação da vigência do contrato.

A Caixa é a mandatária da União e o MCidades, como os demais ministérios, é o gestor dos recursos. Logo, os pedidos de prorrogação devem ser feitos diretamente ao MCidades. No entanto é importante que a Caixa também seja notificada, para acompanhar o andamento dos convênios.

Segundo a Portaria Interministerial nº 507/2011, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, art. 50, o convênio poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à concedente, nesse caso o MCidades, 30 dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado, no mínimo.

6. SITUAÇÃO DAS OBRAS

O Tribunal de Contas da União (TCU), em 2015, atendeu à solicitação da Presidência da Câmara dos Deputados e da Comissão de Viação e Transporte – CVT - e enviou informações sobre a situação de obras de mobilidade urbana financiadas com recursos federais que estão paralisadas ou atrasadas. As informações prestadas não foram colhidas por auditorias diretas do TCU, mas informadas pelo Ministério das Cidades.

Desde o início do programa, um total de 2.523 empreendimentos de mobilidade urbana foram financiados com recursos federais, 378 estão incluídos no PAC

Mobilidade, 1.043 constam do PAC Pavimentação e 1.102 empreendimentos não são do PAC, mas oriundos de emendas parlamentares.

Em relação às obras paralisadas ou atrasadas, o PAC Mobilidade tem 55 empreendimentos (14,74%), o PAC Pavimentação tem 152 (14,57%) e as obras oriundas de emendas parlamentares são 235, ou 21,32%. Caso sejam considerados apenas os empreendimentos já iniciados e que apresentam paralisação ou atraso no momento, os percentuais passam a ser de 47,82%, 45,10% e 27,26%, respectivamente.

No entanto, chama a atenção o percentual de empreendimentos que ainda não foram iniciados. No caso do PAC Mobilidade, o percentual de obras não iniciadas frente ao total alcança 69,17%. No PAC Pavimentação, a proporção de obras não iniciadas é de 67,69% em relação ao total e nos empreendimentos originados de emendas tem-se 15,70% de obras não iniciadas.

O valor total de recursos no Orçamento Geral da União (OGU) previstos para serem investidos no PAC Mobilidade alcança R\$ 27,9 bilhões e o montante dos empreendimentos não constantes do PAC, realizados por meio de emendas parlamentares, alcança R\$ 15,8 bilhões. No entanto, os recursos para o PAC Pavimentação, cujas obras paralisadas ou atrasadas somam R\$ 9,8 bilhões, não são oriundos do OGU, mas do Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana (Pró-Transporte), o qual recebe aportes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Foi informado ainda ao Congresso que os dados prestados estão atualizados somente até agosto de 2015 e foram fornecidos pelo Ministério das Cidades. Outra informação importante foi que os dados relativos aos empreendimentos não oriundos do PAC apresentam lacunas em relação à situação da obra em 34,39% dos registros, o que afeta os percentuais informados de estágios das obras nesse programa.

Com relação a recursos e execução orçamentária de obras de saneamento, De acordo com o Contas Abertas, de 2000 a 2015, em valores correntes, R\$ 50,5 bilhões foram autorizados para aplicações federais nas ações de Saneamento Básico Rural e Saneamento Básico Urbano, porém apenas R\$ 19 bilhões foram efetivamente gastos.

O valor executado representa apenas 37,7% da soma das dotações anuais autorizadas.

Somente em 2015, os recursos nas ações de Saneamento Básico Rural e Saneamento Básico Urbano somaram R\$ 2 bilhões, o menor valor dos últimos 6 anos. Quanto a Restos a Pagar, ao fim de 2015, existiam R\$ 6,3 bilhões de restos a pagar, três vezes a soma paga no mesmo ano. De acordo com dados do PAC 1 (2007-2010) e do PAC 2 (2011-2014), dos R\$ 62 bilhões previstos para investimentos em saneamento até 2014, somente R\$ 4,2 bilhões foram executados. A soma consiste em menos de 7% do total. Sendo assim o desempenho mais baixo de todos os setores do PAC.

De acordo com o SNIS, de 2011 a 2015 a população total com água tratada cresceu 0,9% e a população total com esgoto coletado cresceu 2,16%. Enquanto isso, de acordo com o SNIS/Datasus, os gastos com doenças de veiculação hídrica: diarreia, dengue e leptospirose foram, respectivamente, R\$ 405.280,79, R\$ 12.311,78 e R\$ 726,75 em Franca, que detém com o melhor índice de saneamento entre as grandes cidades brasileiras e de R\$ 17.827.388,59, R\$ 1.600.785,28 e R\$ 44.446,29 em Ananindeua, que detém o pior índice de saneamento entre as grandes cidades.

O MCidades afirmou que gastou 20 bilhões de reais em 1.200 obras nos últimos dez anos. Segundo levantamento do Banco Mundial, para atingir a universalização do saneamento serão necessários 300 bilhões de reais.

BOAS PRÁTICAS

Revisão de contratos, regime diferenciado de contratações e licitações

O Município de São Paulo/SP economizou R\$ 442 milhões desde 2013 na contratação de obras nas áreas de drenagem, educação, saúde, turismo e mobilidade. Levantamento da Siurb (Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras) mostra ainda que os descontos alcançados nos processos de licitação lançados no período chegaram a 28,2%.

O resultado foi obtido a partir da adoção de medidas que ampliaram a concorrência entre as empresas e reduziram os prazos de recurso. É possível aumentar a concorrência no limite dos requisitos técnicos, sem perder a qualidade. Em alguns casos, foi possível usar a tabela de preços do Sinap (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), considerada mais em conta do que a da Siurb.

Busca de alternativas para problemas de infraestrutura no abastecimento de água

No caso de operadores de saneamento, os principais problemas enfrentados no tocante à eficiência, são a perda de água tratada, grande volume de energia elétrica demandado para o tratamento de água e esgoto. Tais problemas refletem até mesmo na elaboração de projetos e transferências de recursos por parte dos financiadores, que consideram tais elementos na avaliação de projetos com potencial de sucesso.

O Município de São Romão (MG), de 11 mil habitantes, encontrou uma solução para o abastecimento de água na porção rural de seu Município, instalando um sistema de captação de água para abastecimento utilizando energia fotovoltaica. Os sistemas de bombeamento fotovoltaico ainda são pouco difundidos, porém segundo Boitargo et. al apresentam muitas vantagens. Trata-se de um gerador modular que permite acompanhar o crescimento da demanda de água do local com o aumento da potência do equipamento. O fato do equipamento não possuir partes móveis, facilita sua instalação e manutenção. Outra vantagem do sistema de bombeamento solar a coincidência entre os períodos de elevada insolação com os de maior consumo, sem gerar estresse no sistema. É uma solução eficiente e de baixo custo, considerando a vida útil do sistema, para abastecimento de localidades rurais e isoladas da rede convencional de energia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção do RDC (Regime Diferenciado de Contratações) ajuda a reduzir os prazos de parte das licitações, o que também diminui os custos. Isso porque, nesse modelo, ocorre a chamada inversão de fases, ou seja, analisa-se o preço oferecido

antes da documentação da empresa. Desse modo, só se faz a habilitação da vencedora. O RDC dificulta às empresas saber quem está concorrendo, já que não existe mais a fase de pré-qualificação. Como consequência, além do preço, cai a possibilidade de conluio entre elas.

As mudanças proporcionaram uma média de 18% de desconto nos preços em relação aos previstos. Esse índice era de 2,2% até 2012. Mas para que a redução se confirme ao fim da execução será preciso que as obras não sofram atrasos que provoquem aditamentos nos contratos, elevando os custos.

Controle na emissão de notas fiscais

A Caixa usualmente abre uma conta para cada contrato de repasse. Dessa forma, caso o mesmo Município possua mais de um contrato de repasse no com o MCidades, o Município deve manter um controle rigoroso com a emissão de notas fiscais que a empresa executora das obras e serviços apresenta para ele, incluindo toda a documentação relativa ao contrato. Cada nota fiscal de serviço executado deve ser correspondente ao contrato de repasse ao qual ela está ligada. Mesmo se houver dois serviços iguais nos dois contratos diferentes. Cada nota fiscal será apresentada ao seu contrato específico para fins de medição no Sistema de Convênios (Siconv). Caso o Município decida adiantar uma porção da obra com recursos próprios, ele deve fazer o depósito do recurso próprio na conta aberta pela Caixa para esse serviço e, em seguida, pedir o ressarcimento pela Caixa.

Meio Ambiente e Saneamento/CNM

saneamento@cnm.org.br
meioambiente@cnm.org.br

(61) 2101-6024
(61) 2101-6038

Trânsito e Mobilidade/CNM

transito@cnm.org.br
(61) 2101-6031

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Lei Nº 8.666, de 21 de Junho de 1993*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 29 maio 2017.

_____. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. *Portaria Interministerial Nº 507, de 24 de Novembro de 2011*. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>>. Acesso em: 29 maio 2017.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das licitações);

_____. Portaria nº 517, de 3 de novembro de 2010, que orienta sobre o processo geral de aprovação e execução dos Programas e Ações sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, exceto os que integram o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

_____. Portaria nº 378, de 14 de agosto de 2012, aprovando o Manual de Instruções para Contratação dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Procedimento Simplificado.

_____. Sistemática do Ministério das Cidades, Manual para Apresentação de Propostas.

_____. Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Procedimento Simplificado. Divulgado pela Portaria nº 164, de 12 de abril de 2013, publicada no DOU nº 71, de 15 de abril de 2013, Seção 1, pág. 101 e com as alterações introduzidas pelas Portarias nºs 270, de 13 de junho de 2013, publicada no DOU nº 113, de 14 de junho de 2013, Seção 1, pág. 47; 280, de 25 de

junho de 2013, publicada no DOU nº 121, de 26 de junho de 2013, Seção 1, pág. 70; 287, de 28 de junho de 2013, publicada no DOU nº 124, de 1º de julho de 2013, Seção 1, pág. 57; 349, de 26 de julho de 2013, publicada no DOU nº 144, de 29 de julho de 2013, Seção 1, pág. 176; 444, de 26 de setembro de 2013, publicada no DOU nº 189, de 30 de setembro de 2013, Seção 1, págs. 84 e 85; 13, de 14 de janeiro de 2014, publicada no DOU nº 10, de 15 de janeiro de 2014, Seção 1, págs. 43 e 44; 43, de 28 de janeiro de 2014, publicada no DOU nº 21, de 30 de janeiro de 2014, Seção 1, pág. 93; 685, de 24 de outubro de 2014, publicada no DOU nº 207, de 27 de outubro de 2014, Seção 1, pág. 53; e 686, de 24 de outubro de 2014, publicada no DOU nº 207, de 27 de outubro de 2014, Seção 1, pág. 53.

_____. Manual de Instruções para Aprovação e Execução de Programas e Ações do Ministério das Cidades – Transferências Voluntárias. Divulgado pela Portaria nº164, de 12 de abril de 2013, publicada no DOU nº 71 de 15 de abril de 2013, Seção 1, pág. 101 e com as alterações introduzidas pelas Portarias nºs 270, de 13 de junho de 2013, publicada no DOU nº 113 de 14 de junho de 2013, Seção 1, pág. 47 e 280, de 25 de junho de 2013, publicada no DOU nº 121 de 26 de junho de 2013, Seção 1, pág. 70.

BOITRAGO, Samuel Alves et al. CAPTAÇÃO DE ÁGUA POR SISTEMA FOTOVOLTAICO PARA CONSUMO HUMANO NA LOCALIDADE RURAL ILHA CAIAPÓS, SÃO ROMÃO, MINAS GERAIS. *Revista Eletrônica de Engenharia Civil*, Montes Claros, v. 12, n. 2, p.43-52, 04 jul. 2016. Semestral. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/reec/article/viewFile/37490/pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2017.