



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTÃO
EXERCÍCIO : 2009
PROCESSO N° : 80000.017800/2010-89
UNIDADE AUDITADA : SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL
CÓDIGO UG : 560006
CIDADE : BRASÍLIA
RELATÓRIO N° : 244130
UCI EXECUTORA : 170987

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º **244130**, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pela **SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL**.

I - INTRODUÇÃO

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de **01/09/2010 a 27/10/2010**, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame nas unidades jurisdicionadas acima listadas e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

II - RESULTADO DOS TRABALHOS

3. Verificamos no Processo de Contas a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-57/2008 e pelas DN-TCU-102/2009 e 103/2010.

4. Em acordo com o que estabelece o Anexo VI da DN TCU-102/2009, e em face dos exames realizados, cujos resultados estão consignados no "Anexo I ao Relatório n° 224130 - Demonstrativo das Constatações", efetuamos as seguintes análises:

4.1 ITEM 01 - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO

O quadro abaixo apresenta resumidamente os Programas/Ações de Governo que estavam a cargo da SNSA em 2009:

Programas/ações em 2009 da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades										
Prog de Governo	Ação Orç.	Descrição da Ação Orçamentária	Unidade de Medida	Dados Físicos			Dados Financeiros - Valores em R\$			
				A-Previsto (LOA+Cred)	B-Realizado	% Realizado - C=B/A	E-LOA + Créditos	F-Empenhado	G-Liquidado	% Execução - H=G/E
0122	10SC	Apoio a Sistemas de Abastecimento D'água em Municípios de Regiões Metropolitanas, de RIDEs, Municípios com mais de 50.000 habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150.000 habitantes	Família beneficiada	423.915,00	159.787,00	37,69%	504.888.207,00	488.808.913,00	188.785.957,00	37,39%
	1N08	Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios de Regiões Metropolitanas, de RIDEs, Municípios com mais de 50.000 habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150.000 habitantes	Família beneficiada	401.412,00	90.664,00	22,59%	941.530.491,00	911.948.251,00	203.645.024,00	21,63%
	10T1	Apoio a Projetos de Ação Social em Saneamento (PASS BID)	Família beneficiada	6.250,00	2.324,00	37,18%	15.000.000,00	12.269.077,00	7.926.507,00	52,84%
0310	1D73	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	Projeto apoiado	16.659,00	3.802,00	22,82%	2.532.754.921,00	1.454.751.640,00	17.920.158,00	0,71%
1128	10S5	Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de RIDEs, ou Municípios e Consórcios Públicos com mais de 150 mil habitantes	Família beneficiada	85.632,00	37.428,00	43,71%	1.091.697.856,00	1.091.697.833,00	394.044.495,00	36,09%
1136	8872	Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano	Pessoa capacitada	18.000,00	10.141,00	56,34%	1.408.000,00	686.974,00	505.454,00	35,90%
	8871	Apoio à Elaboração de Estudos e Implementação de Projetos de Desenvolvimento Institucional e Operacional e à Estruturação da Prestação dos Serviços de Saneamento Básico e Revitalização dos Prestadores de Serviços Públicos de Saneamento	Projeto apoiado	2.067,00	3,10	0,15%	4.960.000,00	4.438.548,00	1.093.131,00	22,04%
	1P95	Apoio à Elaboração de Projetos de Saneamento em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes.	Projeto elaborado	2.750,00	0,00	0,00%	11.700.000,00	11.490.702,00	938.700,00	8,02%
1138	10SG	Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentáveis e de Manejo de Águas Pluviais	Família beneficiada	60.222,00	0,00	0,00%	507.694.605,00	493.830.017,00	48.699.553,00	9,59%
TOTAL							5.611.634.080,00	4.469.921.955,00	863.558.979,00	15,39%

Fontes: LOA/2009, SIGPLAN/2009 e Relatório de Gestão 2009 da SNSA - Plan.: Execução-SNSA-2009

O quadro anterior mostra uma baixa execução financeira das ações orçamentárias do exercício, o que leva à inscrição de valores elevados em Restos a Pagar (RAP) para o exercício seguinte.

A liberação dos limites orçamentários ao final do exercício, como tem sido a praxe nos últimos anos, obriga que o gestor das ações de governo proceda às contratações e aos respectivos empenhos no apagar das luzes do exercício, restringindo a execução físico-financeira governamental ao longo do exercício. Esta prática tem sido observada ao longo dos anos, gerando uma distorção na execução orçamentária e financeira dos programas de governo.

Com isto, a maior parte da execução físico-financeira do exercício se dá nos Restos a Pagar de Exercícios Anteriores.

Os quadro a seguir mostram a execução da SNSA em 2009:

TODOS OS PROGRAMAS/AÇÕES DA SNSA - Posição de 31/12/2009					
Execução orçamentária e financeira da LOA de 2009 - Valores em R\$					
Ação SNSA	Orçamento do exercício de 2009				
	Dotação Final 2009	Empenhos emitidos	Valor Liquidado	Valor pago	RAP não proc. inscritos
Total	5.104.799.019,00	4.363.807.901,02	858.338.632,12	667.208.126,03	3.500.466.268,90
Fonte: SIAFI 2009 - Plan.: SIAFI-MCIDADES					
Execução de Restos a Pagar não processados de anos anteriores - Valores em R\$					
	RAPs não proc. a liquidar	RAPs não proc. Pagos	RAPs não proc. Transferidos	Total	
	2.726.915.307,00	1.268.553.134,63	0,00	3.995.468.441,63	
Fonte: SIAFI 2009 - Plan.: SIAFI-MCIDADES					
Execução de Restos a Pagar processados de anos anteriores - Valores em R\$					
	RAPs proc. Pagos	RAPs proc. a pagar	RAPs proc. Transferidos	Total	
	200.037,68	75.600,00	0,00	275.637,68	
Fonte: SIAFI 2009 - Plan.: SIAFI-MCIDADES					

Outra consequência destas liberações tardias é que vai havendo um acúmulo de restos a pagar (RAPs) de um exercício para o outro. O quadro a seguir sintetiza as informações dos três quadros anteriores e demonstra a afirmativa acima:

Resumo das Ações da SNSA no Exercício de 2009 - Posição de 31/12/2009	
1-Créditos orçamentários disponíveis no exercício	
1.1-Dotação final no exercício de 2009 =	5.104.799.019,00
1.2-RAPs de exercícios anteriores processados e não processados =	3.995.744.079,31
1.3-Total disponível para aplicação em 2009 (1+2) =	9.100.543.098,31
1.4-Valor empenhado no exercício de 2009 =	4.363.807.901,02
1.5-Valor liquidado no exercício de 2009 =	858.338.632,12
1.6-Execução orçamentária em 2009 (liquidado/dotação) =	16,81%
1.7-Saldo orçamentário não utilizado em 2009 (1.1 - 1.4) =	740.991.117,98
1.8-Utilização da dotação orçamentária de 2009 (1.4 / 1.1) =	85,48%
2-Valores pagos no exercício	
2.1-Valor pago no exercício - créditos da LOA/2009 =	667.208.126,03
2.2-Valor pago de RAPs de exercícios anteriores =	1.268.753.172,31
2.3-Valor total pago no exercício de 2009 =	1.935.961.298,34
2.4-Execução financeira em 2009 (total pago/(valor liquidado + valores a pagar) =	39,88%
3-RAPs inscritos ou a liquidar/pagar em 2010 =	6.227.457.175,90
4-Valor aplicado no exercício (1.5 + 2.2) =	2.127.091.804,43
5- Eficiência (4-Valor aplicado / 1.3-Total disponível) =	23,37%
Fonte: SIAFI 2009 - Legenda: RAP = Restos a pagar - Plan.: Resumo-SNSA	

O quadro anterior mostra que o exercício de 2009 começou com RAPs de anos anteriores no valor total R\$ 3.995.744.079,31, que somados à dotação orçamentária da LOA/2009 de R\$ 5.104.799.019,00, totalizaram R\$ 9.100.543.098,31 disponíveis para aplicação no exercício.

No final do exercício foram inscritos restos a pagar de R\$ 6.227.457.175,90.

Com isto houve um aumento de 55,85% no estoque de Restos a Pagar.

Os quadros acima mostram que a execução real da SNSA foi:

-Valor liquidado da dotação 2009: R\$ 858.338.632,12;
-Valor de RAPs de anos anteriores pagos: R\$ 1.268.753.172,31
-Total: R\$ 2.127.091.804,43;

Este valor de R\$ 2.127.091.804,43 corresponde a 23,37% do total disponível para aplicação no exercício que foi de R\$ 9.100.543.098,31. Este índice mostra o baixo desempenho da unidade examinada.

4.2 ITEM 02 - AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO

No Anexo I - Constatações, item 2.1.1.3, está a análise quanto a este assunto. Convém ressaltar que, nos Relatórios de Auditoria de Gestão referentes aos exercícios de 2007 e 2008, já havia sido recomendado à SNSA que fossem criados indicadores de desempenho de forma a permitir um acompanhamento gerencial da execução das atividades e avaliação do desempenho dos Programas/Ações.

4.3 ITEM 03 - AVALIAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CI DA UJ

Foram detectadas diversas fragilidades no controle das transferências concedidas, que estão demonstradas no Anexo I deste relatório.

4.4 ITEM 04 - AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS/ RECEBIDAS

Para levantamento das transferências voluntárias concedidas pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, utilizamos banco de dados extraído da página Caixa Econômica Federal na internet, sistema SIAPF.

Ressaltamos que a nossa análise não ficou restrita somente aos contratos de repasse celebrados no ano de 2009, pois consideramos que os contratos de repasse celebrados anteriormente e que apresentem algum problema na sua execução também impactam o exercício de 2009. Utilizamos esses dados para verificar o universo de contratos de repasse celebrados e os eventuais problemas sendo detectados contratos de repasse com obras/serviços em situação de atrasados, paralisados e não iniciados.

A análise das situações descritas - evidenciando os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - consta da segunda parte deste Relatório de Auditoria.

4.5 ITEM 05 - AVAL. REGULARIDADE PROC. LICITATÓRIOS DA UJ

A SNSA não realiza processos licitatórios vez que, os recursos são descentralizados para a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, que atua como mandatária da União, celebrando contratos de repasse com outros entes de governo.

As aquisições de bens e serviços para SNSA são realizadas pela SPOA/Mcidades.

4.6 ITEM 06 - AVAL. DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Não foram verificadas irregularidades nos atos de gestão de recursos humanos no âmbito da SNSA.

4.7 ITEM 07 - AVAL. CUMPRIMENTO PELA UJ DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU/CI

No Processo nº 80000.017800/2010-89, referente à Tomada de Contas Anual de 2009, foram apresentadas as determinações e recomendações do TCU para o exercício de 2008, relacionando o número da decisão ou acórdão, a descrição da determinação ou recomendação e as providências adotadas. Pesquisas realizadas no site do Tribunal de Contas da União não evidenciaram nenhuma divergência em relação às informações apresentadas no Relatório de Gestão.

4.8 ITEM 08 - AVAL EXEC PROJ/PROG FINANCIADOS COM RECURSOS EXTERNOS

Nas auditorias realizadas no exercício 2009 nos projetos BR-Housing Sector TAL (Projeto TAL - BIRD 7338) e no PMSS II - PNUD (BRA/99/030) - Auditoria de Encerramento, não foram verificadas constatações relevantes.

4.9 ITEM 09 - AVAL GESTÃO PASSIVOS S/PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

Não foram verificadas irregularidades nos procedimentos de concessão de diárias por deslocamentos no âmbito da SNSA.

4.10 ITEM 10 - AVAL. CONFORM. INSCR. RESTOS A PAGAR

A inscrição de restos a pagar foi examinada no âmbito da Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades.

4.11 ITEM 11 - AVAL. CUMP NORMAS PROJ FINANC FUNDOS

Não se aplica.

4.12 ITEM 15 - AVAL. CRITÉRIOS CHAMAMENTO PÚBLICO

Não se aplica.

4.13 ITEM 16 - AVAL. IRREG NÃO EXPURGO CPMF CONTRAT

Não se aplica.

5. Entre as constatações levantadas pela equipe, não foi identificada ocorrência de dano ao erário ou não foi possível, em função dos exames realizados, efetuar a estimativa de eventual prejuízo.

III - CONCLUSÃO

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria, a partir das constatações levantadas pela equipe, que estão

detalhadamente consignadas no Anexo - "Demonstrativo das Constatações" deste Relatório.

Brasília-DF, 28 de outubro de 2010.



RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS Nº 244130 - 2ª PARTE

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 ASSUNTO - RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO: (006)

INEXISTÊNCIA DE INDICADORES DE DESEMPENHO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO.

A DN TCU nº 94, de 03 de dezembro de 2008, estabeleceu que, para avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, deveriam ser apresentados, para cada Programa/Ação, as metas previstas na unidade, os resultados alcançados, uma avaliação crítica dos resultados alcançados e do desempenho da unidade jurisdicionada, sendo que, no caso de não atingimento das metas, deveria relacionar os fatos que prejudicaram o desempenho administrativo e as providências adotadas.

No Relatório de Auditoria de Gestão do exercício 2008, de nº 224304, a CGU constatou essa falha, que foi objeto de recomendação específica à SNSA. A SNSA fez constar em seu Plano de Providências Permanente para o exercício de 2009: (verbis)

"Quando da elaboração do Relatório de Gestão do próximo exercício, buscaremos avançar no que diz respeito aos instrumentos de avaliação de desempenho dos programas e ações da SNSA. Não mais adotaremos a correlação do valor empenhado com o número de "famílias beneficiadas", entretanto, ressaltamos que a plurianualidade das intervenções de saneamento dificulta a avaliação de resultados das ações num único

exercício.
No tocante à avaliação crítica dos resultados alcançados e do desempenho desta unidade, entendemos que eles possam ser mais concretamente demonstrados no relatório do "Gasto Público em Saneamento Básico - 2008", o qual acaba de ser concluído no âmbito desta SNSA e segue anexo. A primeira parte desse relatório destaca o planejamento dos investimentos do setor, com ênfase na alocação dos recursos disponíveis na Lei Orçamentária Anual de 2008 (LOA) para os órgãos e programas com ações em saneamento básico e no orçamento operacional do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Na segunda parte são identificados e caracterizados os gastos realizados pelo Governo Federal e pelos fundos financiadores (FGTS e FAT) em iniciativas de saneamento básico de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2008, bem como as obras concluídas no período apoiadas e/ou financiadas por recursos públicos.
Por outro lado, esclarecemos que o Ministério das Cidades vem buscando meios de sistematizar e padronizar as ações de acompanhamento, avaliação e monitoramento dos milhares de empreendimentos em execução nas várias regiões do País, através de suas diversas Secretarias, com vistas a aperfeiçoar seu controle nos aspectos gerais, inclusive no acompanhamento dos repasses de recursos do Orçamento Geral da União e das operações de financiamento. Para tanto, encontra-se em desenvolvimento o "Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Empreendimentos - SAME".
Trata-se de um sistema informatizado, integrado ao Geosnic, cuja concepção geral é de característica robusta, versátil e de fácil utilização. O SAME é um sistema de entrada de dados, a ser alimentado pelos tomadores de recursos, que será suportado pela criação de uma

plataforma de apoio de geração de formulários. O SAME estará ligado à ferramenta de BI (Business Intelligence) que permitirá a geração de relatórios avançados.

1.1.2 Prazo: Espera-se que até o final do 1º semestre de 2010, o SAME esteja implantado e sendo adotado no monitoramento de grande parte dos contratos SNSA.

1.1.3 Situação em 01/09/09: Ajustes estão sendo feitos na ficha de coleta de dados e, em seguida, o sistema será testado com alguns contratos, em caráter piloto. Pretende introduzi-lo inicialmente para monitorar os contratos de maior porte e, aos poucos generalizar seu emprego no monitoramento de todos os contratos da SNSA."

Por meio da Solicitação de Auditoria (SA) n° 244130/01 de 10/08/2010, a equipe de auditoria indagou à SNSA:

"Informar a situação do Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Empreendimentos - SAME. Demonstrar resultados já obtidos, se existirem;"

A SNSA, em 24/08/2010, por meio do Ofício n° 006996/2010/SNSA/MCIDADES respondeu:(in verbis)

"Em relação ao item 1.1, cabe informar que o Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Empreendimentos - SAME é de responsabilidade da Coordenação-Geral de Informática - CGMI deste Ministério das Cidades."

CAUSA:

- 1) Não observância das exigências estabelecidas na Decisão Normativa DN TCU n° 94, de 03 de dezembro de 2008;
- 2) Inexecução do Plano de Providências Permanente 2009 da SNH;

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício n° 007990/2010/SNSA/MCIDADES de 01/10/2010, a SNSA apresentou a seguinte manifestação:

"No tocante ao "Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Empreendimentos - SAME", informamos que seu desenvolvimento e implementação fogem à esfera de competência da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA. Trata-se de uma iniciativa coordenada pela Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, tendo como braço operacional a Coordenação-Geral de Informática - CGMI/SPOA/SECEX, que se propõe a atender a todas as Secretarias Finalísticas. A partir do final de 2009, com o encerramento do contrato com a empresa responsável pelo desenvolvimento do SAME, ocorreram dificuldades nos ajustes finais do Sistema, o que gerou certo atraso quanto à previsão de sua plena utilização até o final do primeiro semestre deste ano. Porém, no momento, o SAME já se encontra em ambiente de produção integrado ao GEOSNIC. Está sendo definida a forma de operacionalização por meio de piloto em um campo amostral a ser determinado. Para sua efetiva implementação há que se promover a internalização do SAME na esfera das Secretarias Finalísticas, definindo-se os pilotos e promovendo-se o treinamento/capacitação de técnicos para operarem o Sistema. Outra iniciativa da SNSA na busca da apuração de resultados dos programas e ações desenvolvidos se refere ao Relatório do Gasto Público, o qual vem sendo produzido anualmente desde 2007. Apresentamos anexa a versão preliminar do Relatório referente a 2009, que se encontra em fase de revisão final. A primeira parte desse relatório destaca o planejamento dos investimentos do setor, com ênfase na alocação dos recursos disponíveis na Lei Orçamentária Anual de 2009 (LOA) para os órgãos e programas com ações em saneamento básico, e no orçamento operacional do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Na segunda parte são identificados e caracterizados os

gastos realizados pelo Governo Federal e pelos fundos financiadores (FGTS e FAT) em iniciativas de saneamento básico de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2009, bem como as obras concluídas no período apoiadas e/ou financiadas por recursos públicos."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Do acima exposto, conclui-se que os indicadores exigidos pelo normativo do TCU, continuam inexistindo. Saliente-se que as afirmações contidas no Plano de Providências de 2009 da SNSA de que o SAME iria fornecer condições para melhor monitorar os contratos da SNSA e, conseqüentemente, melhorar o desempenho, mostraram-se em desacordo com a realidade dos fatos. Quanto ao relatório do "Gasto Público em Saneamento Básico - 2009", apresentado pela SNSA, o mesmo apresenta tão somente os valores comprometidos e desembolsados nas ações da SNSA no Brasil e suas grandes regiões. Não estão demonstrados os números de beneficiários que passaram a dispor de acesso ao abastecimento d'água tratada, a redes de coleta e tratamento de esgoto sanitário, a serviços de drenagem urbana e a vias pavimentadas em seus domicílios. Não temos como avaliar a efetividade das ações, os custos por habitante, etc.

RECOMENDAÇÃO: 001

1) Desenvolva indicadores físicos e financeiros de desempenho para as ações de governo que mostrem, no mínimo, as quantidades de pessoas beneficiadas em cada ação por Região/Estado/Brasil, o gasto médio por habitante beneficiado e outras informações específicas e relevantes;

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 ASSUNTO - AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO: (001)

CONTRATOS DE REPASSE ASSINADOS EM 2009 NÃO TÊM OBRAS INICIADAS.

Em levantamento procedido na base de dados (SIAPF) da CAIXA ECONOMICA FEDERAL, posição de julho de 2010, a equipe de auditoria constatou que, dos 3.427 contratos celebrados no âmbito dos programas da SNSA, no exercício de 2009, 3.331 contratos, representando 97,20% do total, estavam com obras não iniciadas. Os quadros a seguir exibem as informações dos principais programas da SNSA:

Programa: 0128 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto				
Situação das obras	Contratos de repasse - 2009		Valor do repasse (OGU)	
	Qtde	% s/total	R\$	% s/total
A - Não iniciada	31	100,00%	566.486.865,62	100,00%
B - Paralisada	0	0,00%	0,00	0,00%
C - Atrasada	0	0,00%	0,00	0,00%
D - Com problemas: D=A+B+C	31	100,00%	566.486.865,62	100,00%
E - Iniciada sem medição	0	0,00%	0,00	0,00%
F - Adiantada	0	0,00%	0,00	0,00%
G - Normal	0	0,00%	0,00	0,00%
H - Sem problemas: H=E+F+G	0	0,00%	0,00	0,00%
Total do Programa - 2009	31	100,00%	566.486.865,62	100,00%

Fonte: CAIXA/SIAPF julho/2010

Somando-se as informações dos quatro programas, obtém-se o quadro abaixo, que retrata a situação global da SNSA em julho de 2010:

Total da SNSA em 2009 - Todos os Programas				
Situação das obras	Contratos de repasse - 2009		Valor do repasse (OGU)	
	Qtde	% s/total	R\$	% s/total
A - Não iniciada	3.331	97,20%	1.806.728.183,75	97,15%
B - Paralisada	0	0,00%	0,00	0,00%
C - Atrasada	5	0,15%	3.231.494,02	0,17%
D - Com problemas: D=A+B+C	3.336	97,34%	1.809.959.677,77	97,32%
E - Iniciada sem medição	49	1,43%	0,00	0,00%
F - Adiantada	9	0,26%	618.932,54	0,03%
G - Normal	33	0,96%	49.171.613,25	2,64%
H - Sem problemas: H=E+F+G	91	2,66%	49.790.545,79	2,68%
Total do Programa - 2009	3.427	100,00%	1.859.750.223,56	100,00%

Fonte: CAIXA/SIAPF julho/2010

A situação financeira dos contratos de repasse da SNSA, em julho de

2010, está no quadro abaixo:

SNSA - Contratos de repasse de 2009 - Valores liberados e pagos até julho/2010			
Programa de Governo	Valor contratado (repasso OGU) R\$	Valor OGU liberado R\$	Valor OGU desbloqueado (pago) R\$
Drenagem Urbana	1.471.586.251,40	4.058.918,70	869.308,44
Programa: 6002 - Pró-Município/Apoio ao Municípios de Médio/Grande Porte	388.163.972,16	0,00	0,00
Programa: 6001 - Pró-Município/Apoio ao Municípios de Pequeno Porte	833.005.347,25	2.550.020,86	1.229.189,42
0128 - Serviços Urbanos de Água e esgoto	566.486.865,62	0,00	0,00
Total da SNSA em 2009	3.259.242.436,43	6.608.939,56	2.098.497,86
Fonte: CAIXA/SIAPF julho/2010			

Os quadros anteriores mostram o baixo nível de execução dos programas

de governo a cargo da SNSA.

Também, quando analisa-se a situação dos contratos com obras não

iniciadas, tem-se o quadro abaixo:

SNH - Situação dos contratos de repasse de 2009 com obras não iniciadas - julho/2010			
Programa de Governo	Valor contratado (repasso OGU) R\$	Com cláusula suspensiva	Situação normal
Drenagem Urbana	1.471.586.251,40	56	36
Programa: 6002 - Pró-Município/Apoio ao Municípios de Médio/Grande Porte	388.163.972,16		87
Programa: 6001 - Pró-Município/Apoio ao Municípios de Pequeno Porte	833.005.347,25	245	
0128 - Serviços Urbanos de Água e esgoto	566.486.865,62	1.725	1.245
Total da SNSA em 2009	3.259.242.436,43	26	5
Fonte: CAIXA/SIAPF julho/2010			

Temos então, uma situação que mostra duas inconformidades:

a) Contratos sob cláusula suspensiva que extrapolam os 180 dias

previstos na Sistemática 2009 do Mcidades, item 17.1.1 do Anexo da

Portaria MCidades nº 360 de 17 de setembro de 2009;

b) Contratos em situação "normal" segundo a CAIXA, porém sem obras

iniciadas, o que fere o princípio da eficiência que deve nortear a

Administração pública;

CAUSA:

1) Gestão deficiente da execução dos contratos de repasse pela CAIXA

ECONOMICA FEDERAL;

2) Falta de atuação tempestiva e eficaz da SNSA.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 007990/2010/SNSA/MCIDADES, de 01/10/2010, a SNSA

se manifestou: (verbis)

"Entre as atribuições dos governos estaduais e municipais para a execução dos contratos/termos de compromisso destacam-se:

- a) submissão dos projetos técnicos à análise da CAIXA;
- b) adequação e esclarecimento das pendências técnicas identificadas pela mandatária;
- c) apresentação do correspondente licenciamento ambiental do empreendimento e
- d) apresentação dos documentos comprobatórios da posse e do domínio das áreas onde serão edificados os empreendimentos.

Caso os requisitos técnicos acima elencados não tenham sido integralmente atendidos aplica-se a condição suspensiva que, na prática, impede a autorização para início das obras e resguarda a observância da legislação federal que disciplina a matéria.

Faço estas considerações para esclarecer dois aspectos que nos parecem centrais para esclarecer, sob o nosso ponto de vista, as inconformidades apontadas pela CGU:

- 1.a manutenção de contratos em condição suspensiva deve-se essencialmente, ao não atendimento tempestivo e qualificado, pelo proponente, das exigências legais e normativas indispensáveis para a autorização do início das obras;
- 2.o levantamento das suspensivas, sem que tenham sido observadas essas condições, implica no descumprimento da legislação e dos normativos do MCIDADES, estabelecidos com o intuito de promover a boa e regular aplicação dos recursos sob a sua gestão.

Os elementos mencionados esclarecem que o levantamento das suspensivas não está sob a governabilidade do MCIDADES e da CAIXA, vez que depende do atendimento dos requisitos técnicos e legais pelo proponente, a menos que se estimule ou possibilite o descumprimento da legislação e dos normativos.

Isto posto, em nosso entendimento, a responsabilidade pela extrapolação dos prazos de 180 dias previstos na Sistemática 2009 não pode ser imputado à gestão deficiente da execução dos contratos pela

CAIXA ou à falta de atuação tempestiva e eficaz da SNSA. Antes pelo contrário, a manutenção dos contratos em condição suspensiva atesta o zelo destes órgãos no cumprimento de suas obrigações. Em relação à inconformidade que aponta a inobservância do princípio da eficiência pelo fato de existirem contratos em situação "normal", sem obras iniciadas, esclareço que a ofensa ao princípio em questão seria muito maior caso o MCIDADES e a CAIXA anuissem com o início das obras sem que os requisitos técnicos normatizados tenham sido observados, pois certamente estar-se-ia comprometendo a qualidade das intervenções apoiadas com consequências imprevisíveis sobre os custos e os prazos de execução."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Não acatamos as justificativas apresentadas. A utilização da cláusula suspensiva nos contratos de repasse do MCIDADES tem sido a regra quando deveria ser a exceção. Ao tornar regra, o uso desta exceção, o MCIDADES empenha recursos públicos em contratos de obras que, na esmagadora maioria dos casos, **não têm projeto de engenharia aprovado** e, por consequência, **não têm orçamento detalhado; não têm as necessárias licenças ambientais** ou **não apresentaram os documentos de titularidade do terreno onde será executada a obra pública.** Esta conduta contraria os princípios da legalidade, motivação e eficiência que norteiam a Administração Pública. Também, esta conduta dificulta a boa e regular aplicação dos recursos públicos, ao propiciar o retardamento da execução das obras e atrasar o usufruto de seus benefícios pela população. A constatação da CGU evidencia que a SNSA e a CAIXA não atuam de forma eficaz, sobre o conveniente no sentido de agilizar a solução das pendências e o imediato início das obras. A SNSA e a CAIXA como executores de programas de governo, têm a obrigação de fazê-lo de

forma tempestiva, eficiente e eficaz. Os concedentes dos recursos federais, CAIXA/SNSA, ficam passivamente à espera de que o conveniente faça sua parte. Esta conduta omissiva impede a concretização tempestiva da ação de governo e frustra os justos anseios da população-alvo do empreendimento.

Ao examinar o assunto, o Tribunal de Contas da União - TCU determinou ao MCIDADES nos Acórdãos abaixo transcritos:

Acórdão 347/2007 - Plenário:

"9.1.2.1 - realização de prévia análise técnica do projeto global do empreendimento, por equipe da Secretaria Finalística do órgão;"

...

"9.1.4 inclua no Contrato nº 006/2006, firmado junto à Caixa, impedimentos à utilização de cláusulas suspensivas aos contratos de repasse firmados, evitando que os Planos de Trabalho sejam apenas elementos formais, desnecessários para se proceder à determinação de qual ente será beneficiado com os recursos federais, condicionando tal ato à efetiva análise detalhada e aprovação dos Planos de Trabalho;"

Acórdão 2824/2009 - Plenário:

"9.1.1 exija, previamente à celebração dos contratos de repasse, a apresentação, pelo ente beneficiário, do projeto técnico da obra e do comprovante de titularidade da área de intervenção, assim como as prévias análise e aprovação dos setores técnicos competentes, restringindo a utilização da exceção prevista no item 17.1 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades somente aos casos em que for expressamente justificada a necessidade de formalização da transferência voluntária sem os referidos documentos, em atenção aos princípios da legalidade,

motivação e eficiência;"

Do acima exposto, conclui-se que é preciso mudar totalmente o processo de contratação da SNSA.

RECOMENDAÇÃO: 001

1- Atue junto à Secretaria Executiva do MCIDADES propondo a alteração dos normativos do Ministério para celebração de Contratos de Repasse que passariam a seguir o procedimento abaixo sugerido:

a) Chamada Pública: No início de cada exercício, a SNSA divulgará chamada pública para Estados e Municípios interessados nas ações de governo executadas pela Secretaria. Os interessados enviarão suas inscrições e os que tiverem, anexarão os documentos: projeto básico de engenharia, licenciamento ambiental e documentos de titularidade dos terrenos da obra. Os que não tiverem projeto básico, licenciamento ambiental ou titularidade se enquadrarão na situação II abaixo. A SNSA enviará os documentos para análise prévia da CAIXA, que ao final emitirá laudo aprovando ou não a contratação.

b) Situação I: Proponentes que obtiveram laudo favorável da CAIXA; Ação: Contratação pelo valor total do repasse, sem cláusula suspensiva e com prazo de vigência suficiente para cobrir o processo de licitação/contratação e a execução total da obra. A SNSA empenhará o valor total do repasse contratado;

b) Situação II: Proponentes que não possuem projeto básico da obra, nem licenciamento ambiental e não possuem a titularidade do terreno da obra que será adquirido mediante desapropriação com recursos federais; Ação: Contratação de valor para elaboração do projeto básico de engenharia e do recurso necessário à desapropriação dos terrenos. A SNSA empenhará nesta fase, apenas o valor do repasse necessário à elaboração do projeto básico e à desapropriação, se for o caso. O Contrato conterá cláusula determinando que uma vez aprovado o projeto básico pela CAIXA e regularizada a documentação do terreno,

será celebrado termo aditivo no valor da obra, quando então a SNSA empenhará o valor do repasse necessário.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO: (002)

FRAGILIDADES NO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE REPASSE, LEVANDO A GRANDES ATRASOS NO INÍCIO DAS OBRAS.

Após levantamento realizado na base de dados (SIAPF) da CAIXA ECONOMICA

FEDERAL, posição de julho de 2010, a equipe de auditoria verificou que

os tempos decorridos entre as datas de assinatura e aquelas de início

das obras, ultrapassam de muito os 120 dias (4 meses) previstos nos

normativos da SNSA para a cláusula suspensiva.

TABELA 8 - Tempo decorrido desde a assinatura do contrato de repasse até o início das obras

Programa	Contratos c/obras iniciadas	Tempo médio (meses)	Mediana (meses)	Moda (meses)	Máximo (meses)
Drenagem Urbana Sustentável	63	13,61	10,07	6,13	43,93
PASS-BID	14	7,13	5,67	5,53	20,00
Pró-Município /apoio a municípios de médio/grande porte	315	12,50	12,33	6,13	45,30
Pró-Município /apoio a municípios de pequeno porte	3.095	12,05	11,03	6,13	53,50
Pró-Infra	29	7,87	6,10	6,00	34,90
Resíduos Sólidos Urbanos	10	15,20	14,40	-	23,33
Saneamento Ambiental Urbano	19	17,70	19,93	19,83	30,13
Saneamento é Vida	7	9,53	6,10	-	23,70
Serviços Urbanos de Água e Esgoto	258	9,48	8,12	9,67	28,63
Totais da SNSA (média ponderada)	3.810	11,92	-	-	53,50

Fonte: CAIXA/SIAPF

O quadro abaixo evidencia o achado de forma sintética:

Também, quando analisados os dados dos contratos de repasse por

Estado, verifica-se grande dispersão dos tempos decorridos, conforme

demonstra o quadro abaixo:

Tempo decorrido entre a assinatura do Contrato e o início das obras - meses

UF	Serviços Urbanos		6001 - Apoio ao des		6002 - Apoio ao des		Drenagem Urbana		Total por UF		Ranking UF - menor tempo
	Contratos	Meses (média)	Contratos	Meses (média)	Contratos	Meses (média)	Contratos	Meses (média)	Contratos	Meses (média)	
CE	14	7,90	113	8,17	17	9,24	1	4,67	145	8,25	1
MA	8	9,74	184	8,29	8	10,46	1	5,33	201	8,42	2
RR	0	0,00	8	9,89	3	11,77	0	0,00	11	10,40	3
PE	8	5,65	157	10,52	20	11,63	0	0,00	185	10,43	4
RN	10	6,08	164	11,14	5	4,83	3	12,46	182	10,71	5
PI	7	6,00	124	11,45	1	13,50	0	0,00	132	11,18	6
BA	25	7,04	211	11,57	12	12,49	6	13,05	254	11,20	7
SC	4	7,34	282	11,37	7	13,20	3	7,82	296	11,32	8
TO	0	0,00	77	11,91	7	11,39	0	0,00	84	11,87	9
GO	29	7,42	109	13,65	11	6,85	1	22,13	150	11,99	10
MT	9	12,09	160	12,39	16	8,57	0	0,00	185	12,05	11
AC	3	7,90	5	13,77	1	16,60	0	0,00	9	12,13	12
MG	8	14,40	310	12,38	29	12,12	3	10,39	350	12,39	13
SE	8	9,00	69	12,27	3	27,79	0	0,00	80	12,53	14
PR	3	4,47	224	12,61	16	13,36	2	9,60	245	12,53	15
RJ	30	11,64	50	13,55	39	12,80	4	9,88	123	12,73	16
PA	10	15,68	23	9,91	11	16,56	0	0,00	44	12,88	17
MS	4	4,78	128	13,76	16	11,96	12	10,27	160	13,09	18
SP	28	8,56	239	12,85	64	14,99	19	17,13	350	13,13	19
PB	26	11,83	121	13,64	4	6,98	4	19,74	155	13,32	20
AP	3	7,71	8	14,52	2	17,08	0	0,00	13	13,34	21
RS	7	11,13	171	13,75	7	11,19	0	0,00	185	13,55	22
RO	4	13,17	21	14,00	3	12,69	0	0,00	28	13,74	23
AL	6	10,15	54	14,98	7	12,15	2	17,62	69	14,35	24
AM	1	19,23	15	13,57	3	18,13	0	0,00	19	14,59	25
ES	3	11,02	68	15,81	2	16,43	2	16,75	75	15,66	26
Total	258		3.095		314		63		3.730		
	Média Ponderad	9,42	Média Ponderad	12,04	Média Ponderad	12,51	Média Ponderad	13,61	Média Ponderada	11,93	

A equipe de auditoria também fez uma análise, por Estado, de cada um dos quatro principais programas da SNSA, com foco em quantificar os contratos que atenderam o prazo de 120 dias da cláusula suspensiva.

Os quadros a seguir demonstram os resultados por Estado e por programa de governo:

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - Programas

UF	0128 - Serviços			Drenagem		
	Contratos c/até 120 dias	Contratos c/+ de 120 dias	Total de contratos	Contratos c/até 120 dias	Contratos c/+ de 120 dias	Total de contratos
AC	0	3	3	0	0	0
AL	0	6	6	0	2	2
AM	0	1	1	0	0	0
AP	0	3	3	0	0	0
BA	3	22	25	0	6	6
CE	3	11	14	0	1	1
ES	0	3	3	0	2	2
GO	0	29	29	0	1	1
MA	0	8	8	0	1	1
MG	1	7	8	0	3	3
MS	3	1	4	0	12	12
MT	0	9	9	0	0	0
PA	0	10	10	0	0	0
PB	0	26	26	0	4	4
PE	2	6	8	0	0	0
PI	2	5	7	0	0	0
PR	0	3	3	1	1	2
RJ	1	29	30	1	3	4
RN	1	9	10	0	3	3
RO	0	4	4	0	0	0
RR	0	0	0	0	0	0
RS	0	7	7	0	0	0
SC	0	4	4	1	2	3
SE	1	7	8	0	0	0
SP	1	27	28	2	17	19
TO	0	0	0	0	0	0
Total	18	240	258	5	58	63
% s/total	6,98%			7,94%		

Fonte: CAIXA/SIAPF de julho/2010

O quadro a seguir demonstra os resultados, dentro do mesmo foco, para os importantes programas do Pró-Município:

Tempo decorrido da assinatura do contrato de repasse até o início das obras

UF	6001-Apoio a Munic Peq. Porte			6002-Apoio Munic Méd/Gr Porte		
	Contratos c/até	Contratos c/+	Total de	Contratos c/até	Contratos c/+	Total de
	120 dias	de 120 dias	contratos	120 dias	de 120 dias	contratos
AC	0	5	5	0	1	1
AL	5	49	54	0	7	7
AM	1	14	15	0	3	3
AP	1	7	8	0	2	2
BA	5	206	211	1	11	12
CE	18	95	113	0	17	17
ES	0	68	68	0	2	2
GO	2	107	109	2	9	11
MA	11	173	184	0	8	8
MG	9	301	310	0	29	29
MS	1	127	128	0	16	16
MT	8	152	160	1	15	16
PA	3	20	23	0	11	11
PB	4	117	121	1	3	4
PE	8	149	157	1	19	20
PI	15	109	124	0	1	1
PR	7	217	224	2	14	16
RJ	1	49	50	1	38	39
RN	12	152	164	3	2	5
RO	0	21	21	0	3	3
RR	0	8	8	0	3	3
RS	5	166	171	1	6	7
SC	5	277	282	0	7	7
SE	3	66	69	0	3	3
SP	5	234	239	6	58	64
TO	6	71	77	0	7	7
Total	135	2.960	3.095	19	295	314
% s/total	4,36%			6,05%		

Fonte: CAIXA/SIAPF de julho/2010

Dos quadros anteriores, verifica-se que:

- ▶ O tempo médio observado de 11,93 meses, praticamente 360 dias, é o triplo do previsto nos normativos do Mcidades (Sistemáticas), que previam um máximo de 120 dias para a duração da cláusula suspensiva;
- ▶ Existem Estados como o Ceará e o Maranhão que apresentam tempos médios inferiores a 9 meses e no outro extremo, Estados como o Amazonas e o Espírito Santo com tempos médios da ordem de 15 meses;
- ▶ O cumprimento do prazo de 120 dias da cláusula suspensiva só ocorre em, no mínimo, 4,36% dos contratos e, no máximo, em 7,94% dos

contratos de repasse da SNSA. Isto permite afirmar que mais de 90% dos contratos descumprem os normativos do Mcidades, não sendo aplicada nenhuma sanção ao conveniente faltoso;

CAUSA:

- 1) Gestão deficiente da execução dos contratos de repasse pela CAIXA ECONOMICA FEDERAL;
- 2) Falta de atuação tempestiva e eficaz da SNSA;

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 007990/2010/SNSA/MCIDADES, de 01/10/2010, a SNSA se manifestou: (verbis)

"...é oportuno destacar que o Ministério das Cidades não dispõe de uma estrutura operacional descentralizada, de maneira a permitir um acompanhamento mais ativo dos contratos nos locais onde se desenvolvem as ações, pois o efetivo atual é insuficiente para o tamanho da demanda existente, em que pese o Ministério das Cidades tenha efetuado alguns processos seletivos por meio de concurso público. A este respeito o Quadro I abaixo apresenta uma comparação entre o quantitativo de contratos de repasse x recursos humanos existentes hoje:

Quadro I - Número de Contratos / Número de Técnicos															
Programa	2007			2008			2009			2010			TOTAL (7 técnicos)		
	CR	TEC	CR / TEC	CR	TEC	CR / TEC	CR	TEC	CR / TEC	CR	TEC	CR / TEC	CR	TEC	CR / TEC
Drenagem Urbana	85	3	28,3	8	3	2,7	13	7	1,9	1	7	0,1	107	7	15,3
Serviços Urbanos de Água e Esgoto	19	3	6,3	24	3	8,0	16	7	2,3	2	7	0,3	61	7	8,7
Pró-Mun. Pequeno Porte	3.734	3	1.244,7	3.392	3	1.130,7	2.971	7	424,4	1	7	0,1	10.098	7	1.442,6
Pró-Mun. Med/Gde Porte	288	3	96,0	311	3	103,7	330	7	47,1	0	7	0,0	929	7	132,7
Pró-Mun./Gestão	0	3	0,0	0	3	0,0	0	7	0,0	809	7	115,6	809	7	115,6
Total	4.126	3	1.375,3	3.735	3	1.245,0	3.330	7	475,7	813	7	116,1	12.004	7	1.714,9

Legenda:
 CR - Quantidade de Contratos de Repasse
 TEC - Quantidade de Técnicos
 CR/TEC - Relação entre a quantidade de Contratos de repasse e os Técnicos

Conforme demonstra o Quadro I, a quantidade de contratos a serem monitorados pelos técnicos atualmente lotados na Gerência responsável por essas avenças, está consideravelmente acima da capacidade de monitoramento da equipe.

...
Não obstante o crescimento do número de contratos, a análise da questão ficaria severamente comprometida caso não fosse mencionada, como **causa determinante para morosidade das iniciativas apoiadas, a deficiência técnica e estrutural dos proponentes, para atender os requisitos mínimos necessários à sua implementação, acarretando em projetos deficientes, que precisam ser reiteradamente adequados, além da falta de pessoal capacitado para a execução e fiscalização dos empreendimentos.**" (grifo nosso)

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Acatamos parcialmente as justificativas apresentadas. O Relatório de Gestão 2009 da Secretaria Executiva do MCIDADES traz às fls 000096, a "Tabela 69 - Força de Trabalho Disponível e Desejável, distribuída por Unidade Administrativa", cujos números da SNSA estão na no quadro abaixo:

Cargo	Ocupados
PGPE-NI	10
PGPE-NS	10
Analista de Infraestrutura	29
Especialista em Infraestrutura Senior	9
Total	58

Fonte: Relatório de gestão 2009 da Secretaria Executiva do MCIDADES

Do quadro acima vê-se que a SNSA dispõe de 38 servidores nas categorias de Analista e de Especialista de Infraestrutura. Acreditamos que uma redistribuição do efetivo técnico disponível possa melhorar sensivelmente a gestão dos programas da SNSA. Devem ser enfocados os contratos com obras paralisadas ou ainda não iniciadas, devendo a SNSA atuar diretamente sobre a CAIXA e o conveniente (Prefeitura/Estado).

Quanto à causa apontada pela SNSA para a morosidade da execução dos contratos, como sendo a deficiência técnica e estrutural dos proponentes, notadamente Prefeituras, levando a "projetos deficientes que precisam ser reiteradamente adequados, além da falta de pessoal capacitado para a execução e fiscalização dos empreendimentos.", temos a observar:

- 1) O problema começa na contratação sem a exigência do competente projeto de engenharia, o licenciamento ambiental ou a documentação da titularidade do terreno da obra;
- 2) A falta de técnicos habilitados nas Prefeituras para proceder à supervisão e fiscalização das obras, obriga a que o MCIDADES implemente providências que venham a ajudar estas municipalidades. De pouco adianta a alegação da SNSA se não for seguida de providências capazes de sanar o problema.

RECOMENDAÇÃO: 001

- 1) Promova uma realocação do efetivo técnico disponível de forma a reforçar o monitoramento dos contratos de repasse, sobretudo aqueles não iniciados ou paralisados;
- 2) Dirija o foco de sua atuação para os contratos que estão com obras paralisadas no sentido de as retomar e concluir;
- 3) Diligencie junto à Secretaria Executiva para a liberação dos recursos que estiverem contingenciados visando a conclusão das obras paralisadas;
- 4) As obras paralisadas que não tiverem condições de retomada, promova a rescisão do contrato, verifique a funcionalidade da parcela executada e, caso haja dano ao erário, instaure a Tomada de Contas Especial;
- 5) Implemente a recomendação da constatação anterior quanto à adequação dos normativos para a celebração de contratos de repasse;
- 6) Promova os ajustes necessários nas ações de governo de modo a prevenir

em cada contrato de repasse verba para a contratação,
pelas

Prefeituras carentes, de empresa especializada de
engenharia
consultiva para desempenhar as funções de supervisora e
fiscalizadora
das obras.

Tais empresas deverão estar previamente cadastradas e
credenciadas
pelas GIDUR/REDUR da CAIXA.

A concessão da verba de supervisão/fiscalização será restrita
àquelas

Prefeituras menores, que não disponham de quadro técnico capaz
de
desempenhar estas tarefas.

Assim, teremos fiscalização/supervisão qualificada com relatórios
mensais de progresso e de medição. Outro ponto a destacar é que,
com

esta providência, teremos definida a responsabilidade técnica
da

fiscalização, por meio de Anotação de Responsabilidade Técnica
de

Fiscalização junto ao CREA local. O Engenheiro responsável
da

supervisora passa a responder civil e criminalmente pelos trabalhos
de

fiscalização da obra.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO: (003)

FRAGILIDADES NA SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE
REPASSE,

LEVANDO A GRANDE NÚMERO DE CONTRATOS CUJAS OBRAS APRESENTAM
PROBLEMAS.

Após levantamento realizado na base de dados (SIAPF) da CAIXA
ECONOMICA

FEDERAL, posição de julho de 2010, a equipe de auditoria verificou
que

79,30% dos contratos de repasse apresentavam problemas em suas obras.

A base de dados da CAIXA permite identificar os contratos cujas
obras

apresentam três tipos de problemas: não iniciadas, atrasadas
e

paralisadas.

O quadro abaixo demonstra a situação física de todos os
contratos

ativos da SNSA:

Situação física geral de todos os Programas da SNSA em Julho de 2010								
Situação física dos Contratos assinados em cada ano - Contratos ativos em Julho/2010								
Descrição	Até 2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total julho/2010	% Total
A-Contratos vigentes	98	262	724	2.386	2.902	3.426	9.798	100,00%
B-Paralisados	66	88	183	146	26	0	509	5,19%
C-Não iniciados	0	31	27	828	1.797	3.331	6.014	61,38%
D-Atrasados	18	58	267	581	319	4	1.247	12,73%
B+C+D = C/problemas	84	177	477	1.555	2.142	3.335	7.770	79,30%
Contratos c/problemas	85,71%	67,56%	65,88%	65,17%	73,81%	97,34%	79,30%	
Fonte: CAIXA/SIAPF Julho/2010								

A situação financeira de todos os contratos ativos da SNSA está no quadro abaixo:

Situação financeira de todos os Programas da SNSA em Julho de 2010					
Situação financeira de todos os contratos ativos em Julho/2010					
Descrição	Investimento		OGU - Repasse	OGU - Liberado	OGU - Pago (R\$)
	(R\$)	%	(R\$)	(R\$)	
A-Contratos vigentes	11.261.593.553,43	100,00%	9.901.314.376,86	3.393.097.196,58	2.151.966.971,12
B-Paralisados	826.999.584,45	7,34%	738.752.599,23	326.577.533,35	180.915.554,62
C-Não iniciados	4.484.642.236,27	39,82%	3.922.887.456,52	151.537.875,57	492.069,86
D-Atrasados	2.816.824.468,46	25,01%	2.497.326.737,43	1.440.635.368,79	1.017.182.217,61
B+C+D = C/problemas	8.128.466.289,18	72,18%	7.158.966.793,18	1.918.750.777,71	1.198.589.842,09
Contratos c/problemas	72,18%	72,18%	72,30%	56,55%	55,70%
Fonte: CAIXA/SIAPF Julho/2010					

Prosseguindo a análise, a equipe de auditoria decidiu considerar, doravante, no caso dos contratos com obras não iniciadas, apenas aqueles que foram assinados até 31/12/2008, ou seja, que já haviam decorridos mais de 18 meses, sem que as obras tenham se iniciado. Os mais recentes, cerca de 3.303 contratos assinados ao final de 2009, foram desconsiderados na análise vez que, se acham em sua grande maioria com obras não iniciadas e sob cláusula suspensiva. De forma sintética, o quadro abaixo demonstra a posição da carteira de contratos de repasse ativos da SNSA, excluídos os de 2009, em julho de 2010:

Descrição	Contratos	% sobre o total
A-Contratos com obras normais	2.027	31,21%
B-Contratos assinados até 31/12/2008 e com Obras não iniciadas	2.686	41,35%
C-Contratos com obras atrasadas	1.251	19,26%
D-Contratos com obras paralisadas	531	8,18%

E-Com problemas: B+C+D	4.468	68,79%
Total: A+E	6.495	100,00%

Fonte: CAIXA/SIAPF Julho/2010

O quadro a seguir apresenta a situação geral da SNSA, com os contratos em situação normal e aqueles com problemas na execução:

Desempenho da CAIXA por Estado na Execução dos Programas da SNSA										
I-Ranking decrescente por UF - % de contratos c/problemas: obras paralisadas/atrasadas/não iniciadas										
Obs.: Excluídos os contratos assinados em 2009 e com obras não iniciadas										
UF	Total de Contratos	% da UF no Brasil	Contratos c/obras normais	CONTRATOS COM OBRAS COM PROBLEMAS					Valor OGU (R\$)	Valor médio OGU por contrato (R\$)
				B-Não Iniciadas - Contratos assinados até 31/12/2008	C-Atrasadas	D-Paralisadas	B+C+D	% c/problemas na UF		
DF	1	0,02%	0	1	0	0	1	100,00%	3.708.980,96	3.708.980,96
PE	295	4,54%	14	106	101	74	281	95,25%	293.184.287,32	1.043.360,45
RN	290	4,46%	17	107	151	15	273	94,14%	174.896.704,57	640.647,27
RO	45	0,69%	3	17	25	0	42	93,33%	343.097.508,35	8.168.988,29
MS	321	4,94%	32	158	120	11	289	90,03%	212.161.403,07	734.122,50
AC	15	0,23%	2	5	8	0	13	86,67%	94.576.071,79	7.275.082,45
PA	124	1,91%	20	74	10	20	104	83,87%	133.613.559,83	1.284.745,77
PR	366	5,64%	73	120	163	10	293	80,05%	82.719.685,00	282.319,74
AL	176	2,71%	36	102	30	8	140	79,55%	193.494.391,21	1.382.102,79
SP	786	12,10%	201	428	124	33	585	74,43%	255.829.278,42	437.315,01
GO	252	3,88%	72	97	38	45	180	71,43%	380.009.013,89	2.111.161,19
MG	655	10,08%	190	302	113	50	465	70,99%	193.438.704,96	415.997,21
RJ	243	3,74%	72	115	32	24	171	70,37%	641.489.064,83	3.751.398,04
SE	110	1,69%	34	29	32	15	76	69,09%	126.919.878,75	1.669.998,40
PB	244	3,76%	90	87	37	30	154	63,11%	262.054.077,18	1.701.649,85
AM	27	0,42%	10	8	9	0	17	62,96%	49.131.798,74	2.890.105,81
PI	214	3,29%	81	75	21	37	133	62,15%	185.268.587,68	1.392.996,90
AP	23	0,35%	9	7	0	7	14	60,87%	46.623.829,59	3.330.273,54
ES	159	2,45%	63	80	11	5	96	60,38%	30.487.543,50	317.578,58
RS	367	5,65%	147	181	33	6	220	59,95%	40.426.978,67	183.758,99
MA	294	4,53%	122	87	62	23	172	58,50%	170.510.175,56	991.338,23
BA	468	7,21%	195	211	41	21	273	58,33%	783.527.713,29	2.870.064,88
TO	112	1,72%	47	26	13	26	65	58,04%	57.690.426,62	887.545,02
RR	19	0,29%	8	7	3	1	11	57,89%	35.643.850,00	3.240.350,00
SC	429	6,61%	211	131	56	31	218	50,82%	106.598.659,72	488.984,68
CE	208	3,20%	119	59	9	21	89	42,79%	168.899.731,70	1.897.749,79
MT	252	3,88%	159	66	9	18	93	36,90%	97.339.076,47	1.046.656,74
BR	6.495	100,00%	2.027	2.686	1.251	531	4.468	68,79%	5.163.340.981,67	1.155.626,90

Fonte: SIAPF/CAIXA

O quadro anterior permite os seguintes comentários:

- ▶ Existem Estados em que a quase totalidade dos contratos estão com obras enfrentando problemas, como é o caso de Pernambuco (95,25%), Rio Grande do Norte (94,14%), Rondônia (93,33%) e Mato Grosso do Sul (90,03%).
- ▶ Mesmo os Estados em melhor situação como o Mato Grosso (36,90%), o Ceará (42,79%) e Santa Catarina (50,82%), apresentam elevados percentuais de contratos com problemas.

Dada a gravidade da situação, a equipe de auditoria focou sua análise nas obras paralisadas e naquelas não iniciadas, por entender que as obras atrasadas poderão recuperar o tempo perdido e serem concluídas a tempo de trazer os benefícios esperados à população-alvo, desde que a SNSA e a CAIXA tomem as devidas providências corretivas.

Obras Paralisadas da SNSA - Julho de 2010

Ranking decrescente por UF - Quantidade de contratos com obras paralisadas						
Ranking	UF	Contratos na UF	Obras Paralisadas na UF	% Paralisadas na UF	Valor OGU (R\$)	Valor médio OGU por obra paralisada
1°	PE	295	74	25,08%	49.595.616,50	670.211,03
2°	MG	655	50	7,63%	43.594.097,50	871.881,95
3°	GO	252	45	17,86%	120.191.596,97	2.670.924,38
4°	PI	214	37	17,29%	22.362.742,65	604.398,45
5°	SP	786	33	4,20%	25.607.650,00	775.989,39
6°	SC	429	31	7,23%	5.974.752,95	192.733,97
7°	PB	244	30	12,30%	31.517.499,51	1.050.583,32
8°	TO	112	26	23,21%	8.043.629,10	309.370,35
9°	RJ	243	24	9,88%	108.489.206,29	4.520.383,60
10°	MA	294	23	7,82%	41.976.203,26	1.825.052,32
11°	BA	468	21	4,49%	30.486.509,60	1.451.738,55
12°	CE	208	21	10,10%	50.437.814,31	2.401.800,68
13°	PA	124	20	16,13%	11.693.824,20	584.691,21
14°	MT	252	18	7,14%	42.937.550,00	2.385.419,44
15°	RN	290	15	5,17%	38.572.304,38	2.571.486,96
16°	SE	110	15	13,64%	24.780.950,00	1.652.063,33
17°	MS	321	11	3,43%	2.308.575,00	209.870,45
18°	PR	366	10	2,73%	4.242.400,00	424.240,00
19°	AL	176	8	4,55%	14.088.750,00	1.761.093,75
20°	AP	23	7	30,43%	26.028.431,09	3.718.347,30
21°	RS	367	6	1,63%	714.870,00	119.145,00
22°	ES	159	5	3,14%	1.663.100,00	332.620,00
23°	RR	19	1	5,26%	400.000,00	400.000,00
24°	DF	1	0	0,00%	0,00	0,00
24°	RO	45	0	0,00%	0,00	0,00
24°	AC	15	0	0,00%	0,00	0,00
24°	AM	27	0	0,00%	0,00	0,00
	Brasil	6.495	531	8,18%	705.708.073,31	1.329.017,09
	Fonte: CAIXA/SIAPF Julho/2010					

Os 531 contratos com obras paralisadas, representam 8,18% do total de contratos ativos da SNSA e significam o comprometimento de recursos do OGU no valor de R\$ 705.708.073,31.

O quadro anterior permite os seguintes comentários:

► Existiam 16 Estados com percentuais muito elevados (acima de 5%) de obras paralisadas como é o caso do Amapá (30,43%), Pernambuco (25,08%), Tocantins (23,21%), Goiás (17,86%), Piauí (17,29%), Pará (16,13%), Sergipe (13,64%), Paraíba (12,30%), Ceará (10,10%), Rio de Janeiro (9,88%), Maranhão (7,82%), Minas Gerais (7,63%), Santa Catarina (7,23%), Mato Grosso (7,14%), Roraima (5,26%) e Rio Grande do Norte (5,17%);

► Quatro Estados não tinham nenhuma obra paralisada: Distrito Federal, Rondônia, Acre e Amazonas;

► Seis Estados apresentavam percentuais inferiores a 5% de obras paralisadas: Alagoas (4,55%), Bahia (4,49%), São Paulo (4,20%), Mato Grosso do Sul (3,43%), Paraná (2,73%) e o Rio Grande do Sul (1,63%);

Contratos assinados até 31/12/2008 c/obras não iniciadas - Julho/2010

SNSA - Contratos de repasse assinados até 31/12/2008 c/obras não iniciadas - Posição Julho de 2010										
Ranking decrescente por UF - Excluídos os contratos de 2009 c/obras não iniciadas										
Ranking	UF	Contratos até 2008 - ativos na UF	Contratos c/obras não iniciadas na UF - anos					% Não Iniciadas na UF	Valor OGU Não Iniciadas (R\$)	Valor médio OGU por obra não iniciada
			2005	2006	2007	2008	Total da UF			
1º	SP	786	1	2	83	342	428	54,45%	111.353.058,14	260.170,70
2º	MG	655	1	3	91	207	302	46,11%	105.766.545,64	350.220,35
3º	BA	468	2	1	75	133	211	45,09%	171.559.557,63	813.078,47
4º	RS	367	1	4	43	133	181	49,32%	30.051.299,64	166.029,28
5º	MS	321	0	1	49	108	158	49,22%	53.222.950,80	336.854,12
6º	SC	429	0	0	20	111	131	30,54%	45.307.544,70	345.859,12
7º	PR	366	1	0	23	96	120	32,79%	28.653.144,72	238.776,21
8º	RJ	243	2	1	48	64	115	47,33%	146.871.046,80	1.277.139,54
9º	RN	290	0	0	15	92	107	36,90%	64.925.699,53	606.782,24
10º	PE	295	1	1	44	60	106	35,93%	109.532.735,52	1.033.327,69
11º	AL	176	0	0	28	74	102	57,95%	101.183.605,93	991.996,14
12º	GO	252	0	2	27	67	96	38,10%	65.929.201,74	686.762,52
13º	MA	294	0	3	43	41	87	29,59%	99.234.021,95	1.140.620,94
14º	PB	244	3	0	62	22	87	35,66%	40.811.134,51	469.093,50
15º	ES	159	0	1	29	49	79	49,69%	26.094.293,50	330.307,51
16º	PI	214	0	3	42	30	75	35,05%	74.230.909,34	989.745,46
17º	PA	124	5	1	42	26	74	59,68%	83.878.458,14	1.133.492,68
18º	MT	252	12	1	16	37	66	26,19%	51.708.626,47	783.464,04
19º	CE	208	0	0	18	41	59	28,37%	95.153.001,56	1.612.762,74
20º	SE	110	0	4	10	15	29	26,36%	8.981.812,37	309.717,67
21º	TO	112	0	0	7	19	26	23,21%	22.208.507,80	854.173,38
22º	RO	45	0	0	0	17	17	37,78%	206.702.148,30	12.158.949,90
23º	AM	27	1	0	6	1	8	29,63%	13.296.027,86	1.662.003,48
24º	AP	23	1	0	4	2	7	30,43%	20.595.398,50	2.942.199,79
25º	RR	19	0	0	0	7	7	36,84%	32.874.450,00	4.696.350,00
26º	AC	15	0	0	2	3	5	33,33%	8.224.560,00	1.644.912,00
27º	DF	1	0	0	1	0	1	0,00%	3.708.980,96	3.708.980,96
Brasil		6.495	31	28	828	1.797	2.684	41,32%	1.822.058.722,05	678.859,43

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: SNH-Não Iniciadas até 2008

Como já foi dito anteriormente, os contratos do quadro acima foram assinados em anos anteriores a 2009. Foi extrapolado em muito, o prazo de 120 dias previsto para a aplicação de cláusula suspensiva. Para facilitar a análise do desempenho da CAIXA como executora dos programas da SNSA, apresentamos no quadro abaixo as mesmas informações porém em ordem decrescente do percentual de obras não iniciadas na UF:

SNSA - Contratos de repasse assinados até 31/12/2008 c/obras não iniciadas - Posição Julho de 2010										
Ranking decrescente por % de obras não iniciadas na UF - Excluídos os contratos de 2009 c/obras não iniciadas										
Ranking	UF	Contratos até 2008 - ativos na UF	Contratos c/obras não iniciadas na UF - anos					% Não Iniciadas na UF	Valor OGU Não Iniciadas (R\$)	Valor médio OGU por obra não iniciada
			2005	2006	2007	2008	Total da UF			
1°	DF	1	0	0	1	0	1	100,00%	3.708.980,96	3.708.980,96
2°	PA	124	5	1	42	26	74	59,68%	83.878.458,14	1.133.492,68
3°	AL	176	0	0	28	74	102	57,95%	101.183.605,93	991.996,14
4°	SP	786	1	2	83	342	428	54,45%	111.353.058,14	260.170,70
5°	ES	159	0	1	29	49	79	49,69%	26.094.293,50	330.307,51
6°	RS	367	1	4	43	133	181	49,32%	30.051.299,64	166.029,28
7°	MS	321	0	1	49	108	158	49,22%	53.222.950,80	336.854,12
8°	RJ	243	2	1	48	64	115	47,33%	146.871.046,80	1.277.139,54
9°	MG	655	1	3	91	207	302	46,11%	105.766.545,64	350.220,35
10°	BA	468	2	1	75	133	211	45,09%	171.559.557,63	813.078,47
11°	GO	252	0	2	27	67	96	38,10%	65.929.201,74	686.762,52
12°	RO	45	0	0	0	17	17	37,78%	206.702.148,30	12.158.949,90
13°	RN	290	0	0	15	92	107	36,90%	64.925.699,53	606.782,24
14°	RR	19	0	0	0	7	7	36,84%	32.874.450,00	4.696.350,00
15°	PE	295	1	1	44	60	106	35,93%	109.532.735,52	1.033.327,69
16°	PB	244	3	0	62	22	87	35,66%	40.811.134,51	469.093,50
17°	PI	214	0	3	42	30	75	35,05%	74.230.909,34	989.745,46
18°	AC	15	0	0	2	3	5	33,33%	8.224.560,00	1.644.912,00
19°	PR	366	1	0	23	96	120	32,79%	28.653.144,72	238.776,21
20°	SC	429	0	0	20	111	131	30,54%	45.307.544,70	345.859,12
21°	AP	23	1	0	4	2	7	30,43%	20.595.398,50	2.942.199,79
22°	AM	27	1	0	6	1	8	29,63%	13.296.027,86	1.662.003,48
23°	MA	294	0	3	43	41	87	29,59%	99.234.021,95	1.140.620,94
24°	CE	208	0	0	18	41	59	28,37%	95.153.001,56	1.612.762,74
25°	SE	110	0	4	10	15	29	26,36%	8.981.812,37	309.717,67
26°	MT	252	12	1	16	37	66	26,19%	51.708.626,47	783.464,04
27°	TO	112	0	0	7	19	26	23,21%	22.208.507,80	854.173,38
Brasil		6.495	31	28	828	1.797	2.684	41,32%	1.822.058.722,05	678.859,43

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: SNH-Não Iniciadas até 2008

O quadro anterior propicia alguns comentários:

► Existem 6 Estados com mais de 49% de seus contratos com obras não iniciadas, como é o caso do Distrito Federal (100%), Pará (59,68%), Alagoas (57,95%), São Paulo (54,45%), Espírito Santo (49,69%) e Rio Grande do Sul (49,32%);

► No melhor grupo, com taxas inferiores a 30%, temos 6 Estados: Amazonas (29,63%), Maranhão (29,59%), Ceará (28,37%), Sergipe (26,36%), Mato Grosso (26,19%) e Tocantins (23,21%);

► Os demais 15 Estados ficam com taxas entre 30% e 50%;

CAUSA:

- 1) Gestão deficiente da execução dos contratos de repasse pela CAIXA ECONOMICA FEDERAL;
- 2) Falta de atuação tempestiva e eficaz da SNSA.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 007990/2010/SNSA/MCIDADES, de 01/10/2010, a SNSA se manifestou: (verbis)

"Novamente afirmamos que o Ministério das Cidades não dispõe de uma estrutura descentralizada, de maneira a fazer um acompanhamento mais ativo, pois o efetivo atual é insuficiente para fazer face ao tamanho da demanda existente. Ademais devemos considerar também boa parte dos contratos de repasse cujas obras estão em situação de atrasadas e paralisadas encontram-se nesta situação por falta de liberação tempestiva de recursos financeiros, pois via de regra, estes recursos são contingenciados. Nesse diapasão é que recentemente a SNSA realizou gestões junto aos municípios cujas obras estavam em situação de atrasada ou paralisada e com recursos em conta. Esta ação resultou em solução na maior parte dos contratos que se encontravam naquelas situações. Importa esclarecer eu o Ministério das Cidades vem fazendo estudos no sentido de proceder alterações no contrato de prestação de serviços entre o Ministério das Cidades e a CAIXA, de maneira a melhorar a qualidade na fiscalização e acompanhamento das obras."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Não acatamos as justificativas apresentadas.
Não é razoável que existam em julho de 2010, contratos de repasse com

obras ainda não iniciadas, assinados em 2005 (31 contratos), em 2006 (28 contratos), 2007 (828 contratos) e 2008 (1.797 contratos), totalizando 2.684 contratos que representam repasses federais no valor de R\$ 1.822.058.722,05. Também não é razoável que existam 531 obras paralisadas que são 8,18% dos 6.495 contratos ativos da SNSA e representam repasses federais no valor de R\$ 705.708.073,31.

RECOMENDAÇÃO: 001

1) Criação de uma força-tarefa com servidores experientes com a missão de num prazo razoável, por exemplo 90/120 dias, promover ações de gestão sobre as obras paralisadas e as não iniciadas de exercícios anteriores (2005 a 2008);
2) No caso das obras paralisadas, verificar as que estão nesta situação por contingenciamento de recursos. Promover realocação dos recursos financeiros para a conclusão destas obras;
3) As que estão paralisadas por culpa do conveniente, intimar a Prefeitura, dando-lhe um prazo para a retomada/conclusão da obra. O não atendimento implicará na imediata rescisão do contrato de repasse e providências pertinentes;
4) No caso das obras não iniciadas de anos anteriores a 2009, alocar recursos e intimar a prefeitura, dando um prazo razoável para o início da obra. O não atendimento deverá acarretar a rescisão do contrato de repasse;

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO: (004)

VERIFICAÇÃO CONSTANTE NAS FISCALIZAÇÕES REALIZADAS PELA CGU, DE FALHAS CONSTRUTIVAS E DE BAIXA QUALIDADE DOS MATERIAIS EMPREGADOS NA EXECUÇÃO DE OBRAS COM REPASSE DE RECURSOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES.

As ações de controle da Controladoria-Geral da União, em especial o sorteio de municípios, tem verificado, com certa frequência, a

constatação de baixa qualidade nos serviços e materiais de obras executadas com repasses da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, na maioria das vezes em desacordo com o projeto aprovado e gerando risco de prejuízo futuro à população beneficiária dos empreendimentos. Esta constatação se baseia em pesquisa às ordens de serviço de fiscalização de etapas do Sorteio de Municípios realizadas de 2003 a 2009, onde foram listadas 56 ocorrências, sempre encaminhadas às Secretarias finalísticas do Ministério das Cidades, como é o caso da SNSA e SNH, conforme apresentado nos quadros a seguir:

Constatações de baixa qualidade das obras do MCidades - Período de 2003 a 2009 - Página 1 de 2								
Relatório		Município	UF	SIAFI	Exerc	Programa	Ação	Descrição Sumária da Constatação
Id	Ano							
124039	2003	Vicentina	MS	416938	2003	805	1920	Qualidade inferior dos materiais utilizados nas obras.
130553	2003	Beruri	AM	422006	2003	128	3958	Baixa qualidade dos serviços executados.
130579	2003	Novo Gama	GO	422220	2003	805	1951	Baixa qualidade dos serviços executados.
133617	2003	São Benedito	CE	419208	2003	128	3958	Baixa qualidade da obra.
144054	2004	Barro	CE	448510	2003	128	3958	Obra executada sem a observância das especificações técnicas, comprometendo o objetivo de melhoria da qualidade de vida pretendido pelo Programa Melhoria de Condições de Habitabilidade.
163608	2005	Poço Redondo	SE	500930	2004	1128	634	Má qualidade na execução de serviços.
163693	2005	Paranatinga	MT	492668	2003	805	1920	Descumprimento do projeto básico e emprego de material de baixa qualidade na execução da obra.
168689	2005	Pendências	RN	496633	2003	128	3958	Qualidade insatisfatória de serviços impede que o objetivo do programa seja alcançado - Contrato de Repasse nº 0159569-13
168694	2005	S. Pedro de Alcântara	SC	422091	2003	128	3958	Qualidade do objeto construído muito aquém do esperado - CR nº 0115206-09
171247	2005	Nova Olinda	CE	421501	2003	128	3958	Construção de unidades sanitárias de baixa qualidade - CR nº 0101852-38
171249	2006	Carmo	RJ	421938	2003	128	3958	Falhas no processo construtivo ocasionando perda de qualidade - CR nº 0111571-46
171271	2005	Nova Olinda	CE	458498	2003	128	3958	Construção de unidades sanitárias de baixa qualidade - C. de Repasse nº 0101852-38
172743	2005	Ibiquera	BA	421705	2003	128	3958	Baixo padrão de qualidade de alguns dos serviços e materiais empregados nas melhorias habitacionais, os quais não atendem ao especificado - Contrato de Repasse: 0106253-95
179693	2006	Milhã	CE	505925	2005	9991	648	Unidades habitacionais recém executadas, com indícios de má qualidade nas obras.
179695	2006	Nova Marilândia	MT	513246	2005	6001	109A	Execução de obra com baixa qualidade, em desacordo com as especificações do projeto e com risco de prejuízo.
179696	2006	Nova Marilândia	MT	516144	2005	6001	109A	Execução de obra com baixa qualidade, em desacordo com as especificações do projeto e com risco de prejuízo.
180172	2006	Nova Marilândia	MT	442006	2003	805	1951	Execução de obra com baixa qualidade.
182749	2006	Aracaju	SE	475551	2003	805	1951	Baixa qualidade dos serviços executados, proporcionando deterioração precoce da obra.
182752	2006	Aracaju	SE	492851	2003	805	1951	Baixa qualidade dos serviços executados, proporcionando deterioração precoce da obra.
182757	2006	Aracaju	SE	509235	2005	1128	634	Baixa qualidade dos serviços executados, proporcionando deterioração precoce da obra.
194664	2007	Guixaba	PE	441657	2003	805	1920	Obras realizadas sem observância das especificações técnicas e com baixa qualidade de acabamento (CR nº 118.951-90/01).
194761	2007	Riachuelo	SE	473533	2003	128	3958	Baixa qualidade dos serviços executados p/a construção das 20 unidades habitacionais.
197368	2007	Acopiara	CE	505838	2004	6001	109A	Má qualidade da construção das moradias localizadas no Sítio Tapera.
197483	2007	Montanhas	RN	492537	2003	805	1920	Baixa qualidade dos serviços executados.
197484	2007	Montanhas	RN	493038	2003	805	1920	Baixa qualidade dos serviços executados na construção de giradouro.
197487	2007	Montanhas	RN	518371	2004	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
197610	2007	Jequiá da Praia	AL	440764	2003	128	3958	Baixa qualidade na execução de itens da obra.
197611	2007	Jequiá da Praia	AL	458048	2003	128	3958	Baixa qualidade na execução de alguns itens da obra.

Fonte: CGU/MONITOR-WEB

Constatações de baixa qualidade das obras do MCidades - Período de 2003 a 2009 - Página 2 de 2

Relatório		Município	UF	SIAFI	Exerc	Programa	Ação	Descrição Sumária da Constatação
IP	Ano							
197643	2007	Montanhas	RN	579184	2006	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
197669	2007	Montanhas	RN	551194	2006	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
199004	2008	Fundão	ES	492039	2003	122	3969	ITENS DA OBRA COM QUALIDADE INADEQUADA.
204615	2008	Presidente Juscelino	RN	513269	2004	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
204622	2008	Presidente Juscelino	RN	521996	2004	9991	648	Péssima qualidade dos serviços executados.
211365	2008	Jardim de Piranhas	RN	536527	2005	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
211389	2008	Jardim de Piranhas	RN	551185	2005	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados no âmbito do CR n 0185846-13.
211413	2008	Jardim de Piranhas	RN	572014	2006	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados no âmbito do CR n 0194096-24.
211424	2008	Jardim de Piranhas	RN	578101	2006	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados no âmbito do CR n 0201958-22.
211449	2008	Jardim de Piranhas	RN	530667	2005	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados no âmbito do CR n 0174132-41.
214288	2008	Indiaroba	SE	531594	2005	1128	634	Obra executada com qualidade insatisfatória.
217093	2008	Simão Dias	SE	549516	2005	6001	109A	Obra executada com qualidade insatisfatória no bairro Bonfim de Baixo.
217093	2008	Simão Dias	SE	549516	2005	6001	109A	Obra executada c/qualidade insatisfatória no Conjunto Rivalda Silva Matos.
220459	2008	Divina Pastora	SE	521431	2004	6001	109A	Baixa qualidade nas obras de pavimentação em paralelepípedo.
220481	2008	Divina Pastora	SE	539226	2005	6001	109A	Baixa qualidade nas obras de pavimentação em paralelepípedo.
220488	2008	Divina Pastora	SE	540382	2005	6001	109A	Baixa qualidade nas obras de pavimentação em paralelepípedo.
226165	2009	Ilha das Flores	SE	446576	2003	128	3958	Baixa qualidade da água fornecida à população situada na sede e em alguns Povoados do Município de Ilha das Flores/SE.
226193	2009	Ilha das Flores	SE	539038	2005	6001	109A	Baixa qualidade na execução das obras de pavimentação e drenagem de ruas dos Povoados Serrão e Bolivar situados no Município de Ilha das Flores/SE.
226200	2009	Ilha das Flores	SE	564556	2006	6001	109A	Baixa qualidade na execução das obras de pavimentação nos Povoados Bolivar e Bongue do Município de Ilha das Flores/SE.
226215	2009	Ilha das Flores	SE	587550	2006	9991	648	Baixa qualidade na execução das obras de construção de dezoito unidades habitacionais no Município de Ilha das Flores/SE.
226225	2009	Ilha das Flores	SE	607300	2007	6001	109A	Baixa qualidade na execução das obras de pavimentação nos Povoados Bolivar e Bongue do Município de Ilha das Flores/SE.
226304	2009	São Bento	MA	522353	2005	6001	109A	Baixa qualidade quanto à execução das obras de pavimentação asfáltica, definidas no objeto do CR n° 0141824-25/2002.
226312	2009	Porto Calvo	AL	536376	2005	6001	109A	Serviço de pavimentação executado com baixa qualidade.
226317	2009	Porto Calvo	AL	549853	2005	6001	109A	Serviço de pavimentação executado com baixa qualidade.
226322	2009	Porto Calvo	AL	568695	2006	6001	109A	Serviço de pavimentação executado com baixa qualidade.
226336	2009	São Bento	MA	588932	2006	6001	109A	Baixa qualidade quanto à execução das obras de pavimentação asfáltica, definidas no objeto do CR n° 213381-07/2006.
226350	2009	Machadinho D'Oeste	RO	607749	2007	6001	109A	EXECUÇÃO DE OBRA C/BAIXA QUALIDADE E EM DESACORDO C/AS ESPECIFICAÇÕES
226362	2009	Machadinho D'Oeste	RO	623919	2008	9991	10SJ	EXECUÇÃO DE OBRA C/BAIXA QUALIDADE E EM DESACORDO C/AS ESPECIFICAÇÕES

Fonte: CGU/MONITOR-VWEB

As falhas verificadas são de diversas origens, sendo destacados os seguintes casos: o fiscal da obra que não acompanha a obra de forma adequada e os engenheiros da CAIXA que não realizam de forma apropriada o ateste das medições. Os problemas relacionados à fiscalização criam pontos frágeis no processo de execução possibilitando que os recursos públicos sejam mal aplicados e a vida útil dos empreendimentos reduzida, prejudicando o atingimento dos objetivos dos programas de governo. A situação se agrava ainda mais quando é verificada que a omissão da CAIXA em cumprir o dever contratual de fiscalizar adequadamente a aplicação dos recursos é de conhecimento das Secretarias finalísticas do Ministério das Cidades e que não há a adoção de medidas no sentido de impelir a mandatária da União a cumprir suas obrigações contratuais ou adotar as

providências necessárias para a solução do problema reconhecido junto a população beneficiária da Ação de governo. Caso emblemático em que não houve atitude por parte do Ministério das Cidades e da CAIXA a partir da verificação de baixa qualidade das obras tipo de falha ocorreu no município alagoano de Jacaré dos Homens. Obras no município, oriundas dos contratos de repasse nº 0144755-59 (SIAFI nº 458078), 0144744-16 (SIAFI nº 458044) e 0141543-29 (SIAFI nº 458052), celebrados entre o Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal, foram alvo de denúncia analisada pela Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades, na condição de procedimento simplificado, e que tratava de supostas irregularidades na execução dos citados Contratos. Os contratos em questão, integrantes do Programa 0128, são destinados a obras de melhorias nas condições de habitabilidade. Segundo o denunciante, estes apresentariam irregularidades como:

- a) desvio de material de construção pelo prefeito;
- b) uso de recursos para compra de votos;
- c) superfaturamento; e
- d) má qualidade do material empregado na construção das casas.

Em Ofício de 09 de janeiro de 2006, foram solicitadas informações ao Ministério das Cidades acerca do fato denunciado. Em resposta, o Ministério encaminhou expediente, de procedência da CAIXA, contendo esclarecimentos sobre o assunto, dentre os quais a CAIXA atesta que os custos unitários e globais apresentados nos contratos encontram-se abaixo do índice SINAPI, data base Julho de 2002, não havendo indícios de superfaturamento. Entretanto, relata que foram constatados problemas surgidos com o passar do tempo e com a utilização das moradias, provavelmente em função de falhas na execução dos serviços e/ou na qualidade dos materiais utilizados. Desta forma, esta Coordenação conclui que a denúncia não procede em relação ao item "c", visto que não foi confirmado o superfaturamento

nos referidos Contratos de Repasse. Quanto aos desvios de recursos, itens "a" e "b", a análise ficou prejudicada, tendo em vista a afirmação da CAIXA de não ter subsídios para verificação e/ou confirmação de tais fatos. Quanto à má qualidade das casas construídas, item "d", esta Coordenação concluiu que a denúncia procede e encaminhou, mais uma vez, demanda ao Ministério das Cidades por meio da Solicitação de Auditoria nº. 02/2009 de 07/12/2009, solicitando providências. Em resposta, o Ministério encaminhou no expediente de procedência da CAIXA, com a declaração de que "os questionamentos quanto à possível utilização de material de baixa qualidade nas obras devem ser direcionados ao proponente e ao responsável técnico pela fiscalização das obras, (...) o qual atestou e aprovou os serviços executados e, conseqüentemente, os materiais utilizados nas obras dos três contratos." Portanto, observamos que a única providência adotada pelo Ministério das Cidades para as duas diligências efetuadas pela CGU foi o encaminhamento para a CAIXA, que em um primeiro momento (Ofício encaminhado pela CGU em 2006) reconhece a baixa qualidade dos materiais empregados, e em momento posterior (Solicitação de Auditoria nº 02/2009), se exime de responsabilidade, informando que as providências deverão ser adotadas pelo proponente e pelo responsável técnico pela fiscalização das obras. Logo, verifica-se que o Ministério das Cidades, seguindo a sua metodologia de execução das Ações governo de sua responsabilidade, transferiu a incumbência da operacionalização dos contratos de repasse em análise à CAIXA, que por meio de contrato de prestação de serviços recebe recursos para a operacionalização dos contratos de repasse, tendo com obrigação, dentre outras, fiscalizar a correta aplicação dos

recursos federais descentralizados pelo Ministério.
Tendo em vista que as obras encontram-se concluídas e com as prestações de contas aprovadas desde o ano de 2003, e que a primeira comunicação da CGU ocorreu em 2006, com reiteração em 2009, concluímos que já transcorreu tempo suficiente para a adoção das providências cabíveis por parte do Ministério das Cidades ou da CAIXA. Ressaltamos que as lacunas eventualmente não cobertas pela atuação da CAIXA, devem ser objeto de atuação do próprio Ministério, na posição de órgão superior gestor dos recursos repassados.

CAUSA:

1)Fiscalização deficiente das obras por parte da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; 2)Omissão da SNSA ao não tomar providências tempestivas e eficazes para resolver os problemas apontados;

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 007990/2010/SNSA/MCIDADES, de 01/10/2010, a SNSA se manifestou: (verbis)

"Primeiramente cabe informar que o caso emblemático destacado por essa CGU, referente aos contratos do município alagoano de Jacaré do Homem, não está na seara das responsabilidades da SNSA, pois as mencionadas avenças competem à SNH, assim as irregularidades identificadas no relatório não podem ser atribuídas a SNSA. Portanto, solicitamos desta CGU que retifique este fato em seu relatório, de modo a identificar a correta Secretaria responsável pelos apontamentos. Prosseguindo, na execução de obras públicas, é comum a interferência de três fatores que prejudicam o cumprimento do contrato exatamente nos termos em que foi pactuado pelas partes: a necessidade de serem efetuadas alterações e adaptações no projeto original; o atraso nas desapropriações que afetará de alguma maneira a obra; o atraso na

disponibilização dos recursos financeiros previstos.
Quanto aos projetos, a Lei 8.666/93 dispõe, em seu art. 7º, § 2º, inciso I, que as obras e serviços somente poderão ser licitados quando 'houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório'. O projeto básico deve conter os elementos elencados no art. 6º, inciso IX, e, quanto ao projeto executivo, poderá ele ser desenvolvido concomitantemente com as obras e serviços (art. 7º, § 1º). Por melhor que seja o projeto básico, este não oferece garantia de que será suficiente para a execução da obra. Seria desejável que as obras públicas somente pudessem ser licitadas quando houvesse um projeto executivo, detalhado e atual, que assegurasse às partes uma maior confiabilidade. Embora isso não baste para garantir totalmente a boa execução da obra, pelo menos minimizaria algumas das distorções porventura encontradas. Uma modificação desse porte pressuporia, porém, uma transformação radical na legislação referente às contratações efetuadas pela Administração Pública, com a adoção de outros instrumentos, como, por exemplo, novos regimes de execução e implantação de um verdadeiro 'performance bond', que assegurasse o cumprimento efetivo e integral das obrigações contratuais e não uma indenização pelo inadimplemento, indenização essa que, além do mais, está limitada na Lei 8.666/93 a percentuais irrisórios sobre o valor da contratação (art. 56, §§ 2º e 3º). Seria igualmente desejável que as obras públicas somente fossem licitadas quando todas as desapropriações necessárias estivessem concluídas. Mas isso implicaria que a Administração Pública dedicasse à etapa do planejamento da contratação o tempo necessário para facilitar e agilizar as etapas subseqüentes, ou seja, a da licitação

e, sobretudo a da execução, o que na prática infelizmente não ocorre. Nem sempre os problemas verificados na execução do contrato decorrem de deficiência do planejamento. Em alguns casos, a Administração vê-se compelida a dar um rápido andamento à contratação da obra para não desperdiçar a oportunidade de obter recursos que são disponibilizados mediante liberação de financiamentos internos ou externos, ou mediante celebração de convênios, e/ou contratos de repasse com órgãos públicos.

Destarte, com base nos constantes relatórios de auditorias encaminhados por essa CGU, os quais trazem os apontamentos das irregularidades constatadas, identifica-se que reiteradamente as questões trazidas a esta SNSA são de cunho jurídico/administrativo, sendo uma pequena parte pertinente à execução física da obra, e, boa parte dessas é verificada, s.m.j., apenas de forma visual, sem nenhuma utilização de ensaios tecnológicos com extração de corpo de prova. É pertinente comentar que em alguns casos é possível identificar uma incorreção apenas considerando o aspecto visual, contudo não podemos considerar que a utilização de métodos de avaliações apenas visuais torna a suposta irregularidade 100% verdadeira, pois não é possível identificar o que realmente ocorreu. Na maioria dos casos a aferição visual não permite caracterizar se as causas dos problemas devem-se a uma execução mal feita, à utilização de matérias primas e insumos de baixa qualidade ou mesmo diferentes dos especificados no projeto, ou, ainda, se a falha foi provocada por erro de concepção do projeto. Por todo o exposto é necessário reiterar que o processo de monitoramento mais ativo vem sendo implementado, contudo dentro das limitações interpostas pela estrutura disponível. Cumpre salientar que, quando provocada, a SNSA vem adotando as providências técnicas necessárias ao bom cumprimento de suas obrigações.

A esse respeito cumpre salientar, no entanto, que a responsabilidade primária pelas falhas construtivas eventualmente detectadas ou pela utilização de materiais de baixa qualidade nas obras não é do MCIDADES, vez que a fiscalização da execução das obras é responsabilidade do proponente. A nosso ver compete aos governos estaduais e municipais realizar uma fiscalização eficaz da execução das obras para evitar falhas construtivas e deficiências de qualidade. Caso isso não ocorra, entende-se que a imputação de responsabilidades deve ser atribuída ao fiscal da obra, ao projetista ou mesmo à empresa executora. A imputação de responsabilidades aos órgãos federais poderia dispersar o foco sobre os reais agentes infratores e contribuir para a impunidade."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Não acatamos as justificativas apresentadas. Embora também constem nos quadros obtidos do Sistema MONITOR-WEB da CGU apontamentos relativos a obras de outras Secretarias como a SNH, foram detectadas 39 irregularidades em programas da SNSA, o quadro abaixo mostra este fato:

Constatações de baixa qualidade das obras da SNSA - Período de 2003 a 2009 - Página 1 de 1								
Relatório	Município		UF	SIAFI	Exerc	Programa	Ação	Descrição Sumária da Constatação
IIº	Ano							
130553	2003	Beruri	AM	422006	2003	128	3958	Baixa qualidade dos serviços executados.
133617	2003	São Benedito	CE	419208	2003	128	3958	Baixa qualidade da obra.
144054	2004	Barro	CE	448510	2003	128	3958	Obra executada sem a observância das especificações técnicas, comprometendo o objetivo de melhoria da qualidade de vida pretendido pelo Programa Melhoria de Condições de Habitabilidade.
168689	2005	Pendências	RN	496633	2003	128	3958	Qualidade insatisfatória de serviços impede que o objetivo do programa seja alcançado - Contrato de Repasse nº 0159569-13
168694	2005	S. Pedro de Alcântara	SC	422091	2003	128	3958	Qualidade do objeto construído muito aquém do esperado - CR nº 0115206-09
171247	2005	Nova Olinda	CE	421501	2003	128	3958	Construção de unidades sanitárias de baixa qualidade - CR nº 0101852-38
171249	2006	Carmo	RJ	421938	2003	128	3958	Falhas no processo construtivo ocasionando perda de qualidade - CR nº 0111571-46
171271	2005	Nova Olinda	CE	458498	2003	128	3958	Construção de unidades sanitárias de baixa qualidade - C. de Repasse nº 0101852-38
172743	2005	Ibiquera	BA	421705	2003	128	3958	Baixo padrão de qualidade de alguns dos serviços e materiais empregados nas melhorias habitacionais, os quais não atendem ao especificado - Contrato de Repasse: 0106253-95
179695	2006	Nova Marilândia	MT	513246	2005	6001	109A	Execução de obra com baixa qualidade, em desacordo com as especificações do projeto e com risco de prejuízo.
179696	2006	Nova Marilândia	MT	516144	2005	6001	109A	Execução de obra com baixa qualidade, em desacordo com as especificações do projeto e com risco de prejuízo.
194761	2007	Riachuelo	SE	473533	2003	128	3958	Baixa qualidade dos serviços executados p/a construção das 20 unidades habitacionais.
197368	2007	Acopiara	CE	505838	2004	6001	109A	Má qualidade da construção das moradias localizadas no Sítio Tapera.
197487	2007	Montanhas	RN	518371	2004	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
197610	2007	Jequiá da Praia	AL	440764	2003	128	3958	Baixa qualidade na execução de itens da obra.
197611	2007	Jequiá da Praia	AL	458048	2003	128	3958	Baixa qualidade na execução de alguns itens da obra.
197643	2007	Montanhas	RN	579184	2006	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
197669	2007	Montanhas	RN	551194	2006	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
204615	2008	Presidente Juscelino	RN	513269	2004	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
211365	2008	Jardim de Piranhas	RN	536527	2005	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
211389	2008	Jardim de Piranhas	RN	551185	2005	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados no âmbito do CR n 0185846-13.
211413	2008	Jardim de Piranhas	RN	572014	2006	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados no âmbito do CR n 0194096-24.
211424	2008	Jardim de Piranhas	RN	578101	2006	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados no âmbito do CR n 0201958-22.
211449	2008	Jardim de Piranhas	RN	530667	2005	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados no âmbito do CR n 0174132-41.
217093	2008	Simão Dias	SE	549516	2005	6001	109A	Obra executada com qualidade insatisfatória no bairro Bonfim de Baixo.
217093	2008	Simão Dias	SE	549516	2005	6001	109A	Obra executada c/qualidade insatisfatória no Conjunto Rivalda Silva Matos.
220459	2008	Divina Pastora	SE	521431	2004	6001	109A	Baixa qualidade nas obras de pavimentação em paralelepípedo.
220481	2008	Divina Pastora	SE	539226	2005	6001	109A	Baixa qualidade nas obras de pavimentação em paralelepípedo.
220488	2008	Divina Pastora	SE	540382	2005	6001	109A	Baixa qualidade nas obras de pavimentação em paralelepípedo.
226165	2009	Ilha das Flores	SE	446576	2003	128	3958	Baixa qualidade da água fornecida à população situada na sede e em alguns Povoados do Município de Ilha das Flores/SE.
226193	2009	Ilha das Flores	SE	539038	2005	6001	109A	Baixa qualidade na execução das obras de pavimentação e drenagem de ruas dos Povoados Serrão e Bolivar situados no Município de Ilha das Flores/SE.
226200	2009	Ilha das Flores	SE	564556	2006	6001	109A	Baixa qualidade na execução das obras de pavimentação nos Povoados Bolivar e Bongue do Município de Ilha das Flores/SE.
226225	2009	Ilha das Flores	SE	607300	2007	6001	109A	Baixa qualidade na execução das obras de pavimentação nos Povoados Bolivar e Bongue do Município de Ilha das Flores/SE.
226304	2009	São Bento	MA	522353	2005	6001	109A	Baixa qualidade quanto à execução das obras de pavimentação asfáltica, definidas no objeto do CR nº 0141824-25/2002.
226312	2009	Porto Calvo	AL	536376	2005	6001	109A	Serviço de pavimentação executado com baixa qualidade.
226317	2009	Porto Calvo	AL	549853	2005	6001	109A	Serviço de pavimentação executado com baixa qualidade.
226322	2009	Porto Calvo	AL	568695	2006	6001	109A	Serviço de pavimentação executado com baixa qualidade.
226336	2009	São Bento	MA	588932	2006	6001	109A	Baixa qualidade quanto à execução das obras de pavimentação asfáltica, definidas no objeto do CR nº 213381-07/2006.
226350	2009	Machadinho D'Oeste	RO	607749	2007	6001	109A	EXECUÇÃO DE OBRA C/BAIXA QUALIDADE E EM DESACORDO C/AS ESPECIFICAÇÕES

Fonte: CGUMONITOR-WEB

A população-alvo, beneficiária das obras, fica muito prejudicada com a baixa qualidade das mesmas, as falhas construtivas e a deterioração

precoce dos empreendimentos. Também, compromete-se a imagem do Governo

Federal e há o desvio e o desperdício de recursos públicos escassos. Todos os apontamentos da CGU foram encaminhados à SNSA para

providências junto à CAIXA, visando correção dos problemas ou apuração

do eventual dano ao erário. Tais iniciativas da CGU não obtiveram o

esperado retorno, sendo recorrente ao longo dos anos face à conduta

omissiva da SNSA e à inépcia da CAIXA.

RECOMENDAÇÃO: 001

- 1) A SNSA deverá determinar à CAIXA que dê ênfase à fiscalização da qualidade das construções, bem como adote providências tempestivas e concomitantes com a execução das obras;
- 2) A SNSA/CAIXA deverá pedir providências aos municípios executores das obras, no sentido de corrigir as falhas;
- 3) A SNSA/CAIXA deverá diligenciar à Prefeitura para identificar o Engenheiro responsável técnico da obra (construtora), bem como o Engenheiro Fiscal designado pela Prefeitura. Em seguida, a SNSA/CAIXA deverá representar ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, comunicando os fatos e solicitando a abertura de processo apuratório de responsabilidade dos profissionais. Havendo suspeita do cometimento de crime, caberá também representação ao Ministério Público para abertura de ação criminal;

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO: (005)

DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA ENSEJANDO OCORRÊNCIA POTENCIAL DE DANO AOS COFRES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

Na Auditoria de Contas da SNSA de 2008, Relatório nº 224304, a CGU fez constar:

"6.1.1.3 CONSTATAÇÃO: (007)

Ausência de Retenção/Recolhimento da Contribuição Previdenciária e do ISSQN. Tem sido constantemente apontadas pela CGU, através dos trabalhos de fiscalização aos municípios, como no caso da 23ª edição do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, municípios de Riachuelo/SE (0144.847-54), Messias/Al (0179.797-97) e Brejinho (0165.691-33), constatações de não retenção e não recolhimento da contribuição previdenciária e do ISSQN referente às notas fiscais emitidas pelas empresas executoras das obras e serviços.

Ressaltamos que o não recolhimento da contribuição previdenciária pelas empresas torna a Prefeitura solidariamente responsável conforme estabelece a Lei 8.666/93, art. 71 § 2º. Com relação ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, o município deve exercer sua competência tributária, requisito essencial para recebimento de transferências voluntárias, conforme Lei Complementar nº 101/2000, art. 11, § único."

Sobre este apontamento da CGU, a SNSA se manifestou (verbis):

"MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

(Ofício nº 003860/2009/SNSA/MCIDADES - 25/05/2009)

Posição SNSA:

Esclarecimentos Adicionais: Uma vez que a CAIXA encaminha as Prestações de contas à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA/MCIDADES, faremos gestões junto àquele setor para que verifique e exija a apresentação, pelos convenientes, dos documentos comprobatórios dos devidos recolhimentos referentes às notas fiscais emitidas pelas empresas executoras dos serviços."

A análise desta manifestação pela CGU foi a seguinte (verbis):

"ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

A manifestação da SNSA está alinhada com o entendimento da Equipe de Auditoria em relação à necessidade de apresentação dos documentos comprobatórios dos devidos recolhimentos referentes às notas fiscais emitidas pelas empresas executoras dos serviços.

RECOMENDAÇÃO: 001

Recomendamos ao Ministério das cidades que oriente a Caixa para:
a) Atestar as medições apenas com a comprovação da Retenção / Recolhimento da Contribuição Previdenciária e do ISSQN, respeitados os prazos legais de recolhimento dos tributos, sendo que os convenientes somente devem aceitar notas fiscais das empresas

contratadas contendo a discriminação dos valores de mão de obra, materiais e equipamentos;

b) Demandar aos municípios para que seja exigido das empresas o comprovante de recolhimento dos tributos previdenciários que foram destacados nas notas fiscais apresentadas sendo que estes recolhimentos devem fazer parte da prestação de contas a ser apresentada à Caixa. Caso as empresas não apresentem as guias de recolhimento, os municípios devem descontar os valores destacados nos pagamentos a serem efetuados e promover o recolhimento;

c) Quando do pagamento das notas fiscais referentes às despesas de empreitada de construção civil, demolição, conservação, reformas e outros serviços de engenharia, que os municípios demonstrem ter recolhido o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), sendo que os comprovantes desses recolhimentos devem fazer parte da prestação de contas a ser apresentada à Caixa."

A respeito destas recomendações da CGU a SNSA fez constar em seu Plano de Providências Permanente para o exercício de 2009: (in verbis)

"5.1.1. Providências a serem Implementadas:
Entendemos que essa Recomendação diga respeito à esfera de atuação da Secretaria Executiva do M. Cidades, à qual está vinculada a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA, uma vez que é à SPOA que a CAIXA encaminha as prestações de contas dos contratos. Portanto, faremos gestões junto àquele setor para que verifique e exija a apresentação, pelos convenientes, dos documentos comprobatórios dos devidos recolhimentos referentes às notas fiscais emitidas pelas empresas executoras dos serviços. Além disso, essa Recomendação alcança não apenas os contratos desta SNSA, mas de todas as Secretarias do Ministério das Cidades, o que reforça a necessidade de encaminhamento do assunto à SECEX.

5.1.2 Prazo: Imediato.

5.1.3 Situação em 08/09/09: Assunto sendo levado ao conhecimento da SECEX do Ministério das Cidades, por intermédio do Memorando nº 008298/2009/SNSA/MCIDADES.".

A cobrança/retenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência municipal, constitui requisito essencial para recebimento de transferências voluntárias da União, conforme estatui a Lei Complementar nº 101/2000, art. 11, § único, também conhecida como Lei de responsabilidade Fiscal. Portanto, quando da análise da proposta para concessão da transferência voluntária, o Ministério deve exigir do município proponente a comprovação de que exerce sua competência tributária. Tal comprovação pode ser feita, dentre outras formas, mediante a apresentação de cópia do balanço municipal de exercício fiscal anterior, devidamente aprovado pelo Tribunal de Contas do Estado e pela Câmara de Vereadores, onde conste a arrecadação deste tributo. Quanto às contribuições previdenciárias, a Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998, que passou a vigorar a partir de fevereiro de 1999, introduziu a obrigatoriedade da retenção pela empresa contratante de serviço mediante cessão de mão-de-obra ou empreitada, de 11% (onze por cento) sobre o valor total dos serviços contidos na nota fiscal, fatura ou recibo emitido pelo prestador (contratada). No caso, o contratante é a Prefeitura, que fará a retenção/recolhimento na fonte dos tributos, assumindo o papel de substituto tributário da empresa contratada. Aplica-se, no caso, a figura jurídica da substituição tributária, prevista no Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. Esta retenção compulsória visa reduzir a elevada evasão fiscal que

ocorria no recolhimento das contribuições à Previdência Social, por parte das empresas prestadoras de serviços, inclusive as da construção civil.

A medida tem grande relevância social, dada a necessidade de se manter solvente o INSS, satisfazendo o pagamento das aposentadorias, pensões e benefícios diversos.

No caso das obras públicas, regra geral contratadas em regime de empreitada, esta retenção por parte do contratante é obrigatória. Portanto, este procedimento é legal e vincula toda a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal dado que, a submissão das mesmas à Lei, é princípio da Constituição de 1988 em seu artigo 37 (Legalidade).

Nas obras públicas financiadas por Contratos de Repasse do Ministério das Cidades, temos a CAIXA agindo no papel de Mandatária da União (Mcidades), como Concedente dos recursos e a outra parte, Município/Estado, agindo como Convenente.

O Convenente recebe os recursos e executa indiretamente as obras mediante contratação de terceiros (Contratado), via de regra, em regime de empreitada conforme dispõe a Lei 8.666/93.

Durante o andamento da obra, periodicamente são feitas as medições dos serviços executados pelo Convenente (Prefeitura), que lançadas em Boletins devidamente atestados pela Fiscalização dão suporte à emissão das Notas Fiscais-Faturas de Serviços pela empreiteira contratada. Tal documentação é submetida à CAIXA, que após vistoria da obra e outros procedimentos internos, procede à liquidação da despesa observando a legislação pertinente, sobretudo a Lei nº 4.320/64.

Na liquidação das despesas e nos pagamentos dos serviços pelo Concedente (CAIXA) ao Contratado deverão ser observados todos os dispositivos da legislação, inclusive os de natureza tributária, como é o caso da Lei 9.711/98.

Portanto, a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, como empresa pública integrante

da Administração Indireta da União, é obrigada a aplicar, cumprir e fazer cumprir toda a legislação, inclusive a de natureza tributária. A Lei não faz qualquer distinção, submetendo aos seus ditames todas as pessoas jurídicas tomadoras de serviços com cessão de mão-de-obra, tal como define precisamente o diploma legal aludido. Portanto, é mandatório o fiel cumprimento da Lei pelo Ministério das Cidades, vez que o ordenamento jurídico vigente no País vincula a todos, indistintamente, à obediência do princípio constitucional da Legalidade. A desobediência a tal preceito configura infração grave passível de responsabilização administrativa, civil e criminal. A Lei 8666/93 estatui no seu Artigo 71, parágrafo 2º:

"§ 2o A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991."

O artigo 31 da Lei 8.212/91, por sua vez dispõe:

"Art. 31. A empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário, deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher, em nome da empresa cedente da mão de obra, a importância retida até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura, ou até o dia útil imediatamente anterior se não houver expediente bancário naquele dia, observado o disposto no § 5o do art. 33 desta Lei.
*§ 1o O valor retido de que trata o caput deste artigo, que deverá ser destacado na nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, poderá ser compensado por qualquer estabelecimento da empresa cedente da mão de obra, por ocasião do recolhimento das contribuições destinadas à **Seguridade Social devidas sobre a folha de pagamento dos seus segurados.**"*

A responsabilidade solidária é tratada no inciso IV do artigo 30 da Lei 8.212/91, que trata da Previdência Social. A retenção dos 11% na Nota Fiscal, elide a Administração Pública da responsabilidade solidária, eliminando este risco financeiro para o Tesouro Público. Portanto, a **prudência** que deve nortear a conduta do gestor público, indica como mais adequada a retenção preconizada na Lei.

Ao longo dos anos, em decorrência do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, esta Controladoria tem fiscalizado a aplicação dos recursos federais transferidos voluntariamente aos municípios. Nessas fiscalizações, a Controladoria-Geral da União - CGU, tem constatado **descumprimento reiterado** da legislação tributária no que toca à não retenção das contribuições previdenciárias ao INSS (federal) e do ISSQN (municipal). Tem verificado ainda, a falta de registro das obras no CEI do INSS. Em várias situações, a CGU constatou a inexistência de registro dos empregados em desrespeito às leis trabalhistas e previdenciárias. A CAIXA tem acatado sistematicamente essas condutas dos convenentes, ao arrepio da Lei, ao validar como corretas as Prestações de Contas. O MCidades tem se omitido também de forma sistemática, fugindo à sua responsabilidade como gestor de recursos federais, a quem cabe garantir a boa e regular aplicação dos mesmos.

Esse assunto foi objeto de diversos Relatórios e Notas Técnicas emitidos pela CGU e enviadas ao Ministério das Cidades, com recomendações para a adoção de providências.

Sem êxito, como se depreende dos resultados obtidos.

Os problemas foram constatados em 74 contratos do Ministério das Cidades. Conforme levantamento procedido no Sistema Monitor-WEB da CGU que guarda as constatações das fiscalizações procedidas no período de 2003 a 2009, permitiu a elaboração dos quadros seguintes, os quais

relacionam 74 irregularidades diversas em contratos do Mcdidades, relacionadas ao INSS (falta de CEI e de retenções das contribuições), ao Ministério do trabalho (falta de registro dos empregados) e do ISSQN (falta de retenções do tributo):

Fiscalização da CGU em Contratos de Repasse do Mcdidades - INSS/ISSQN/CEI - Período de 2003 a 2009 - Pagina 1 de 2									
Achados: Falta de registro da obra no CEI, de registro de empregados, não retenção de ISSQN e contribuições ao INSS									
Seq.	IIº OS	Ano da fiscalização	Município	UF	SIAFI	Exercício	Programa	Ação	Descrição Sumária
1	129254	2003	Satuba	AL	414650	2003	128	3958	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social (INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
2	129255	2003	Satuba	AL	440719	2003	128	3958	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social (INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
3	129256	2003	Satuba	AL	440719	2003	128	3958	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social (INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
4	129257	2003	Satuba	AL	414650	2003	128	3958	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social (INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
5	129258	2003	Satuba	AL	441012	2003	128	3958	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social (INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
6	129259	2003	Satuba	AL	441012	2003	128	3958	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social (INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
7	129260	2003	Satuba	AL	441762	2003	805	1920	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social (INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
8	129261	2003	Satuba	AL	441762	2003	805	1920	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social (INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
9	144044	2004	Delmiro Gouveia	AL	458064	2003	128	3958	Ausência de inscrição da obra no cadastro específico do INSS – CEI.
10	144093	2004	Poço de Pedras	MA	429141	2003	128	3969	Ausência de inscrição da obra no cadastro específico do INSS – CEI.
11	146746	2004	Traipu	AL	440760	2003	128	3958	Ausência de comprovação de recolhimento da Contribuição Previdenciária e registro do Cadastro Específico do INSS - Matrícula CEI das obras.
12	149703	2004	Fátima do Sul	MS	458558	2003	805	1920	Ausência de relatórios de acompanhamento e fiscalização das obras por parte da Prefeitura e de comprovação da matrícula das obras no CEI do INSS.
13	150352	2004	Itabaiana	SE	446577	2003	128	3969	Ausência de relatórios de acompanhamento e fiscalização das obras por parte da Prefeitura e de comprovação da matrícula das obras no CEI do INSS.
14	168690	2005	Novo Machado	RS	446876	2003	128	3958	Inexistência de cadastro da obra junto ao INSS - Contrato de Repasse nº 0134350-57
15	169438	2005	Tonantins	AM	492639	2003	122	3959	Inexistência de registro cadastral da obra na Delegacia da Receita Federal do Brasil – Previdenciária em Manaus - Contrato de Repasse nº 0159423-52
16	203612	2008	Nova Russas	CE	508607	2004	6001	109A	Ausência de comprovação do registro da obra no Cadastro Específico do INSS.
17	203620	2008	Nova Russas	CE	549470	2005	6001	109A	Ausência de comprovação do registro da obra no Cadastro Específico do INSS.
18	203621	2008	Nova Russas	CE	549560	2005	6001	109A	Ausência de comprovação do registro da obra no Cadastro Específico do INSS.
19	142406	2004	Pacujá	CE	418439	2003	128	3958	1.2) Ausência de retenção de encargo do INSS, inexistência da ART da execução da obra e falta de notificação da liberação de recursos.
20	143972	2004	Delmiro Gouveia	AL	458033	2003	805	1920	Ausência de retenção de contribuições previdenciárias nos pagamentos efetuados.
21	143980	2004	Barra do Pirai	RJ	458694	2003	805	1920	Ausência de retenção de contribuições previdenciárias nos pagamentos efetuados.
22	143983	2004	Piçarras	SC	442124	2003	805	3178	Notas Fiscais sem discriminação de retenção da contribuição previdenciária - INSS.
23	144037	2004	Delmiro Gouveia	AL	458018	2003	128	3958	Ausência de retenção de contribuições previdenciárias nos pagamentos efetuados.
24	146513	2004	Farias Brito	CE	413080	2003	805	1920	Ausência de comprovação de recolhimento da Contribuição Previdenciária.
25	146747	2004	Farias Brito	CE	413022	2003	128	3969	Ausência de comprovação de recolhimento da Contribuição Previdenciária e registro do Cadastro Específico do INSS - Matrícula CEI da obra.
26	150237	2004	Sen Rui Palmeira	AL	415964	2003	128	3958	Ausência de recolhimento do ISS pela Construtora.
27	159117	2004	União dos Palmares	AL	414261	2003	128	3969	Descumprimento de obrigações fiscais.
28	159292	2004	Nova Itaberaba	SC	442270	2003	805	3178	Descumprimento de obrigações fiscais.
29	159162	2005	Cantanhede	MA	428394	2003	128	3958	Descumprimento de obrigações fiscais.
30	165083	2005	Caxias	MA	459162	2003	122	3959	IRREGULARIDADES NO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FISCAIS E SOCIAIS
31	171040	2005	Caracaraí	RR	516058	2004	6001	109A	Não apresentação de comprovante de recolhimento de contribuição previdenciária - Contrato de Repasse nº 0165726-41
32	172739	2006	Sta Luzia do Norte	AL	440525	2003	128	3958	Ausência de retenção do ISS nas notas fiscais de serviço - CR nº 0118981-55
33	172741	2006	Sta Luzia do Norte	AL	440705	2003	128	3958	Ausência de retenção do ISS nas notas fiscais de serviço - CR nº 0121172-27
34	172742	2006	Sta Luzia do Norte	AL	440756	2003	128	3958	Ausência de retenção do ISS nas notas fiscais de serviço - CR nº 0121943-47
35	172988	2006	Sta Luzia do Norte	AL	398943	2003	128	3969	Ausência de retenção do ISS nas notas fiscais de serviço - CR: 0101636-05
36	178797	2006	Coroatá	MA	447031	2003	128	3958	Omissão no cumprimento de obrigações fiscais.
37	176675	2007	Iguatu	CE	448465	2003	128	3958	2.1.1.1.4. Indícios de não pagamento de INSS e IRRF, bem como de que a Prefeitura não verificou a regularidade das empresas junto ao INSS e ao FGTS quando dos pagamentos.
38	176677	2007	Iguatu	CE	448471	2003	805	1920	2.1.3.1.3. Indícios de não-pagamento de INSS e IRRF, bem como ausência de verificação da regularidade da empresa junto ao INSS e ao FGTS quando dos pagamentos efetuados.
39	191209	2007	Coari	AM	422229	2003	805	1920	Falta de comprovação do recolhimento do INSS e FGTS - CR nº 0108498-84

Fonte: CGU-Monitor WEB

Fiscalização da CGU em Contratos de Repasse do Mcdades - INSS/ISSQN/CEI - Período de 2003 a 2009 - Pagina 2 de 2
Achados: Falta de registro da obra no CEI, de registro de empregados, não retenção de ISSQN e contribuições ao INSS

Seq.	IP OS	Ano da fiscalização	Município	UF	SIAFI	Exercício	Programa	Ação	Descrição Sumária
40	191668	2007	Major Isidoro	AL	492063	2003	805	1920	Ausência de destaque, retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos pagamentos de serviços - Contrato de Repasse nº 0158033-15/2003 (SIAFI 492063), bem como não comprovação do recolhimento do ISS.
41	191689	2007	Major Isidoro	AL	458050	2003	128	3958	Ausência de destaque, retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos pagamentos de serviços, bem como não comprovação do recolhimento do ISS. - Contrato de Repasse nº 141553-57/2002 (SIAFI 458050).
42	191670	2007	Major Isidoro	AL	458049	2003	128	3958	Ausência de destaque, retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos pagamentos de serviços bem como não comprovação do recolhimento do ISS - - Contrato de Repasse nº 141552-42/2002 (SIAFI 458049).
43	191672	2007	Major Isidoro	AL	505854	2004	9991	648	Ausência de destaque, retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos pagamentos de serviços - Contrato de Repasse 0163737-29/2004 (SIAFI - 505854)
44	194652	2007	Brejinho	RN	496739	2003	805	1920	Não retenção da contribuição previdenciária por parte da Prefeitura.
45	194656	2007	Brejinho	RN	492543	2003	805	1920	Não retenção da contribuição previdenciária por parte da Prefeitura.
46	194761	2007	Riachuelo	SE	473533	2003	128	3958	AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE INSS NAS NOTAS FISCAIS DA EMPRESA CONTRATADA PARA EXECUÇÃO DE 14 UNIDADES HABITACIONAIS.
47	194770	2007	Messias	AL	540400	2005	9991	648	Ausência de retenção/recolhimento de contribuição previdenciária.
48	194781	2007	Brejinho	RN	508509	2004	9991	648	Não retenção da contribuição previdenciária por parte da Prefeitura sobre os valores pagos pela empreitada.
49	197609	2007	Jequiá da Praia	AL	496798	2003	128	3958	Ausência de retenção/recolhimento do Imposto de Renda e contribuição previdenciária.
50	198329	2007	Barra do Pirai	RJ	458694	2003	805	1920	Retenção de INSS incompatível com os serviços executado e pagamentos através de conta corrente não vinculada ao convênio.
51	198631	2007	Parnarama	MA	493029	2003	805	1920	Ausência de retenção e recolhimento de contribuição ao INSS.
52	203617	2007	São Caitano	PE	536383	2005	6001	109A	Não retenção de 11% de INSS sobre as Notas fiscais da obra de pavimentação; não exigência de documentação do contratado referente ao cumprimento de obrigações trabalhistas.
53	203632	2007	Imperatriz	MA	507937	2004	1137	610	Não realização de retenção das contribuições previdenciárias em todos os pagamentos relativos à prestação de serviços de execução de obras.
54	204335	2007	Sairé	PE	461085	2003	805	1920	Pagamento a maior à contratada, pela não retenção do valor do INSS.
55	204339	2007	Sairé	PE	492245	2003	805	1920	Pagamento a maior à contratada, pela não retenção do valor do INSS.
56	204344	2007	Pindoba	AL	492788	2003	128	3958	Ausência de retenção/recolhimento do ISS.
57	204554	2007	Sairé	PE	493184	2003	805	1920	Pagamento a maior à contratada, pela não retenção do valor do INSS.
58	204599	2007	Sairé	PE	536472	2005	6001	109A	Pagamento a maior à contratada, pela não retenção do valor do INSS.
59	204608	2007	Pindoba	AL	533419	2005	9991	648	Ausência de retenção/recolhimento do ISS.
60	204624	2007	Sairé	PE	411497	2003	128	3969	Pagamento a maior à contratada, pela não retenção do valor do INSS.
61	204628	2007	Sairé	PE	440699	2003	128	3958	Pagamento a maior à contratada, pela não retenção do valor do INSS.
62	211355	2008	Duque Bacelar	MA	536346	2005	6001	109A	Não comprovação do recolhimento do INSS sobre o montante da Mão-de-Obra.
63	211356	2008	Pitimbu	PB	583996	2006	6001	109A	Não disponibilização do documento de quitação junto ao FGTS e INSS quando dos pagamentos à empresa, referente ao contrato de repasse n 0212186/2006.
64	211366	2008	Duque Bacelar	MA	587766	2006	6001	109A	Não comprovação do recolhimento do INSS sobre o montante da Mão-de-Obra.
65	211519	2008	Duque Bacelar	MA	448572	2003	128	3958	Não comprovação do recolhimento do INSS sobre o montante da Mão-de-Obra.
66	219562	2008	Glória	BA	421736	2003	128	3958	Inexistência de Termo Aditivo ao contrato e de retenção da contribuição previdenciária junto ao INSS.
67	220459	2008	Divina Pastora	SE	521431	2004	6001	109A	Falta de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 13.433,51.
68	220481	2008	Divina Pastora	SE	539226	2005	6001	109A	Falta de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 3.379,55.
69	220488	2008	Divina Pastora	SE	540382	2005	6001	109A	Falta de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 4.864,38.
70	220512	2008	Plácido de Castro	AC	563115	2006	6001	109A	NÃO COMPROVAÇÃO DO RECOLHIMENTO OU RECOLHIMENTO A MENOR DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS.
71	226165	2009	Ilha das Flores	SE	446576	2003	128	3958	Falta de comprovante de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 5.735,10.
72	226193	2009	Ilha das Flores	SE	539038	2005	6001	109A	Falta de comprovante de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 9.562,78.
73	226200	2009	Ilha das Flores	SE	564556	2006	6001	109A	Falta de comprovante de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 6.789,61.
74	226215	2009	Ilha das Flores	SE	587550	2006	9991	648	Falta de comprovante de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 8.084,41.

Fonte: CGU-Monitor WEB

CAUSA:

- 1) Omissão da CAIXA em seu dever de fazer cumprir a legislação tributária e previdenciária;
- 2) Omissão da SNSA em não agir junto à CAIXA e às Prefeituras, determinando o fiel cumprimento da legislação vigente;
- 3) Falha da SPOA/MCidades ao acatar as prestações de contas faltando os comprovantes das retenções de ISSQN e INSS acima citadas, portanto, incompletas;

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 007990/2010/SNSA/MCIDADES de 01/10/2010, a SNSA apresentou a seguinte manifestação:

"Cumpra esclarecer que, antes da emissão de posicionamento, a Secretaria Nacional de Habitação, com ciência desta SNSA por se tratar de achados semelhantes no relatório de ambas, optou por submeter à análise da questão, de cunho preponderantemente jurídico, à Advocacia-Geral da União - AGU, por sua Consultoria Jurídica lotada no Ministério das Cidades. Assim, tão logo recebido parecer daquele órgão de consultoria e assessoramento jurídicos, e encampado o entendimento ali manifestado, esta SNSA enviará a resposta ao apontamento feito por esse órgão de controle interno."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Até o término dos trabalhos desta equipe de auditoria, não recebemos a manifestação da SNSA.

RECOMENDAÇÃO: 001

1) Promova a alteração dos normativos relativos a contratos de repasse, explicitando que o conveniente deverá proceder às retenções na fonte e posterior recolhimento, do ISSQN e das contribuições ao INSS, na forma da Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998 e legislação posterior. O normativo deverá dispor que o descumprimento destas obrigações, pelo conveniente, implicará na imediata rescisão do contrato de repasse e instauração de Tomada de Contas Especial;

2) Determine à CAIXA que só acate prestação de contas do conveniente que possua comprovação das retenções e recolhimentos destes tributos, na forma da Lei;

2.1.1.6 CONSTATAÇÃO: (007)

PONTO DO EXERCÍCIO DE 2007 COM PENDÊNCIA - Relatório de Auditoria de Gestão 2008 nº 224304

"Fragilidades no acompanhamento das obras paralisadas, em atraso ou não iniciadas.

RECOMENDAÇÃO: 001

Com relação aos contratos de repasse celebrados, em execução e que se encontram com problemas, recomendamos à SNSA constituir força-tarefa junto a Caixa para que sejam adotadas as seguintes medidas:

a) Sejam avaliados, para cada contrato, os motivos do atraso, buscando, junto com o conveniente, as soluções necessárias para acelerar a conclusão das obras. Todas as reuniões deverão ser devidamente registradas, inclusive estabelecendo-se prazos para cumprimento das medidas acordadas.

b) Nos contratos com obras/serviços paralisados, identificar aqueles passíveis de conclusão e tomar as providências necessárias ao reinício e término das obras.

Para os não passíveis de retomada/conclusão, rescindir o contrato e verificar a correta aplicação dos recursos, cobrando a devolução ao

Tesouro Nacional dos recursos não aplicados ou que tenham sofrido desvio de finalidade.

c) Nos casos de contratos com obras/serviços não iniciados, identificar, para cada contrato, os problemas que estão impedindo o

início dos trabalhos e buscar, junto com o conveniente, soluções para

para os problemas. Caso sejam identificados fatores que impossibilitem

o início dos trabalhos, inviabilizando a implantação do empreendimento, rescindir o contrato e devolver ao tesouro nacional os recursos já liberados para CAIXA.

Sempre que houver eleições, recomendamos a SNSA que providencie informação aos municípios à respeito dos contratos de repasse em execução na localidade, e que para os contratos de repasse

com problemas, que a Caixa seja demandada a informar aos municípios

à respeito dos entraves que impedem o andamento regular das obras. finalidade de informá-los sobre os contratos celebrados e que estejam atrasados, paralisados ou não iniciados, bem como sobre

as regras e os prazos para utilização dos recursos."

Do Plano de Providências Permanente 2009 da SNSA constou a este

respeito: (verbis)

"Apesar do grande nº de contratos com problemas (obras em atraso, paralisadas ou não iniciadas), em sua grande maioria trata-se de contratos de pequeno valor, fruto da pulverização de recursos direcionados por meio de emendas parlamentares, sobre o que esta SNSA não tem governabilidade.

No intuito de avançar em direção ao equacionamento dos problemas, efetuamos o levantamento do universo de contratos vigentes, até a presente data, na esfera dos Programas sob a responsabilidade da SNSA, com base nas informações fornecidas pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA/Secretaria Executiva, e também em pesquisa à página da CAIXA na rede mundial de computadores.

Com vistas ao atendimento à recomendação da CGU, avaliamos, dentre os contratos com vigência normal, aqueles que dispunham de recursos em conta no exercício de 2007 e 2008, pois os recursos para execução dessas obras, provenientes das transferências voluntárias e, em especial de emendas parlamentares, têm via de regra esses créditos contingenciados. Oportuno informar, que não consideramos os contratos de 2009, vez que, em sua maioria, não apresentam evolução significativa a ser monitorada, e nem os contratos dos exercícios de 2005 e 2006, que foram atingidos pelo fim da vigência prevista no Decreto n 6.625/2008, de restos a pagar, e, conseqüentemente, s. mj., cancelados.

Sendo assim, o universo dos contratos vigentes, foram considerados em 2.209, ou seja, apenas os que receberam recursos, parciais ou totais, para execução das obras, perfazendo um valor de repasse de R\$ 795.732.823,68.

REPASSE	CONTRATOS	VALOR
Nenhum	4.764	R\$ 1.737.283.619,80
Parcial	808	R\$ 406.429.119,30
Total	1.401	R\$ 389.303.704,38
	6.973	R\$ 2.533.016.443,48

PROGRAMA	VALOR (R\$)
SUAE	17.501.100,00
DUS	16.964.500,00
PM-PP	514.298.960,77
PM-MGP	235.855.971,91
Des. Urbano	8.382.291,00
Total	795.732.823,68

Diante da limitação de recursos humanos com a qual convive a SNSA, propomos como objetivo inicial intensificarmos a gestão junto às obras atrasadas (num total de 406 intervenções) e paralisadas (41

intervenções) constantes do quadro acima, as quais se encontram relacionadas no Anexo II.

Em um primeiro momento esta SNSA notificará todos os proponentes cujas obras estejam em situação de atrasadas e paralisadas, com recursos totais e/ou parciais depositados em conta vinculada, estabelecendo um prazo de 30 dias para apresentação de relatório

com a situação atual e definição de um novo cronograma de retomada das obras, inclusive com a data prevista para a conclusão. Após o recebimento e análise desse relatório, esta Secretaria solicitará à CAIXA que verifique a situação dessas obras.

Por outro lado, os contratos relativos a empreendimentos do PAC-Saneamento, de porte mais elevado, envolvendo recursos muito mais significativos, estão sujeitos a uma rigorosa sistemática de acompanhamento, que se dá de várias formas e em diversas fases, a depender do estágio da contratação, dos objetivos do monitoramento e do nível de preparação das propostas.

No âmbito interno, de forma geral, todos os empreendimentos do PAC são monitorados indiretamente, com base na análise das informações disponibilizadas pela CAIXA e demais agentes operadores. O monitoramento é feito com o objetivo de manter um registro atual do andamento das obras sob controle da Secretaria e identificar entraves para o bom andamento dos empreendimentos apoiados. Esse monitoramento resume-se à atualização periódica e à análise crítica das informações: situação do contrato (contratado/em contratação); data de assinatura do contrato; situação obra (iniciada, não iniciada, em licitação); percentual de execução; lista de pendências do contrato - licenciamento, titularidade da área, projeto social projeto de engenharia - dentre outros elementos.

Em 2007 e 2008, quando a maior parte dos empreendimentos selecionados pelo PAC encontrava-se em estágio inicial de contratação e de preparação técnica, o MCIDADES, com apoio da CAIXA, realizou videoconferências com todos os Estados e Municípios beneficiados pelos recursos do PAC, com o objetivo de identificar as situações de anormalidades que poderiam comprometer a execução das obras e com intuito de reduzir problemas de execução que levassem a paralisações futuras. Essa forma de acompanhamento se constitui em um importante instrumento de monitoramento dos empreendimentos, uma vez que a participação do MCIDADES, do agente financeiro/operador e do proponente nas reuniões facilitou o esclarecimento dos problemas detectados, formalizou as proposições de solução, possibilitou a pactuação de metas a serem alcançadas e atividades a serem priorizadas pelo tomador e monitoradas pelos demais envolvidos. Mesmo sem estrutura descentralizada para efetuar o monitoramento direto da concepção técnica e da execução das iniciativas apoiadas, eventualmente, têm sido realizadas visitas aos locais de obra para análise das conformidades técnicas de alguns dos empreendimentos apoiados pelo Ministério.

Desde Meados de 2008, foram realizados estudos das concepções dos maiores projetos de engenharia do PAC (projetos com valor de investimentos superior a R\$ 50 milhões), de forma complementar às avaliações de rotina realizadas pelos agentes operadores para aprovação dos projetos.

Com a chegada dos novos técnicos do concurso de Analistas e Especialistas em Infra-estrutura, em 2009, o acompanhamento dos empreendimentos pela Secretaria está sendo aprimorado, possibilitando um monitoramento mais constante e a realização de visitas in loco com maior frequência. Essas visitas são

realizadas em obras com investimentos de maior envergadura ou quando há problemas técnicos que demandam uma decisão do MCIDADES. Esse monitoramento, a depender da motivação que originou a visita técnica, tem como objetivos gerais conhecer as obras, avaliar as melhorias que serão alcançadas com a implantação da obra; checar as informações geradas pelo monitoramento indireto; discutir as pendências e os entraves no âmbito local; buscar soluções conjuntas, quando couber; verificar o cumprimento dos prazos propostos para resolução das pendências, dentre outros.

Por fim, vale ressaltar que, no final de 2008, foi instituído o Gabinete de Gestão Integrada (GGI) para acompanhamento da execução dos empreendimentos do PAC. O GGI programa reuniões periódicas nos Estados e Municípios beneficiados pelos proponentes, com a participação de integrantes da Casa Civil, da CAIXA e de representantes das áreas técnicas da SNSA.

Complementarmente, reiteramos que o Ministério das Cidades vem desenvolvendo o "Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Empreendimentos - SAME", com vistas a sistematizar e padronizar as ações de acompanhamento, avaliação e monitoramento de seus empreendimentos.

Quanto ao comunicado aos municípios a respeito dos contratos de repasse em execução na localidade, esclarecemos que a CAIXA já tem entre suas rotinas, quando determinado município é contemplado com recursos, a emissão de ofício informando ao município que a liberação de recursos para o novo empreendimento estará condicionada à solução das pendências dos demais contratos do município.

2.1.2 Prazo: Início imediato da intensificação da gestão junto aos proponentes responsáveis pela amostra de intervenções selecionadas dentre os empreendimentos viabilizados por emendas parlamentares.

2.1.3 Situação em 08/09/09: Iniciaremos a notificação aos proponentes com obras paralisadas (406 intervenções) e atrasadas (41 intervenções)."

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 244130/001 de 10/08/2010, a equipe de auditoria solicitou à SNSA: (in verbis)

"Informar os resultados das ações da SNSA sobre os contratos de repasse dos exercícios 2007 e 2008 com obras paralisadas/atrasadas em 31/12/2009, conforme recomendações do Relatório de Auditoria da Gestão de 2008 - nº 224304;

Informar os resultados das ações da SNSA sobre os contratos de repasse dos exercícios 2007 e 2008 com obras/serviços não iniciados até 31/12/2009, conforme recomendações do Relatório de Auditoria da Gestão de 2008 - nº 224304;"

A SNSA, em 24/08/2010, por meio do Ofício nº 006996/2010/SNSA/MCIDADES respondeu à indagação: (in verbis)

"A princípio, esta SNSA notificou os proponentes cujas obras estavam na situação de atrasadas e paralisadas, com recursos

totais e/ou parciais depositados em conta vinculada, estabelecendo um prazo de 30 dias para apresentação de relatório com a situação atual e definição de um novo cronograma de retomada das obras, inclusive com data prevista para a conclusão.

Desta forma, como objetivo inicial, coube gestão em 406 intervenções cujas obras estavam atrasadas e 41 paralisadas, dos Programas de Drenagem Urbana Sustentável e de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte e Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte, intitulados no Mcdidades de "Pró-Municípios" (Ação 109A - Implantação ou Melhoria de Obras de Infraestrutura Urbana em Municípios com até 100 mil habitantes / Ação 109B - Obras de Infraestrutura Urbana em Municípios de Médio e Grande Porte). Portanto, frente às respostas oferecidas pelos Municípios, seguem na Tabela 2, as informações das novas situações dos contratos, com a data de referência de agosto de 2010.

Tabela 2. Obras atrasadas e paralisadas c/base nos dados da Caixa - dia 12/08/2010 (TABELA 26)

OBRAS ATRASADAS		OBRAS PARALISADAS	
SITUAÇÃO	QUANT	SITUAÇÃO	QUANT
Concluída	174	Concluída	18
Normal	40	Normal	3
Atrasada	171	Atrasada	7
Paralisada	20	Paralisada	13
Não Iniciada	1	Não Iniciada	-
TOTAL	406	TOTAL	41

Assim sendo, como pode ser observado, houve uma evolução significativa na resolução dos problemas, revertendo-se em potencial benefício à população, pois das 447 obras que estavam paralisadas ou atrasadas, 192 (43%) foram concluídas.

Quanto à obra que se encontrava em atraso e cuja nova situação é "não iniciada", trata-se do contrato de repasse 237.701-83, do Município de Ipatinga/MG, e, conforme informações de nossa mandatária, o Município encaminhou novo Plano de Trabalho, que está em análise naquela Instituição, bem como a documentação do novo processo licitatório.

Informamos que os demais contratos que, mesmo após a notificação, não adotarem providências, serão notificados sobre possível instauração de Tomada de Contas Especial, caso não atendam à nova solicitação."

Quanto aos contratos com obras não iniciadas, informou a SNSA: (verbis)

"Em relação às operações com contratos assinados em 2007 e 2008 e com obras não iniciadas até 31/12/09, que, de acordo com informações da CAIXA, totalizam 383 empreendimentos, conforme a Tabela 3, os seguintes procedimentos serão adotados tão logo tenhamos resultado satisfatório quanto à ação empreendida por esta secretaria em relação às obras atrasadas e paralisadas. Reiteramos que, dado o elevado volume de trabalho que envolveu as ações empreendidas acima mencionadas, optou-se por realizar esse trabalho em etapas. Assim, solicitaremos informações aos Municípios com contratos assinados nos anos de 2007 e 2008, possuem recursos liberados em conta, cujas obras não foram iniciadas, para que se manifestem em relação às razões que

motivaram o atraso no início das obras e providências no sentido de agilizar sua execução.

Tabela 3. Obras não iniciadas, de acordo com dados da CAIXA do dia 12/08/2010. (TABELA 27)

PROGRAMA	ANO	QUANT
Drenagem Urbana Sustentável	2007	05
	2008	0
Pró-Municípios (Pequeno Porte)	2007	159
	2008	182
Pró-Municípios (Médio/Grande Porte)	2007	12
	2008	25
TOTAL		383

”

Quanto às obras que foram apontadas pela CGU como atrasadas e paralisadas no Relatório de 2008, observamos que selecionadas as 447 obras para intervenção pela SNSA, verifica-se os resultados da tabela abaixo, tirada da tabela 2 acima:

Amostra de 447 obras atrasadas/paralisadas em 2008 - Posição 12/08/2010

SITUAÇÃO	QUANT	% s/Total
Concluída	192	43,0%
Normal	43	9,6%
Atrasada	178	39,8%
Paralisada	33	7,4%
Não Iniciada	1	0,22%
TOTAL	447	100,0%

Da tabela conclui-se que 47,42% das obras continuam atrasadas /paralisadas, isto é, com problemas.

Então, metade das obras continuam com problemas um ano depois da primeira constatação da CGU, a despeito da intervenção da SNSA.

Quanto às obras que foram apontadas pela CGU como não iniciadas no Relatório de 2008, observamos a inércia da SNSA, ao condicionar sua ação ao resultado de gestões nas obras atrasadas/paralisadas.

Inexiste, a nosso ver, nexo entre os dois conjuntos de obras, sendo incompreensível a decisão postergatória da Secretaria.

CAUSA:

Não implementação do Plano de Providências Permanente.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

Por meio do Ofício nº 007990/2010/SNSA/MCIDADES de 01/10/2010, a SNSA apresentou a seguinte manifestação:

"A respeito do ponto que, segundo o relatório da CGU, não foi satisfatoriamente atendido, pois considerou que dentre as obras que se encontravam em atraso ou paralisadas metade delas continua com problemas, entendemos equivocado o entendimento, conforme informações abaixo:

Em 2009 foram identificadas 447 obras que estavam paralisadas ou atrasadas, dessas, 192 (43% do total) encontram-se concluídas, 43 (9,6%) em situação normal, 178 (39,8%) atrasadas, 33 (7,4%) paralisadas e 1 não iniciada.

Como podemos constatar em pouco mais de um ano, conseguimos resolver

52,6% das obras que estavam nas mencionadas situações. A nosso ver,

dada as limitações dessa SNSA e levando em conta que esta Pasta não

dispõe de uma estrutura descentralizada, o resultado pode ser

considerado satisfatório.

Oportuno informar que a SNSA não esteve "inerte" em relação às obras

não iniciadas, referente ao exercício de 2008, como colocado pela CGU,

principalmente se considerarmos que foram assinados 3.735 contratos

naquele ano e desses apenas 207 (5,54%) ainda não iniciaram.

Destarte, a Portaria 127, de 27 de maio 2008, em seu Artigo 6º, inciso

I, veda a celebração de convênios e contratos de repasse com órgãos e

entidades da administração pública direta e indireta dos Estados,

Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00

(cem mil reais).

A SNSA elaborou um levantamento com informações extraídas do banco de

dados da CAIXA, com a data de referência de 20 de setembro de 2010,

referentes à quantidade de contratos e seus valores, assinados entre

os exercícios de 2007 e 2010, conforme Quadro II, anexo.

Desse modo, como podemos observar, no programa de Drenagem Urbana

entre 2007 e 2010, foram assinados 107 contratos, desses, 96 (89%) são menores de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). No Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgotos foram assinados no mesmo período 61 contratos, desses, 46 (75%) são menores que R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Já no Programa Pró-Municípios - Pequeno Porte (municípios com até 100mil habitantes) foram celebrados 10.098 contratos, desses, 9.869 (97%) são menores que R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), e, no mesmo programa, mas na ação de Grande Porte (municípios com mais 100 mil habitantes) foram contratadas 929 operações das quais 707 (76%) são menores que R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Nessa perspectiva, de um total geral de 12.004 contratos assinados entre 2007 e 2010, nos diversos programas gerenciados pela SNSA, 10.718 (89%) estão abaixo de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Oportuno informar que atualmente a demanda existente de contratos de repasse a serem monitorados é excessivamente grande e a estrutura da SNSA não comporta o acréscimo de novos contratos, pois, em havendo aumento, um monitoramento de forma eficaz será ainda mais complicado de ser executado. Assim, caso não sejam encontradas novas soluções para prevenir a dispersão dos recursos provenientes das transferências voluntárias para apoiar a execução de obras de desenvolvimento urbano, certamente o cenário será agravado. A nosso ver os empreendimentos de infraestrutura que envolvem repasses de baixo valor são, em geral, intervenções localizadas que atendem a uma população restrita, sem provocar melhorias significativas para o conjunto da sociedade. Em outras palavras, via de regra, estas intervenções não tem o condão de resolver problemas urbanos expressivos, capazes de justificar o envolvimento do Governo Federal. Antes pelo contrário, entende-se que situações como essa podem e devem ser de iniciativa dos próprios

governos locais, enaltecendo sua autonomia e incentivando a descentralização das ações federativas. Além disso, agindo dessa forma, promove-se uma melhoria da eficiência do gasto público federal pela eliminação de custos operacionais para a União.

O monitoramento da execução dos contratos de repasse tem revelado que os custos administrativos variam de forma inversamente proporcional ao valor do empreendimento. Isto é, quanto menor o valor do empreendimento, maior o custo relativo das ações de acompanhamento, monitoramento e controle para a União.

Ressalta-se que o Governo Federal, visando à maximização da eficácia da alocação de recursos, deve direcionar suas ações para projetos que visem uma maior economicidade, não pelo olhar simplista do custo seco do empreendimento, mas considerando o seu custo global para a União, evitando, em decorrência, a questionável pulverização de recursos. Por fim, entende-se que a União deve concentrar seus esforços para apoio aos empreendimentos de ampla envergadura, que alcancem uma maior abrangência quanto aos benefícios gerados para a sociedade, e, neste diapasão, propomos a essa CGU, como gestora da Portaria 127/2008, a revisão do limite mínimo atual quando o objeto não se tratar exclusivamente de elaboração de projetos de engenharia. Nesses casos não haveria necessidade de estabelecimento de limite mínimo para contratação, já que os custos acessórios não têm grande impacto em relação ao valor do contrato, dada à condição diferenciada de acompanhamento, monitoramento e controle.

A adoção desta providência proporcionaria uma qualificação expressiva das intervenções, pois permitiria uma maior eficácia no acompanhamento da execução das obras pela CAIXA, na medida em que reduziria o número de contratos ativos, reduzindo gargalos administrativos."

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Acatamos parcialmente as justificativas.

A ação da SNSA em relação às 447 obras apontadas pela CGU na Auditoria da Gestão 2008, mostra que é possível melhorar o desempenho do órgão na execução das ações de governo, desde o foco do trabalho seja objetivo, persistente e determinado.

Quanto aos contratos assinados em 2008, a base de dados da CAIXA mostra que existiam, em julho de 2010, 1.812 (47,61%) dos contratos com obras ainda não iniciadas, ao invés de apenas 207 contratos nesta situação, como informou a SNSA no Ofício supra-citado.

O quadro abaixo apresenta a situação em julho de 2010 dos contratos de repasse de programas da SNSA assinados em 2008:

Situação geral dos contratos de repasse assinados em 2008 - SNSA - Posição julho de 2010					
Contratos de repasse assinados em 2008			OGU - Valores em Reais (R\$)		
Situação das obras/serviços	Quantidade	% s/total	Repasse	Liberado	Desbloqueado
Iniciadas sem medição	24	0,63%	5.643.975,40	1.590.217,24	1.166.334,06
Adiantadas em relação ao cronograma	70	1,84%	24.409.307,49	3.924.057,21	863.717,31
Normais	683	17,95%	453.538.087,85	182.542.261,76	134.762.255,48
Concluídas	872	22,91%	158.736.283,50	145.575.354,10	140.928.962,96
Atrasadas	319	8,38%	150.114.126,47	63.278.310,41	46.773.421,73
Paralisadas	26	0,68%	23.402.631,42	9.694.999,13	8.095.137,10
Não Iniciadas	1.812	47,61%	1.044.098.399,77	37.776.412,90	127.107,00
Total	3.806		1.859.942.811,90	444.381.612,75	332.716.935,64

Fonte: CAIXA/SIAPF - Julho de 2010 - Plan: Obras-2008

O quadro acima mostra que existiam em julho de 2010, 1.812 contratos, cerca de 47,61% dos contratos assinados em 2008 e com obras ainda não iniciadas, que comprometeram recursos do OGU no valor de R\$ 1.044.098.339,77. Saliente-se que em julho de 2010, já haviam transcorridos 18 meses da assinatura dos contratos mais novos, assinados em 31/12/2008. Mesmo para estes contratos "mais recentes", a cláusula suspensiva de 120 dias já havia sido ultrapassada em pelo menos 14 meses ou 420 dias. Estes fatos, reforçam o nosso entendimento de que seria vantajoso que a SNSA dedicasse um maior esforço nesses contratos que estão com obras não iniciadas.

Quanto à questão da pulverização de recursos da SNSA em milhares de contratos de repasse de pequeno valor, abaixo de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), temos a observar:

► **1ª Afirmativa da SNSA:**

*"A nosso ver os empreendimentos de infraestrutura que envolvem repasses de baixo valor são, em geral, intervenções localizadas que atendem a uma população restrita, **sem provocar melhorias significativas para o conjunto da sociedade.***

*Em outras palavras, via de regra, **estas intervenções não tem o condão de resolver problemas urbanos expressivos, capazes de justificar o envolvimento do Governo Federal.** Antes pelo contrário, entende-se que situações como essa podem e devem ser de iniciativa dos próprios governos locais, enaltecendo sua autonomia e incentivando a descentralização das ações federativas." (grifos nossos)*

● **Comentário da CGU**

Concordamos que, de uma maneira geral, empreendimentos de infraestrutura, sobretudo na área de saneamento ambiental urbano, só trazem benefícios significativos à sociedade quando atendem uma área expressiva, com um contingente populacional significativo. Salta à vista que é muito mais vantajoso implantar os serviços de abastecimento d'água tratada ou de coleta e tratamento de esgotos sanitários de **toda uma pequena cidade do interior do Brasil**, do que atender algumas poucas ruas de várias pequenas cidades. O resultado desta opção trará muito maior impacto no que toca à melhoria dos índices de saúde pública, bem estar social e de qualidade de vida, a um custo menor para o erário.

► **2ª Afirmativa da SNSA:**

"Além disso, agindo dessa forma, promove-se uma melhoria da eficiência do gasto público federal pela eliminação de custos operacionais para a União.

O monitoramento da execução dos contratos de repasse tem revelado que os custos administrativos variam de forma inversamente proporcional ao valor do empreendimento. Isto é, quanto menor o valor do empreendimento, maior o custo relativo das ações de acompanhamento, monitoramento e controle para a União.

Ressalta-se que o Governo Federal, visando à maximização da eficácia da alocação de recursos, deve direcionar suas ações para projetos que visem uma maior economicidade, não pelo olhar simplista do custo seco do empreendimento, mas considerando o seu custo global para a União, evitando, em decorrência, a questionável pulverização de recursos."

● **Comentário da CGU**

Concordamos com a SNSA de que os custos administrativos variam de forma inversamente proporcional ao valor do empreendimento.

A prática de pulverizar os recursos federais sem que haja uma adequada justificativa técnica para tanto, é condenável, tanto pela piora da qualidade do gasto público, quanto pela redução da efetividade das ações de governo. Para que a ação pública seja eficaz é preciso que, também, seja econômica no uso dos meios.

► **3ª Afirmativa da SNSA:**

"Por fim, entende-se que a União deve concentrar seus esforços para apoio aos empreendimentos de ampla envergadura, que alcancem uma maior abrangência quanto aos benefícios gerados para a sociedade, e, neste diapasão, propomos a essa CGU, como gestora da Portaria 127/2008, a revisão do limite mínimo atual quando o objeto não se tratar exclusivamente de elaboração de projetos de engenharia. Nesses casos não haveria necessidade de estabelecimento de limite mínimo para contratação, já que os custos acessórios não têm grande impacto em relação ao valor do contrato, dada à condição diferenciada de acompanhamento, monitoramento e controle.

A adoção desta providência proporcionaria uma qualificação expressiva das intervenções, pois permitiria uma maior eficácia no acompanhamento da execução das obras pela CAIXA, na medida em que reduziria o número de contratos ativos, reduzindo gargalos administrativos."

● **Comentário da CGU**

Concordamos com a SNSA e pedimos que forneça subsídios a esta Coordenação -Geral de Auditoria da Área de Cidades (DIURB), para que possamos elaborar Nota Técnica fundamentada, propondo à direção superior da CGU alterações na legislação que levem à fixação de valores mínimos e condições que propiciem melhorias na economicidade e na eficácia das ações da área de saneamento ambiental.

RECOMENDAÇÃO: 001

1)Concentre esforços junto à CAIXA/Convenientes no sentido da retomada das obras paralisadas ou rescinda os contratos, analise a funcionalidade da parcela executada e, se for o caso, instaure Tomada

de Contas Especial - TCE;

2)Adote procedimentos junto à CAIXA/Convenientes para agilizar os

contratos com obras não iniciadas;

3)Levante o custo médio de administração por contrato de repasse para

cada ação de governo;

4)Promova estudos visando proposição de valores mínimos e condições

para maximização da eficácia das intervenções e minimização dos custos administrativos para as ações de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, manejo de resíduos sólidos e pavimentação;

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES EXTERNOS

3.1.1 ASSUNTO - ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO: (008)

Cumprimento das determinações do Acórdão TCU 6817/2009.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 244130/001 de 10/08/2010, a equipe de auditoria solicitou à SNSA: (in verbis)

*"Apresentar as providências adotadas no âmbito desta pasta tendo em vista as recomendações contidas nos relatórios de auditoria da CGU abaixo citados, referentes ao Acórdão TCU 6817/2009:
Relatório: 175731
Área: SANEAMENTO
Constatação: 3.1.1.7
Descrição: Extrapolação aos limites de acréscimo contratuais.
Recomendação: Adotar providências no intuito de que sejam apresentados os comprovantes da prestação dos serviços pela Prefeitura, consoante ao contido no Plano de Trabalho, em caso negativo, solicitar o recolhimento do valor relativo a contrapartida atualizado monetariamente, sob pena de promover a instauração da competente Tomada de Contas Especial, atendendo ao contido no § 1º do art. 38 da IN nº 1/97."*

A SNSA, em 24/08/2010, por meio do Ofício nº 006996/2010/SNSA/MCIDADES respondeu à indagação: (in verbis)

*"A Controladoria-Geral da União - CGU elaborou o Relatório de Auditoria nº 175.731 em seu item 3.1.1.7 apresentou o seguinte apontamento:
"Do pagamento Contratual em desacordo com a proposta vencedora (CR nº 56.270-66/1997).
Com a realização da licitação, por meio da Carta-Convite nº 049/98, a Prefeitura contratou a empresa Villas Boas Empreendimentos com o valor*

da proposta de R\$ 140.789,32, no entanto a contratada recebeu somente o valor de R\$ 100.000,00 para a realização dos serviços avençados. A

Prefeitura alegou que foi utilizada máquina de sua propriedade cujas horas de serviço resultaram num valor de R\$ 84.470,86, não tendo sido comprovados para a equipe de auditoria tais documentos de despesas."

A própria CGU em seu Relatório de Auditoria nº 175731 no item 3.1.1.7,

faz as seguintes afirmações sobre este apontamento:

"Com relação à ação onde houve pagamento contratual em desacordo com a proposta vencedora, conclui-se que foi executada, porém com as impropriedades apresentadas.

...

Após análise da documentação integrante dos processos que compõem o

Contrato de Repasse nº 56.270-66/1997, conclui-se que:

...

As obras conforme ERA foram integralmente executadas conforme

programado pela Prefeitura e aprovadas pela CAIXA; e portanto, o valor

de R\$ 84.470,86 foi integralizado pela Prefeitura na forma de contrapartida física (máquinas de sua propriedade e horas de serviço)."

Diante das informações mostradas acima, relativas ao Contrato de

Repasse nº 056.270-66/1997, é compreensão por esta SNSA que as

pendências foram sanadas. Em particular, ressalte-se que a CAIXA já

aprovou e homologou a prestação de contas final."



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

CERTIFICADO DE AUDITORIA

CERTIFICADO N° : 244130
UNIDADE AUDITADA : SNSA MCIDADES
CÓDIGO : 560006
EXERCÍCIO : 2009
PROCESSO N° : 80000.017800/2010-89
CIDADE : BRASILIA

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art. 10 da IN TCU n° 57/2008, praticados no período de **01Jan2009 a 31Dez2009**.

.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram procedimentos aplicados em ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. A partir dos exames realizados, entendo que as seguintes constatações, detalhadas no respectivo Relatório de Auditoria, em função de sua relevância impactaram a gestão da unidade examinada e carecem de atuação e acompanhamento das providências preventivas e/ou corretivas por parte dos agentes listados no art. 10 da IN TCU n° 57/2008:

2.1.1.1

Contratos de repasse assinados em 2009 não têm obras iniciadas.

2.1.1.2

Fragilidades no acompanhamento da execução dos contratos de repasse, levando a grandes atrasos no início das obras.

2.1.1.3

Fragilidades na supervisão da execução dos contratos de repasse, levando a grande número de contratos cujas obras apresentam problemas.

2.1.1.4

Verificação constante nas fiscalizações realizadas pela CGU, de falhas construtivas e de baixa qualidade dos materiais empregados na execução de obras com repasse de recursos do Ministério das Cidades.

2.1.1.5

Descumprimento da legislação tributária ensejando ocorrência potencial de dano aos cofres da Previdência Social e descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. Assim, em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 244130, proponho encaminhamento do julgamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 57 pela regularidade, tendo em vista a não identificação de nexos de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Brasília, 28 de outubro de 2010.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO N° : 244130
EXERCÍCIO : 2009
PROCESSO N° : 80000.017800/2010-89
UNIDADE AUDITADA : SNSA MCIDADES
CÓDIGO : 560006
CIDADE : BRASÍLIA

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da SFC/CGU quanto ao processo de contas do exercício sob exame, da Unidade acima referida, expresso, a seguir, opinião conclusiva, de natureza gerencial, sobre os principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria, em decorrência dos trabalhos conduzidos por este órgão de controle interno sobre os atos de gestão do referido exercício.

2. No que se refere às políticas públicas executadas por meio das ações finalísticas da Unidade, a auditoria buscou dar continuidade à avaliação da gestão das transferências concedidas no exercício, em prosseguimento ao processo de monitoramento iniciado na auditoria de gestão de 2007 e mantido em 2008. Dentre os avanços ocorridos no exercício, como resultado do esforço empreendido pela Secretaria, verificou-se a redução de 52% dos casos de obras paralisadas. Entretanto, constatou-se a persistência de problemas de gestão de transferências voluntárias concedidas mediante Contratos de Repasse. No âmbito das Ações inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento, verificou-se atuação ativa das unidades técnicas da Secretaria no monitoramento e na solução de eventuais pendências verificadas na execução dos termos de compromisso.

3. Em que pesem os esforços empreendidos pela SNSA, as principais constatações se referem às deficiências nos processos de gerenciamento e execução dos contratos de repasse que estão sob responsabilidade da SNSA, uma vez que persiste um elevado número de obras e serviços de engenharia que se encontram paralisadas, atrasadas e não iniciadas. Além dessas fragilidades, foi verificado que as medidas até então adotadas pela Secretaria ainda não tem sido suficientes para evitar que continuem a ser constatadas irregularidades no recolhimento de contribuições previdenciárias por parte de empresas contratadas, entes municipais ou estaduais, bem como casos de baixa qualidade dos materiais ou serviços empregados nos empreendimentos.

4. As principais causas estruturantes que mais tem impactado no alcance dos objetivos dos Programas da SNSA são: a extensa carteira de projetos de pequena monta diante da limitada capacidade operacional de monitoramento de que dispõe o Ministério; as deficiências de estrutura da grande maioria dos municípios brasileiros, o que reflete na falta

de capacidade de elaborar e apresentar bons projetos; a inexistência de cronogramas mais rígidos para cumprimento por parte dos proponentes das etapas estipuladas para contratação e execução dos contratos de repasse ou termos de compromisso; as deficiências na forma e no fluxo de informações do Agente Operador (CAIXA) para o Ministério; a ausência de pessoal capacitado junto a boa parte dos municípios para fiscalizar a execução das obras; a falta de cobrança sobre os entes municipais ou estaduais acerca da obrigatoriedade legal da retenção, na fonte, das contribuições previdenciárias. Foram expedidas recomendações para que a SNSA apresente dados técnicos sobre os parâmetros ideais de apresentação de projetos, de alteração no fluxo de contratação de contratos de repasse e de inserção nos normativos do Ministério de cláusulas tratando da obrigatoriedade de o ente local apresentar técnico capacitado para o acompanhamento da obra e efetuar a retenção da contribuição previdenciária quando do pagamento à empresa contratada.

5. Em relação a recomendações desta Controladoria à Unidade Jurisdicionada, efetuadas no Relatório referente às contas do exercício de 2008, verificou-se a implementação de esforços de solução para 447 obras paralisadas identificadas na auditoria anterior. Entretanto, devido a motivos expostos no parágrafo 4, persiste o não atendimento às recomendações referentes à gestão dos contratos de repasse, mantendo elevados percentuais com problemas.

6. Os controles internos administrativos da SNH foram avaliados em relação à gestão das transferências concedidas por meio de Contratos de Repasse. Como resultado, verificou-se que tais controles possuem limitações, principalmente relativas às etapas de contratação e execução das obras, nas quais tem sido verificado o atraso no início devido às pendências relativas à regularização da área de intervenção, ausência de projeto básico e de licenciamento ambiental. Essas questões referem-se em muitos casos a contratos de repasse de baixo valor oriundos de emendas parlamentares e que não possuem a mesma sistemática de acompanhamento das obras do PAC por parte da Secretaria, impactando de maneira negativa na execução das obras e das políticas de governo a cargo da Unidade.

7. A SNSA, a fim de evitar ou, pelo menos, minimizar a ocorrência de falhas na execução de termos de compromisso, implementou alterações nos normativos destinados à apresentação de propostas para contratação de projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. Algumas dessas alterações prevêm, por exemplo, a obrigatoriedade do detalhamento do item de BDI (bonificação de despesas indiretas) e a preferência a licitações realizadas após a aprovação do projeto pela CAIXA.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VII, art. 13 da IN/TCU/Nº 57/2008 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 29 de outubro de 2010