

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

**Unidade Auditada: SECRET. NAC. SANEAM. AMBIENTAL M.CIDADES**  
Exercício: 2012  
Processo: 80000013355201321  
Município: Brasília - DF  
Relatório nº: 201305706  
UCI Executora: SFC/DIURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades

---

## Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201305708, 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 a prestação de contas anual apresentada pela SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES.

### 1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 01/04/2013 a 31/05/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame 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.

As verificações realizadas na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades foram balizadas no conteúdo obrigatório do Relatório de Auditoria de Contas definido pela DN TCU n.º 124/2012, e priorizaram algumas áreas da gestão consideradas estratégicas em relação à atuação da Unidade, como a gestão das transferências voluntárias concedidas e os resultados quantitativos e qualitativos da Unidade.

### 2. Resultados dos trabalhos



Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012 e 124/2012.

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-124/2012, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

## **2.1 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ**

Em relação à avaliação dos indicadores, verificou-se, pela análise das informações apresentadas pela SNSA, que o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 458, de 12 de novembro de 2009, ainda não definiu os indicadores de saneamento. Entretanto, constatou-se que àquela Secretaria monitora seu desempenho por meio de indicadores já institucionalizados pela área, que tratam do monitoramento das diversas etapas das obras, tais como: seleção, contratação, execução e conclusão das intervenções.

Dessa forma, não houve análise por parte da equipe de auditoria a respeito dos aspectos de avaliação listados pelo TCU para os indicadores instituídos pela gestão, mas foi recomendada a Unidade que avalie se os indicadores existentes na SNSA são mensuráveis e úteis na tomada de decisões gerenciais, e caso atendam a esses critérios, que a Unidade formalize esses indicadores, assim como planeje uma rotina de avaliação periódica para eles, revisando e atualizando-os sempre que for necessário.

## **2.2 Avaliação da Gestão de Pessoas**

Na avaliação da gestão de recursos humanos da Unidade analisou-se:

- a) a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições;
- b) a tempestividade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (SIAPE e SISAC); e
- c) a observância à legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como, se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

Quanto à força de trabalho da Unidade, os dados foram apresentados no Relatório de Gestão por Secretaria, portanto, a análise foi feita separadamente e a avaliação foi incluída no relatório de cada Secretaria. Em relação aos dois outros itens avaliados a análise foi feita apenas no Relatório de Auditoria de Contas da Secretaria Executiva (Relatório n.º 201305708), uma vez que cabe à Coordenação-Geral de Recursos Humanos, vinculada à Secretaria Executiva, exercer essas atribuições dentro do Ministério das Cidades.

No que se refere à força de trabalho disponível na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, verificou-se, em análise ao Relatório de Gestão, que a Secretaria encerrou o exercício de 2012 com 96 servidores, sendo: 83 em cargo efetivo; 11 temporários; e 02 sem vínculo.

Verificou-se também que embora a Secretaria tenha recebidos reforços em seu quadro de pessoal, em decorrência da convocação de técnicos da carreira de Analista e Especialista em Infraestrutura, houve considerável número de desligamentos e requisições. Resumindo houve o ingresso de 15 servidores no quadro de pessoal da



SNSA no exercício de 2012, dos quais 10 correspondem a novos concursados, enquanto 26 desligaram-se do Ministério nesse período, inclusive um do novo concurso.

Dentre as situações que reduzem a força de trabalho, a Unidade informou que 08 servidores estiveram afastados em 2012. Além disso, não houve ingresso de servidor requisitado, demonstrando que não existe uma política efetiva de requisição de servidores.

A Unidade informou no Relatório de Gestão que é clara a imperiosa necessidade de adequação do quadro de pessoal, em termos quantitativos e qualitativos, à missão organizacional da UJ, pela ampliação da força de trabalho, o que é de vital importância para o sucesso dos programas sob a responsabilidade da SNSA e para o adequado exercício de suas competências legais e institucionais. Informou ainda que o efetivo da Unidade, em 2010, já se mostrava insuficiente para o cumprimento das atividades que lhe são demandadas, o que foi acentuado com o lançamento da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2.

Destaca-se que além da SNSA, todas as outras Secretarias do Ministério também se manifestaram no sentido de que a quantidade de pessoal é insuficiente para atender as demandas da Pasta.

Como ponto positivo na gestão de recursos humanos da Secretaria destaca-se a apresentação à Secretaria Executiva do MCidades de proposta de ampla reestruturação organizacional da Unidade, pautando a necessidade do incremento do quadro pessoal, tanto no que se refere a novos Analistas de Infraestrutura, quanto a novos servidores de apoio administrativo.

### **2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias**

Para realizar a avaliação sobre a situação das transferências mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, vigentes no exercício de referência, analisou-se:

- a) a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências;
- b) a atuação da UJ para: garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos; analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados e fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais.
- c) a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das Transferências Concedidas pelas Unidades do Ministério das Cidades vigentes no exercício de referência por meio do Acompanhamento Permanente da Gestão (APG), no que concerne aos controles exercidos pelas Unidades junto à mandatária da União, em relação às transferências concedidas de forma descentralizada (Contratos de Repasse e



Termos de Compromisso) e as realizadas pela própria Unidade (Convênios e Termos de Cooperação), bem como nas informações contidas no Relatório de Gestão da UJ.

Para avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, além da metodologia acima descrita, foram ainda encaminhados por meio de Solicitação de Auditoria questionamentos à Unidade. Com base nas informações levantadas, verificou-se que o aviso e cobrança de prestação de contas das transferências voluntárias concedidas diretamente é realizado por *e-mail* e Ofícios, e, que não existe rotina específica de análise das prestações de contas.

Quanto à estrutura da Unidade para a gestão das transferências, no que concerne ao pessoal responsável pela gestão das transferências, foi considerada insuficiente, especialmente no que concerne à gestão das transferências voluntárias, descentralizadas por meio de Contrato de Repasse e Termo de Compromisso. A SNSA informou que, em função da demanda, especialmente no que se refere ao acompanhamento dos Termos de Compromisso firmados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), os dezoito servidores existentes estão muito aquém do necessário, sendo estimado um quantitativo de 38 (trinta e oito) servidores.

Desse modo, as principais fragilidades encontradas foram: a ausência de normativos internos na área de transferências, ausência de formalização de sistemática de aviso e cobrança de prestação de contas e estrutura de pessoal e tecnológica incompatível com o volume de transferências concedidas.

Para a avaliação da atuação da UJ em garantir o alcance dos objetivos definidos nos instrumentos de repasses, operacionalizados por intermédio da CAIXA foram selecionados dois Termos de Compromisso abaixo, vigentes no exercício de 2012:

CONTRATO Nº.	OBJETO	VALOR DO REPASSE
350.868-85/11	Ampliação do SES de sobradinho, implantação de rede coletora, estação elevatória e linha de recalque.	R\$ 22.245.785,15
350.879-13/11	Ampliação do SES de Brasília - rede coletora, interceptador com sifões invertidos e elevatória.	R\$ 19.832.972,50
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 42.078.757,65</b>

*Observação 1: Tendo em vista que a maioria das transferências de recursos firmados pelo Ministério, por intermédio da CAIXA, com Estados e Municípios ocorrem ao final do exercício, a partir da liberação dos limites orçamentários contingenciados pelo Decreto de execução financeira, e pactuados com cláusulas suspensivas a sua execução, não houve a possibilidade de análise de contratos firmados no exercício 2012, sendo que a análise foi realizada sobre transferências realizadas em exercícios anteriores e ainda vigentes em 2012.*

*Observação 2: Em relação às transferências realizadas diretamente pelo MCidades, por meio de convênios, a amostra analisada no APG também tratou de convênios firmados em exercícios anteriores e ainda vigentes em 2012.*

Nesses Termos de Compromisso, foram analisados os aspectos referentes à eficiência das análises dos projetos de engenharia e do acompanhamento da execução das obras, por meio de análise documental. Foi avaliada também a atuação da CAIXA na análise e acompanhamento dos projetos de trabalho técnico social, vinculados às obras de engenharia, a regularidade fundiária das áreas de intervenção, os processos licitatórios referentes às obras de engenharia, bem como de execução do trabalho técnico social. Destaquem-se os fatos descritos a seguir.



Na análise dos **Termos de Compromisso n.ºs. 350.868-85/11 e 350.879-13/11** foram verificadas as seguintes fragilidades: seleção de proposta em desacordo com diretrizes do Programa de Governo, formalização de termos de compromisso sem que fossem atendidas condições exigidas no Programa de Aceleração do Crescimento Segunda Fase – PAC 2, projetos básicos deficientes aprovados pela CAIXA, verificação de preços acima dos referenciais de mercado em licitações realizadas para a aplicação de recursos federais, falta de padronização da Caixa na realização das análises do trabalho socioambiental, aproveitamento indevido de licitação para realização do trabalho técnico social, realização de licitações para implantação de redes coletoras de esgoto sem obtenção prévia da anuência de proprietários privados de imóveis por onde as redes devem passar, falta de efetividade do trabalho socioambiental em relação ao público alvo, verificação de falhas nas licitações realizadas pela CAESB e realização de licitações, pela CAESB, baseadas em projetos e orçamentos divergentes dos aprovados pela CAIXA. Adicionalmente, em relação ao TC n.º 350.879-13/2011, foi constatado aprovação de projeto de trabalho socioambiental contendo atividade inerente ao projeto executivo.

Em relação às transferências realizadas diretamente pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental não houve análise de processos, tendo a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos sido avaliada pelas informações prestadas no Relatório de Gestão e os questionamentos feitos por Solicitação de Auditoria. Conforme as informações prestadas, foram verificadas fragilidades em decorrência da ausência de normativos internos na área de transferências, da ausência de sistemática específica para aviso e cobrança de prestação de contas e estrutura de pessoal e tecnológica incompatível com o volume de transferências concedidas.

Para avaliar a conformidade das análises das Prestações de Contas das transferências de recursos (Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Compromisso) concedidas pelo Ministério das Cidades e executados pela CAIXA, na função de Mandatária da União, a equipe de auditoria analisou as informações contidas no Relatório de Gestão, em processos de prestação de contas relativos às transferências (CAIXA) selecionados em amostra, e também consultou os sistemas SIAFI, SICONV e SIAPF.

Com resultado das análises realizadas, verificou-se a necessidade de melhorias nos controles e rotinas operacionais da CAIXA, em função das falhas verificadas. A esse respeito, verificamos que os problemas relacionados às prestações de contas ocorrem nas transferências de recursos de todas as Secretarias da Pasta. Nesse contexto, considerando que a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades detém a gestão do contrato de prestação de serviços com a CAIXA, essas avaliações integraram o Relatório n.º 201305708, relativo à Auditoria de Contas da Secretaria Executiva, inclusive por ser, no entendimento da equipe de auditoria, a Unidade que deverá centralizar as providências junto à Mandatária na busca pela melhoria dos controles relativos às prestações de contas e também eventuais normatizações internas junto às Secretarias Finalísticas.

#### **2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ**

Em relação à avaliação da gestão de compras e contratações, a amostra selecionada pela equipe de auditoria sobre as licitações realizadas em 2012 pelo Ministério das Cidades não elencou processo de responsabilidade da SNSA. Portanto, a análise será apresentada apenas no Relatório de Auditoria da Secretaria Executiva (Relatório n.º 201305708),



uma vez que cabe à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, vinculada à Secretaria Executiva, exercer essas atribuições no Ministério das Cidades.

## **2.5 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF**

Não houve no exercício de 2012, por parte da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, atos de gestão relacionados ao item 9 – “Avaliação da Gestão do Uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF” do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012. A SNSA informou no Relatório de Gestão, que essas informações não se aplicam àquela Unidade.

## **2.6 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária**

Não houve no exercício de 2012, por parte da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, atos de gestão relacionados ao item 10 – “Avaliação dos Passivos sem Prévia Previsão Orçamentária” do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012”. A Unidade informou, no Relatório de Gestão, que essas informações não se aplicam a SNSA.

## **2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação**

Não houve no exercício de 2012, por parte da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, atos de gestão relacionados ao item 11 – “Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação” do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012. A SNSA informou no Relatório de Gestão, que essas informações não se aplicam àquela Unidade.

## **2.8 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário**

Não houve no exercício de 2012, por parte da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, atos de gestão relacionados ao item 13 – “Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário” do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012. A SNSA informou no Relatório de Gestão, que essas informações não se aplicam àquela Unidade.

## **2.9 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias**

Não houve no exercício de 2012, por parte da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, atos de gestão relacionados ao item 14 – “Avaliação da Gestão das Renúncias Tributárias” do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012. A Unidade informou no Relatório de Gestão, que essas informações não se aplicam a SNSA.

## **2.10 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

De acordo com as orientações definidas para as Auditorias das Contas 2013 sobre a gestão 2012, os trabalhos avaliativos enfatizaram os controles internos administrativos da gestão. Dessa forma, ficou determinado a incorporação da metodologia de controles internos da gestão para todos os itens avaliados pela equipe de auditoria de acordo com a orientação do Tribunal de Contas da União presente na DN nº 124/2012.





Assim, a avaliação da estrutura de controles internos da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades buscou confirmar a existência e o adequado funcionamento do sistema de controle interno em relação às principais atividades desempenhadas da Unidade Jurisdicionada. A análise considerou os trabalhos realizados em 2012 no Acompanhamento Permanente dos Gastos – APG, os procedimentos realizados durante a auditoria de contas sobre a gestão de 2012 e a percepção do gestor em relação aos elementos de controles indicada pela avaliação feita no seu Relatório de Gestão, que contempla os seguintes aspectos:

- a) ambiente de controle
- b) avaliação de risco
- c) procedimentos de controle
- d) informação e comunicação
- e) monitoramento

As classificações foram realizadas de acordo com os seguintes parâmetros:

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO	
Pontuação Média	Interpretação
1.1 a 1.99	Totalmente inválida
2.0 a 2.99	Parcialmente inválida
3.0 a 3.99	Neutra
4.0 a 4.99	Parcialmente válida
5	Totalmente válido

Portanto, apresentamos a seguir a avaliação realizada para cada um dos elementos de controle acima listados em relação às áreas da Unidade priorizadas para a avaliação quanto a existência e efetividade dos controles internos administrativos. Essas áreas avaliadas foram respectivamente a de Resultados Quantitativos e Qualitativos e a de Gestão das Transferências Voluntárias.

#### **a) Avaliação do Ambiente de Controle**

O ambiente de controle abrange a cultura de uma organização e a consciência de controle das pessoas que nela trabalham. Os fatores do ambiente interno compreendem a estrutura organizacional incluindo a atuação da alta administração; a integridade, os valores éticos e a competência do pessoal da organização; e a forma pela qual a administração atribui alçadas e responsabilidades, bem como organiza e desenvolve o seu pessoal.

Para este elemento, a média das avaliações realizadas pela Unidade para o elemento foi de 3,70, ou seja, para as atividades desempenhadas pela Unidade, ela considerou que o seu Ambiente de Controle é equilibrado em relação aos fatores que o integram. A avaliação da equipe de auditoria seguiu a mesma tendência da avaliação realizada pela Unidade, ou seja, não há uma inadequação em relação a este componente de controle, mas há espaço para melhoria, principalmente em relação à gestão das transferências voluntárias. Acreditamos que essa melhora possa ocorrer especialmente em relação ao



controle das prestações de contas, fato que será tratado pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 273 de 17/06/2013, com o objetivo de realizar diagnóstico e propor mecanismos de controle de acompanhamento da execução de transferências voluntárias operacionalizadas pela CAIXA na função de Mandatária da União.

#### **b) Avaliação de Riscos**

Os riscos inerentes às atividades desenvolvidas pela Unidade se referem à exposição a fatos, como ganhos ou perdas econômicas ou financeiras, danos materiais, insucessos de um projeto em alcançar seus objetivos, descontentamento de clientes do governo ou da sociedade, má reputação, ameaças à segurança das instalações ou falta de segurança, malversação de recursos, inoperância de equipamentos e fraudes. O risco caracteriza, portanto, a probabilidade de ocorrência de fatores (internos ou externos) à organização, que afetem ou comprometam o alcance das metas e o cumprimento dos objetivos.

Embora a Unidade tenha considerado na sua avaliação de risco, constante do Relatório de Gestão, a média de 3,55 (nem totalmente e nem completamente), na avaliação da equipe de auditoria, para esse elemento de controle interno, a Unidade ainda apresenta um nível inicial de atuação, pois foram verificadas várias deficiências que colocam a Pasta em constante exposição a riscos. Como exemplo, citamos a ausência de indicadores formalmente instituídos e de rotinas e normativos internos formalizados para o acompanhamento das atividades da CAIXA na operacionalização dos recursos sob responsabilidade da SNSA, incluindo o controle das prestações de contas. Apesar de existirem atividades não formalizadas nesse sentido, acreditamos na importância de uma organização permanente, que se mantenha em caso de eventuais mudanças de gestão (este fato também é ligado ao próximo elemento de controle avaliado, os “Procedimentos de Controle”).

Ampliando essa análise, também acreditamos que a falta de um Planejamento Estratégico Institucional do Ministério das Cidades, documento este que deveria conter as diretrizes do órgão, os objetivos e metas a serem alcançados, os riscos a serem mitigados, bem como as prioridades e estratégias de atuação, amplia a exposição da Unidade a diversos riscos, tais como: trabalhos desarticulados; resultados inexpressivos; insatisfação dos servidores; recursos financeiros e humanos mal empregados; priorização de trabalhos irrelevantes; desperdícios de recursos públicos; e desvio de finalidades.

#### **c) Procedimentos de Controle**

Procedimentos de Controle são as políticas e as atividades que contribuem para assegurar que os riscos sejam geridos, seja por acontecerem em níveis aceitáveis, pela sua mitigação ou eliminação. Esses procedimentos ocorrem em toda a organização, em todas as dimensões da instituição: áreas, funções, processos, rotinas, procedimentos, projetos, pois compreendem uma série de atividades, tais como: aprovação, autorização, verificação, reconciliação e revisão do desempenho operacional, da segurança dos bens e da segregação de responsabilidades.

Neste elemento de controle houve um maior distanciamento entre a avaliação da Unidade, constante do Relatório de Gestão, da avaliação realizada pela equipe de auditoria. Tal divergência ocorreu, principalmente, em função da equipe de auditoria ter





constatado diversos problemas relacionados à ausência de definição de procedimentos de controle, enquanto a unidade se auto avaliou em 3,25 para o elemento.

Conforme informado no item anterior, apesar de existirem procedimentos e atividades não formalizadas na área para o acompanhamento das transferências, acreditamos na importância de uma organização permanente, que se mantenha em caso de eventuais mudanças de gestão definindo os responsáveis pela gestão de cada área. Além desse problema, também podemos citar a ausência de normas e manuais internos padronizando procedimentos, e a ausência de treinamento dos servidores da área para a melhoria na gestão das transferências.

Em relação aos Resultados Quantitativos e Qualitativos, as falhas relacionadas aos Procedimentos de Controle se referem especialmente à ausência de indicadores institucionais formalizados. Os procedimentos de controle estão intimamente relacionados e integrados à disponibilidade de informações que permitam a adequada avaliação e previsão dos possíveis entraves que estejam ao alcance das atividades definidas pela UJ. Estabelecer procedimentos de controle implica em ter condições de definir a melhor forma de atuar para diminuir os riscos envolvidos nas atividades. Nesse contexto, os indicadores são instrumentos importantes para a gestão exercer o controle adequado de suas atividades e pautar confiavelmente as suas decisões.

#### **d) Informação e Comunicação**

Este elemento de controle se refere à identificação, coleta e comunicação de informações relacionadas a atividades e eventos internos e externos, necessárias ao alcance dos objetivos da organização, bem como à efetividade das atividades por ela desenvolvidas. Essas informações devem ser transmitidas às pessoas de forma oportuna e tempestiva, de modo a permitir que cumpram suas responsabilidades adequadamente.

Neste elemento também foi verificada discrepância entre a avaliação do gestor e da equipe de auditoria. Na avaliação da equipe de auditoria esse componente foi avaliado como parcialmente inválido em função da ausência de indicadores institucionais definidos para as atividades desempenhadas pela SNSA, impossibilitando uma avaliação dos resultados, bem como os problemas verificados em relação a atuação da Unidade junto à mandatária na melhoria dos problemas relacionados à execução das transferências, principalmente em relação às prestações de contas dos Contratos de Repasse e Termos de Compromisso.

Em relação à aos Resultados Quantitativos e Qualitativos, as falhas relacionadas à Informação e Comunicação no âmbito da Unidade se referem, primordialmente, ao potencial informativo para suporte do processo decisório. A habilidade da gestão em tomar decisões apropriadas é afetada pela qualidade da informação devendo ser útil, apropriada, tempestiva, atual e precisa.

No caso da apresentação das contas da SNSA para o exercício de 2012 foi identificada uma melhoria na apresentação dos resultados em relação a exercícios anteriores, porém ainda merece maior atenção à exposição das dificuldades sofridas que impactaram na execução dos Programas. Cabe ressaltar, mais uma vez, que a ausência de indicadores impede a qualidade das informações disponíveis à tomada de decisão e fragiliza a gestão. Sob essa condição é imprescindível que a UJ se atente para a dimensão que a ausência de indicadores atinge e promova reversão deste quadro.



## **e) Monitoramento**

O Monitoramento se refere ao acompanhamento das atividades de controle da Unidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias. Este foi o elemento de controle que apresentou a melhor avaliação por parte da equipe de auditoria. Esta avaliação positiva deveu-se principalmente pela atuação da Unidade para o atendimento das determinações e recomendações do TCU e da CGU em 2012, pela intensificação do trabalho de capacitação dos gestores estaduais e municipais responsáveis pela execução das transferências voluntárias, e a atuação junto aos municípios para a solução de problemas de execução em transferências, conforme informado no Plano de Providências da gestão de 2012.

Além disso, acreditamos que os resultados positivos da avaliação desse elemento de controle poderão ser ampliados no âmbito da Unidade a partir da realização do Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 273 de 17/06/2013, com o objetivo de realizar diagnóstico e propor mecanismos de controle de acompanhamento da execução de transferências voluntárias operacionalizadas pela CAIXA na função de Mandatária da União.

### **2.11 Avaliação da Conformidade das Peças**

#### **Avaliação da Conformidade das Peças**

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, as seguintes questões de auditoria foram consideradas:

- (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?
- (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

A partir dos exames referentes ao Processo nº 80000.013355/2013-21, concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2012. Além disso, as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012 e 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012, com exceção de alguns itens identificados pelo próprio Tribunal de Contas e comunicados em e-mail encaminhado ao Assessor de Controle Interno do Ministério das Cidades em 15/04/2013, os quais foram corrigidos pela Unidade em versão posterior do Relatório de Gestão encaminhado ao Tribunal.

### **2.12 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

Pela análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão para o exercício de 2012 e respostas adicionais prestadas pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, compreende-se que a execução anual das Ações de sua responsabilidade é impactada pela plurianualidade das obras de saneamento e, por isso,



a apuração dos resultados não ocorre efetivamente ao final do exercício. Assim, a liquidação anual não corresponde à realização da UJ. Os empenhos asseguram a continuidade dos compromissos pelos Restos a Pagar, já que as obras possuem tempo de execução, em geral, superior a 4 anos. Desta forma a execução da Secretaria, apurada na forma de liquidação tende aos resultados de baixa execução, em que pese não ocorrer contingenciamento nos empreendimentos contemplados pelo PAC. Ressalta-se também que a SNSA relatou as suas dificuldades em estabelecer metas físicas anuais absolutamente coerentes com a realização anual, uma vez que os resultados das obras e os benefícios consequentes também não podem ser verificados anualmente, mas somente após a conclusão efetiva dos empreendimentos de saneamento. Desta forma, avaliamos que os resultados quantitativos e qualitativos da SNSA estão desconexos ao planejamento anual e não permitem apuração adequada dos resultados pelos parâmetros atuais.

Considerando os problemas relacionados à dimensão da execução dos empreendimentos abordada no relatório, indicamos que o ambiente de controle, a avaliação dos riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação estão sendo prejudicados, demonstrando falhas na capacidade gestora da UJ.

Destaca-se que a UJ não possui indicadores apropriados e úteis para identificar as fragilidades bem como acompanhar os processos envolvidos na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão. Ressalta-se ainda que a UJ assinalou como uma de suas grandes dificuldades em relação ao monitoramento dos contratos, bem como sua intervenção tempestiva, o fato de que não há previsão de sanções ao agente operador CAIXA no contrato de serviços firmado com o Ministério das Cidades, no caso de eventuais descumprimento de informações. Diante dessas circunstâncias, a SNSA demonstra a necessidade de fortalecer seus sistemas de controles internos de maneira a garantir maior potencial de controle das suas realizações. Considera-se imprescindível a definição de indicadores adequados e sua utilização conveniente, bem como revisão dos seus procedimentos de controle tendo em vista minimizar as falhas e fragilidades informadas.

Por fim, avalia-se que a apresentação das informações pela SNSA no Relatório de Gestão de 2012 foi bem desenvolvida, devendo-se atentar, entretanto, para maior clareza dos relatos. É importante que a Unidade evidencie adequadamente os problemas enfrentados na execução das ações, promovendo assim maior compreensão dos seus atos de gestão.

A tabela a seguir apresenta os dados sobre a execução física e financeira das principais Ações tratadas no Relatório de Gestão da SNSA, seguida pelas informações que contextualizam os resultados obtidos para as principais Ações da Unidade em relação à execução realizada, de acordo com as informações obtidas no Relatório de Gestão.

Programa	Ação	Meta Física			Meta Financeira R\$			
		Previsão (A)	Execução (B)	(B)/(A) (%)	Fixação (dotação final/atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Desp Liq./ Fixação (%)
2068 – Saneamento	10SC - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias em Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento.	258.213	252.084	97,6	743.465.108,00	517.972.458,72	151.157.317,31	20,3



	1N08 – Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento.	352.904	172.375	48,8	1.112.205.461,00	555.295.460,47	154.160.919,74	13,9
	10S5 - Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento.	43.491	36.413	83,7	544.755.023,00	400.543.541,55	149.847.343,18	27,5
	116I- Apoio a Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento.	74.472	155	0,2	67.186.313,00	894.313,00	104.424,40	0,2
	142H - Apoio a Sistemas de Manejo de Águas Pluviais e Drenagem Urbana Sustentável em Municípios com População Inferior a 50 mil Habitantes, exceto Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico.	91	0	0,0	226.571,00	0,00	0,00	0,0
	1P95 - Apoio à Elaboração de Planos e Projetos de Saneamento em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento.	1.232.612	163.166	13,2	130.821.165,00	93.083.886,23	8.649.040,53	6,6
	8871 – Apoio à Elaboração e Monitoramento de Planos de Saneamento Regionais e Nacional	4	1	25,0	346.084,00	5.214,52	5.203,68	1,5
	20NW - Apoiar a Estruturação e Implementação do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA.				500.000,00	500.000,00		0,0
	20NV – Apoio à Implementação de Ações de Desenvolvimento do Setor Águas - INTERÁGUAS	10	0	0,0	1.500.000,00	1.500.000,00	0,00	0,0
	3955 – Desenvolvimento de Atividades de Capacitação, Assistência Técnica e Desenvolvimento Científico e Tecnológico	3	0	0,0	500.000,00	0,00	0,00	0,0
2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	10SG - Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico.	331.549	426.248	128,6	1.588.801.393,00	1.068.125.376,27	276.353.613,67	17,4

### Ação 10SC – Abastecimento de Água

A realização da execução física desta Ação foi de 97,6% e a execução financeira ficou em 20,3%. A SNSA destacou que esta Ação contempla as intervenções na modalidade de abastecimento de água incluídas no PAC, correspondendo a 15,2 % do total dos valores dos contratos de repasses com recursos do OGU em andamento em 2012. A Unidade ainda informou que no total acumulado da carteira das operações de abastecimento de água e esgotamento sanitário já foram pagos até o final do exercício de 2012, o valor total de R\$ 3,81 bilhões. Este valor corresponde à execução financeira de 36,8% do total dos recursos de repasse da carteira. O incremento da execução da carteira verificado ao longo do ano de 2012 foi de 5,7%. A UJ ainda informou que, em relação ao exercício, o desempenho das Ações abastecimento de água e esgotamento sanitário foi afetado pelo atraso verificado no início de algumas obras, especialmente, as incluídas no PAC 2.

### Ação 1N08 – Esgotamento Sanitário

Esta Ação obteve 48,8% de execução física e 13,9% de execução financeira. A SNSA informou, novamente, que em relação ao exercício, o desempenho das Ações abastecimento de água e esgotamento sanitário foi afetado pelo atraso verificado no início de algumas obras, especialmente, as incluídas no PAC 2. A Unidade destacou também o incremento de 5,7% da execução da carteira ao longo do ano de 2012.



### **Ação 10S5 – Saneamento Integrado**

Esta Ação obteve 27,5% de execução financeira e 83,7% de execução física. A UJ informou que o desempenho da Ação foi afetado por circunstâncias particulares, relacionadas à execução de termos de compromisso específicos, em especial em decorrência de problemas de novas licitações e falta de frente de serviços e de dificuldades com a contrapartida para a produção de unidades habitacionais provocando a paralisação das obras.

### **Ação 116I – Manejo de Resíduos Sólidos**

A UJ informou que em 2012, não houve assinatura de novos contratos, mas houve empenho de R\$ 894,31 milhões e foram pagos R\$ 5,84 milhões, inscrito em Restos a Pagar de exercícios anteriores, e R\$ 104,42 milhões, relativos ao orçamento do exercício. Do total contratado em exercícios anteriores, 5 empreendimentos foram iniciados em 2012, com valor total de R\$ 2,95 milhões. Ao final do exercício, havia 43 empreendimentos em andamento, no valor total de R\$ 33,37 milhões. Foram concluídos no exercício 22 empreendimentos, totalizando R\$ 10,45 milhões. A Unidade esclareceu que as operações selecionadas no PAC 1, dentro das Ações empreendidas na área de resíduos sólidos, em 2007 e 2008, tinham como meta o atendimento de 135 municípios, com R\$ 50 milhões, destinados à construção de 162 galpões de triagem para catadores. Posteriormente, em outubro de 2008, foram distratadas 40 operações selecionadas que não atenderam documentos básicos para contratação até 31 de dezembro de 2008. Em novembro de 2008, uma nova seleção foi realizada para completar os R\$ 50 milhões, acrescentando 13 municípios com 28 galpões, o que totalizou uma meta de 108 municípios com 145 galpões. Ao término de 2008, outras 5 operações foram distratadas resultando em 103 proponentes para 140 galpões no início de 2009. Informou ainda que atualmente a meta é a construção de 118 galpões, nos quais cerca de 8.550 catadores de 83 municípios deverão operar.

### **Ação 1P95 – Estudos, Projetos e Planos de Saneamento**

A meta física desta Ação obteve 13,2% de realização e a meta financeira 6,6%. A SNSA informou que em 2012, houve empenho de R\$ 93,08 milhões e foram pagos mais de R\$ 2 milhões, inscrito em Restos a Pagar de exercícios anteriores, e R\$ 8,65 milhões, relativos ao orçamento do exercício, sendo que ao final do exercício havia 411 contratos ativos na esfera dessa Ação, totalizando cerca de R\$ 479,44 milhões em termos de valor de investimento. Informou ainda que no que se refere especificamente à elaboração dos planos de saneamento básico, foi dado prosseguimento no monitoramento das operações contratadas em 2011, no total de 9 projetos, dos quais dizem respeito à elaboração de planos municipais, e 5 se referem a planos regionais de saneamento básico e um projeto foi concluído em 2012 no valor de R\$ 400,48 mil.

### **Ação 8871 – Apoio à Elaboração e Monitoramento de Planos de Saneamento Regionais e Nacional.**

A execução financeira desta Ação ficou em 1,5%. A unidade informou que a meta física desta Ação é plurianual e visa a contemplar o PPA 2012-2015 implantando as atividades de monitoramento e revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). A SNSA também informou que no ano de 2012, foi dada continuidade ao avanço na consolidação da política federal de saneamento, com a consulta pública sobre a Proposta do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, totalizando 537 registros. Após a consulta foi dado início à revisão do texto do PLANSAB, que também





será objeto de atualização com dados de pesquisas recentes. As atividades de monitoramento somente deverão ser iniciadas após a aprovação da versão final do Plano, previstas para início em 2014. A UJ considera que o plano está seguindo em conformidade, em que pese não contemplar realização de meta anual para o exercício tal como estabelecido.

### **Ação 20NW – Apoiar a Estruturação e Implementação do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA**

Houve apenas empenho total da dotação de R\$ 500.000,00. A Unidade informou que, no âmbito do gerenciamento de informações desta Ação, mantiveram-se as ações direcionadas à administração do Sistema Nacional de Informações em Saneamento – SNIS, tendo sido realizada a publicação dos Diagnósticos dos Serviços de Água e Esgotos e do Serviço de Resíduos Sólidos Urbanos, com a finalidade de promover a divulgação da base de dados anual do SNIS, ambos referentes a dados do ano de 2010. Argumentou ainda que após o lançamento dos diagnósticos, foi iniciada a coleta de dados referente ao ano de 2011, sendo que, após o término desta etapa, serão elaborados os próximos diagnósticos dos Serviços de Água e Esgotos e Resíduos Sólidos Urbanos.

### **Ação 10SG – Manejo de Águas Pluviais**

Esta Ação está associada ao *Objetivo 0169 - Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos*, que busca a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais. A execução financeira desta Ação ficou em 17,4%. A Unidade informou que em 2012 houve empenho de R\$ 1,07 bilhão e foram pagos R\$ 186,57 milhões, inscrito em Restos a Pagar de exercícios anteriores, e R\$ 275,32 milhões, relativos ao orçamento do exercício, sendo que ao final de 2012, havia 185 contratos em curso na esfera dessa Ação, totalizando mais de R\$ 8,54 bilhões, em termos de valor de investimento.

## **2.13 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

Em pesquisa realizada no sítio eletrônico do TCU a respeito de deliberações do Tribunal contendo recomendações ou determinações **para atuação da CGU** em assuntos relacionados às atividades da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, foram identificados os Acórdãos nº 906, 4975 e 9263, os quais continham deliberações para a atuação desta Controladoria, sendo que as providências adotadas constam na segunda parte deste Relatório (Achados de Auditoria).

Em pesquisa às deliberações do TCU contendo recomendações ou determinações **para atuação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental**, verificou-se que, para todos os casos identificados na pesquisa, constam informações a respeito das providências adotadas ou das dificuldades enfrentadas pela Unidade na parte específica do Relatório de Gestão que trata deste assunto, com exceção do Acórdão 2063/2012-P, que é citado em outra parte do Relatório e contém as explicações acerca da situação do caso tratado pelo TCU.

Além da análise direta a respeito do atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU, presente em registros específicos deste Relatório de auditoria, a





Unidade também foi avaliada acerca dos Controles Internos Administrativos existentes para o acompanhamento e a adoção de providências para as deliberações dos Órgãos de Controle Externo e Interno.

A análise realizada verificou que a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental possui rotinas definidas para o acompanhamento das demandas dos órgãos de controle, mantendo planilha específica com as informações sobre cada demanda recebida e a divisão de responsabilidades entre os responsáveis pela carteira de contratos, repassando a demanda para a área responsável pelo contrato tratado na demanda do órgão de controle.

Considerando o grande volume de recursos geridos pela SNSA e a importância estratégica do Programa de Aceleração do Crescimento, elementos que também ampliam a atuação dos órgãos de controle sobre as atividades da Unidade, é importante que a SNSA discipline em normativo interno os procedimentos, setores e rotinas responsáveis pelo acompanhamento e atendimento às demandas dos órgãos de controle, inclusive para manter a continuidade das atividades em caso de mudança dos gestores da Unidade.

## 2.14 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Na avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU, foi considerada a seguinte questão de auditoria:

A UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU especialmente quanto: à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade, ao fortalecimento do controle interno administrativo?

A metodologia consistiu no levantamento das recomendações pendentes de atendimento das auditorias de gestão realizadas em 2011 (contas de 2010) e 2012 (contas de 2011).

O Quadro abaixo mostra os resultados da análise:

<b>Constatações</b>	<b>Relatório 201108967 (Auditoria 2011)</b>	<b>Relatório 201203949 (Auditoria 2012)</b>
Atendidas	1	2
Pendentes s/ impacto na gestão	2	2
Pendentes c/ impacto na gestão	-	-

Para uma melhor verificação das áreas da Unidade que estão tendo problemas para atender as recomendações formuladas para as respectivas constatações, apresentamos a seguir a lista das constatações referentes a problemas identificadas nas auditorias passadas e que se referem a falhas que ainda não foram sanadas pela Unidade nas gestões seguintes:



### **a) Relatório 201108967 (Auditoria 2011)**

a.1) Constatações pendentes de atendimento sem impacto na gestão:

- 1.1.9.3 - 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;
- 1.2.2.5 - A SNSA não dispõe de efetivo suficiente de servidores para a gestão dos contratos de repasse celebrados na execução dos programas/ações de governo sob a sua responsabilidade;

### **b) Relatório 201203949 (Auditoria 2012)**

b.1) Constatações pendentes de atendimento sem impacto na gestão:

- 1.2.8.2 - Descumprimento dos normativos que regulam as transferências voluntárias de recursos, tendo em vista a não instauração de processo de tomada de contas especial no prazo previsto em normativo;
- 1.2.8.3 - Atuação ineficiente da SNSA em relação à CAIXA gerando grande quantidade de transferências voluntárias na situação de “a aprovar” e “a comprovar”.

Diante do resultado apresentado, verificamos que os problemas identificados nas auditorias realizadas em 2011 e 2012 e que ainda estão pendentes, poderão ter melhorias com os resultados da atuação do Grupo de Trabalho (GT) criado pela Portaria nº 273 de 17/06/2013, com a participação de representantes de todas as Secretarias Finalísticas e da Secretaria Executiva com o objetivo de realizar diagnóstico e propor mecanismos de controle de acompanhamento da execução de transferências voluntárias operacionalizadas pela CAIXA na função de Mandatária da União.

Na opinião desta Controladoria, é necessário que todas as Unidades participantes do referido GT envidem os esforços necessários para o que Ministério implante mecanismos de detecção e atuação tempestiva no caso de ocorrência desses tipos de problemas, ou os mesmos voltarão a ser verificados pela CGU, haja vista que as áreas de avaliação definidas pelo TCU para as auditorias de contas não passam por grandes alterações ao longo dos exercícios.

## **2.15 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão**

Em avaliação quanto ao atendimento da **Parte B – “Conteúdo Específico por Unidade Jurisdicionada ou Grupo de Unidades Afins”** da DN TCU nº 124/2012, verificou-se que a unidade incluiu no seu Relatório de Gestão os conteúdos específicos determinados na DN TCU 119/2012.

## **2.16 Ocorrência com dano ou prejuízo**

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

## **3. Conclusão**



Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. 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.

Brasília/DF, 19 de Julho de 2013.

---

## Achados da Auditoria - nº 201305706

### 1 Saneamento Básico

#### 1.1 Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento

##### 1.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES OU DETERMINAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

##### Fato

Em pesquisa realizada no sitio eletrônico do TCU a respeito de deliberações contendo recomendações ou determinações do Tribunal para atuação da CGU em assuntos relacionados às atividades da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, verificou-se a ocorrência dos Acórdãos/Relações listados na tabela a seguir, na qual também estão listadas as providências adotadas por este Órgão de Controle Interno:

Acórdão	Unidade do MCidades	Determinações	Providências da CGU
ACÓRDÃO Nº 4975/2012 - TCU - 2ª Câmara	SNSA	1.6.1. <b>determinar à Controladoria-Geral da União</b> , com fundamento no art. 2º da IN/TCU 56/2007 c/c o art. 18 da Lei 10.683/2003, que, no prazo de 90 (noventa) dias, adote as providências necessárias para apuração dos fatos concernentes às irregularidades indicadas no <b>Relatório de Demandas Especiais 00190.031038/2006-38, referente a fiscalização realizada no Município de Matriz de Camaragibe/AL</b> , envolvendo a gestão dos Contratos de Repasse 177766-88/2005, 188640-96/2005, 158847-51/2003, e 179619-38/2005, celebrados entre o Ministério das	Foi encaminhado ao Secretário de Controle Externo da SECEX TCU/AL o Ofício nº 19/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 02/01/2013, informando que após diligências junto ao Ministério das Cidades, constatou-se a necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito do Contrato de Repasse nº 0179619-38, cujo valor do financiamento da União é de R\$ 136.500,00. As obras encontram-se paralisadas desde 2006 e a vigência do contrato está expirada desde o final de 2008. Embora o respectivo processo de TCE ainda não tenha sido recebido nesta CGU, a Caixa se pronunciou por meio



		<p>Cidades e o Município de Matriz de Camaragibe/AL, com vistas ao esgotamento das medidas administrativas internas cabíveis ou, caso estas não logrem êxito, à instauração das tomadas de contas especiais que se fizerem necessárias;</p>	<p>dos Ofícios 2308 e 2597/2012/SN de Repasses, respectivamente de 14/09 e 24/10/2012, informando que: “A Tomada de Contas Especial referente ao Contrato encontra-se em providências haja vista a necessidade de complementação da documentação por parte do Tomador e os extratos de conta vinculada” O referido Ofício encaminhando à SECEX TCU/AL foi acompanhado do Relatório do Sistema Monitor Web com o histórico do acompanhamento realizado pela CGU.</p>
<p>ACÓRDÃO Nº 906/2012 - TCU - 2ª Câmara</p>	<p>SNSA</p>	<p>1.6.1. à <b>Controladoria-Geral da União</b> que, consoante o determinado no subitem 1.5.1 do Acórdão n. 5.810/2010 - TCU - 1ª Câmara, dê continuidade ao monitoramento das providências efetivamente adotadas para a apuração dos fatos tratados no <b>Relatório de Fiscalização/CGU n. 1.175/2008</b>, e que, quando constatado o não saneamento das irregularidades, notadamente quanto às constatações a seguir elencadas, deve-se ingressar com Representação junto a este Tribunal, observando-se os requisitos estabelecidos no art. 235 e no parágrafo único do art. 237 do RI/TCU, ou encaminhar as competentes tomadas de contas especiais, não sendo, portanto, necessário que a CGU encaminhe a esta Corte de Contas informações sobre o andamento do monitoramento a ser empreendido:</p> <p>Constatação Especificação:  Ministério das Cidades Pagamento de serviços não realizados: Contrato de Repasse n. 180480-97/2005 Contratação de empresa inexistente: Contratos de Repasse ns. 180480-97/2005 e 189051-97/2005</p> <p>Atesto da realização de serviços (obra) em quantidades superiores ao que efetivamente foi executado: Contrato de Repasse n. 195943-08/2006</p> <p>Contratação e participação no processo licitatório de empresas inexistentes: Contrato de Repasse n. 168697-54</p> <p>Pagamento de serviços (obra) em quantidade inferior ao contratado: Contrato de Repasse n. 189051-97/2005</p>	<p>Não existe necessidade de resposta. O TCU fala para dar continuidade ao monitoramento das providências efetivamente adotadas para a apuração dos fatos tratados no Relatório de Fiscalização/CGU nº 1.175/2008, e que, quando constatado o não saneamento das irregularidades, deve-se ingressar com Representação junto ao Tribunal, não sendo necessário que a CGU encaminhe a esta Corte de Contas informações sobre o andamento do monitoramento a ser empreendido.</p>
<p>ACÓRDÃO Nº 9263/2012 - TCU - 2ª Câmara</p>	<p>SNSA</p>	<p>1.7.1. determinar à <b>Controladoria-Geral da União - CGU</b>, com fulcro no art. 18 da Lei nº 10.683/2003 e artigo 5º, §§ 1º e 2º, da Portaria/SEGECEX nº 3, de 28/3/2008, e, ainda, tendo em vista o deliberado no Acórdão nº 5.663/2009 - TCU - 1ª Câmara, de 07/10/2009, que, no prazo de 90 (noventa) dias, comunique a este Tribunal as providências efetivamente tomadas no sentido de esgotar as medidas administrativas internas cabíveis sobre os fatos tratados no Relatório de Demandas Especiais/CGU nº 00211.000121/2011-37, realizado na Prefeitura Municipal de Nioaque/MS, ou, caso estas não tenham logrado êxito, adote as medidas necessárias para apuração desses fatos, pelas autoridades administrativas competentes do</p>	<p>Foi encaminhado o Ofício nº 147/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 03/01/2013, à SNSA reiterando o Ofício nº 19174, de 06/07/2012, para que sejam encaminhadas as medidas adotadas no âmbito do RDE nº 00211.000121/2011-37, em Nioaque/MS. Foi concedido um prazo máximo para manifestação até 28/02/2013, tendo em vista necessidade de encaminhamento de resposta pela CGU ao TCU.</p> <p>Conforme teor do Ofício nº 7938/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 14/03/2013, encaminhado ao Secretário de Controle Externo da SECEX TCU/MS, até o presente momento não consta qualquer manifestação do Ministério das Cidades, e que tão logo sejam recebidas as providências adotadas e concluídas as análises desta Controladoria, os</p>



		Ministério das Cidades, com identificação dos respectivos responsáveis, quantificação e ressarcimento dos eventuais danos, instaurando, se for o caso, as competentes tomadas de contas especiais;	resultados serão encaminhados a esse Tribunal.
--	--	--	--

Em pesquisa às deliberações do TCU contendo recomendações ou determinações para atuação da SNSA, verificou-se que, apenas no caso abaixo listado, não houve a apresentação, por parte da Unidade, das providências adotadas no Relatório de Gestão:

Acórdão	Unidade	Determinações	Observação
ACÓRDÃO 2063/2012 ATA 30 - PLENÁRIO	SNSA	9.4. determinar ao Ministério das Cidades que a aprovação da alteração do plano de trabalho para a execução das obras de saneamento integrado na Grota da Criminosa, rede coletora de esgoto, tratamento, canalização do córrego da Criminosa, microdrenagem e pavimentação no núcleo urbano de Nova Marabá/PA - Termo de Compromisso 0350970-30/2011, deve ser condicionada à: 9.4.1. verificação de que as alterações que forem produzidas pela nova solução para o tratamento de esgoto não desfigurem o objeto inicial nem comprometam o desconto inicialmente concedido na licitação, em observância ao inciso I do § 5º da Lei Federal 12.465/2012 (LDO/2012); 9.4.2. emissão de Parecer Conclusivo, ou outro instrumento congêneres, de modo a justificar a utilização de licitação pretérita para consecução do objeto pactuado, no que concerne ao atendimento aos dispositivos legais aplicáveis, bem como à conveniência e oportunidade do aproveitamento da licitação, observando as orientações constantes do Acórdão 2099/2011 - Plenário;	Não há menção ao Acórdão, a obra em questão é citada na página 202 (206 do PDF) do relatório da SNSA: "Empreendimento de Saneamento Integrado no Bairro Grota Criminosa – Marabá/PA no valor de R\$ 47 milhões – obras não iniciadas devido a problemas na licitação detectadas pelo TCU. Aguardando saneamento das pendências para autorização de início de obras."

Apesar de não haver menção específica ao Acórdão acima citado no item 7.1 do Relatório de Gestão da SNSA, que trata das Deliberações do TCU, observamos que o Termo de Compromisso citado no Acórdão é referenciado na página 202 do Relatório de Gestão da Unidade, com a seguinte informação: *"Empreendimento de Saneamento Integrado no Bairro Grota Criminosa – Marabá/PA no valor de R\$ 47 milhões – obras não iniciadas devido a problemas na licitação detectadas pelo TCU. Aguardando saneamento das pendências para autorização de início de obras."*

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, a Unidade, por meio do Memorando nº 432/2013/GAB/SNSA/MCIDADES, informou que:

*"Quanto à apresentação de informações relativas às providências adotadas pela Secretaria face ao Acórdão nº 2063/2012, cabe esclarecer que, embora não tenham constado da versão inicial do Relatório de Gestão de 2012, tal ausência foi suprida na versão final do documento, conforme se vê da leitura da Tabela 63 do Relatório (fls. 171/172, do arquivo em pdf, disponível na página eletrônica do TCU)."*

## 1.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

### 1.1.2.1 INFORMAÇÃO



## ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DA CGU

### Fato

Este item apresenta uma análise quanto ao atendimento, por parte da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, das recomendações emanadas pela CGU no Relatório de Auditoria nº 201203971, referente à Auditoria Anual de Contas do exercício 2011. De acordo com as informações e providências apresentadas no Plano de Providências da Unidade e do Relatório de Gestão do exercício 2012, a situação atual verificada é a seguinte:

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório (número e descrição sumária)	Situação Atual das recomendações
201203949	1.2.2.1 - IMPROPRIEDADES VERIFICADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO QUANTO ÀS INFORMAÇÕES APRESENTADAS E OS RESULTADOS ATINGIDOS NOS PROGRAMAS E AÇÕES SOB A SUA RESPONSABILIDADE	Atendida
	1.2.8.2 - DESCUMPRIMENTO DOS NORMATIVOS QUE REGULAM AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS, TENDO EM VISTA A NÃO INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO PRAZO PREVISTO EM NORMATIVO.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão
	1.2.8.3 - ATUAÇÃO INEFICIENTE DA SNSA EM RELAÇÃO À CAIXA GERANDO GRANDE QUANTIDADE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA SITUAÇÃO DE “A APROVAR” E “A COMPROVAR”	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão
	1.2.8.4 - MANUTENÇÃO DE ELEVADA QUANTIDADE DE CONTRATOS COM PROBLEMAS AO LONGO DOS EXERCÍCIOS 2009, 2010 E 2011	Atendida

As Constatações nº 1.2.2.1 e 1.2.8.4 foram consideradas atendidas. No primeiro caso, verificamos uma melhoria na divulgação dos resultados no Relatório de Gestão de 2012 em relação ao exercício anterior. Para a segunda Constatação, consideramos adequadas as providências adotadas para minimizar as suas principais causas dos problemas na execução dos contratos (obras atrasadas, paralisadas ou não iniciadas), tais como:

- Cursos de capacitação direcionados a agentes públicos, representantes de entes federados e prestadores de serviços públicos que executam obras apoiadas com recursos do MCidades (cursos de “Planejamento Orçamentação Licitação e Execução de Obras Públicas”, “Contratação dos Serviços de Saneamento”, e outros em elaboração);
- Proposta à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades de dimensionamento do corpo efetivo de servidores às atividades a cargo da Unidade (reestruturação da Unidade);
- Encaminhamento de expedientes à Caixa Econômica Federal e aos tomadores, solicitando a resolução dos problemas identificados e requisitando a continuidade dos empreendimentos ou o encerramento dos contratos problemáticos, conforme definição de prioridades estabelecida pela SNSA;
- Continuidade ao apoio aos municípios e consórcios na elaboração de Planos Municipais e Regionais de Saneamento Básico.





As Constatções nº 1.2.8.2 e 1.2.8.3 foram consideradas pendentes de atendimento devido ao fato das providências implementadas ainda estarem em andamento, no caso o Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 273 de 17/06/2013, com a participação de representantes de todas as Secretarias Finalísticas e da Secretaria Executiva com o objetivo de realizar diagnóstico e propor mecanismos de controle de acompanhamento da execução de transferências voluntárias operacionalizadas pela CAIXA na função de Mandatária da União.

### 1.1.3 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

#### 1.1.3.1 INFORMAÇÃO

#### AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DO TCU E DA CGU.

##### Fato

Além da análise direta a respeito do atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU, presente em registros específicos deste Relatório de auditoria, a Unidade também foi avaliada acerca dos Controles Internos Administrativos existentes para o acompanhamento e a adoção de providências para as deliberações dos Órgãos de Controle Externo e Interno.

Por meio de Solicitação de Auditoria, foram feitos dez questionamentos específicos a respeito da rotina de atendimento às determinações/recomendações do TCU e da CGU, buscando informações sobre: a existência na UJ de rotinas/procedimentos/manuais para o acompanhamento; a definição dos setores e pessoal responsáveis pelo atendimento em normativos internos e no organograma da Unidade; a existência de avaliação de riscos ou a definição de indicadores para o acompanhamento deste processo. Apresentamos a seguir os questionamentos e as respostas apresentadas pela SNSA por meio do Ofício 0541/2013/SNSA/MCIDADES, de 30/04/2013 (em fonte itálica):

##### **a) A UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU?**

*Sim. Todas as demandas advindas dos Órgãos de Controle são encaminhadas ao Gabinete da SNSA, que identifica a origem, o prazo e a área técnica responsável pelo atendimento de cada demanda. Este conjunto de informações é cadastrado em planilha específica para controle do trâmite dos processos, inclusive do cumprimento dos respectivos prazos.*

*Após identificação da área técnica responsável pelo atendimento da demanda, a solicitação é dirigida à unidade técnica para exame e manifestação, sendo encaminhada ao Gabinete da SNSA para avaliação e posterior envio aos órgãos do Ministério das Cidades responsáveis pela interlocução com os Órgãos de Controle.*

##### **b) Estão definidos em normativos internos os responsáveis pelo processo relativo ao controle das determinações/recomendações do TCU e da CGU por parte da UJ.**

*Nos normativos internos da SNSA não estão definidos explicitamente os responsáveis pelos processos relativos ao mencionado controle.*



*Ressalta-se, no entanto, que a SNSA possui uma divisão de competências, no âmbito de cada um de seus Departamentos, que possibilita a identificação da responsabilidade de cada unidade pela monitoria da carteira de contratos e pelo acompanhamento da execução das respectivas contratações.*

*Desta maneira, cada Departamento possui rotinas próprias de identificação das demandas/recomendações a ele encaminhadas, fazendo com que todos os servidores da SNSA conheçam suas responsabilidades no controle das determinações/recomendações advindas dos Órgãos de Controle.*

**c) Existe identificação de riscos no que concerne ao tempestivo atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU por parte da UJ.**

*Como dito em respostas a solicitações de auditorias anteriores, não existe uma estrutura própria na SNSA voltada ao gerenciamento dos riscos, que sistematicamente identifique, avalie, mensure, trate e monitore os impactos no que concerne ao tempestivo atendimento das determinações/recomendações do TCU/CGU.*

*Contudo, há que se destacar que a SNSA busca, mesmo com uma estrutura de pessoal aquém de suas necessidades, atender as determinações/recomendações dos Órgãos de Controle.*

*Ressalte-se que a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental tem buscado aprimorar seus processos internos de forma a evitar a ocorrência de desvios nos resultados esperados. Assim, o fluxo de processos envolve a atuação de monitores, gerentes, diretores e Secretário, de maneira a conferir maior consistência aos posicionamentos técnicos adotados.*

*Além disso, as questões que envolvem a Secretaria como um todo são analisadas e discutidas no âmbito de cada Departamento e também transversalmente, em reuniões e/ou processos com manifestação das diversas áreas da Secretaria, e no que concerne ao atendimento das determinações do Tribunal de Contas, em muitos casos o cumprimento da determinação perpassa a atuação individual da SNSA, pois envolve o MCidades e suas secretarias finalísticas.*

*Nestes casos, a atuação é conjunta e o gerenciamento das ações desenvolvidas cabe à Secretaria Executiva.*

**d) São tomadas medidas compatíveis conforme a avaliação de riscos no processo.**

*Como dito em respostas a solicitações de auditorias anteriores, não existe uma estrutura própria na SNSA voltada ao gerenciamento dos riscos, que sistematicamente identifique, avalie, mensure, trate e monitore os impactos no que concerne ao tempestivo atendimento das determinações/recomendações do TCU/CGU.*

*Contudo, há que se destacar que a SNSA busca, mesmo com uma estrutura de pessoal aquém de suas necessidades, atender as determinações/recomendações dos Órgãos de Controle.*

**e) Existem indicadores de gestão monitorando o processo.**

*Não existem até então indicadores de gestão formalmente instituídos que monitorem os processos.*

*Embora existam algumas tentativas de formulação de procedimento para a utilização de indicadores padrões na Secretaria de Saneamento, reforçamos a impossibilidade de sua implantação sem o aumento do efetivo para a sua aplicação.*

**f) Existem regimento/estatuto e organograma adequados, em que conste a necessidade de a UJ acompanhar o cumprimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU e a definição de**



**responsabilidades de forma clara e que satisfaça plenamente as necessidades da organização (ambiente de controle).**

*Embora exista regimento interno, cumpre esclarecer que o regimento ora vigente é o que se encontra na página do Ministério das Cidades, ou seja, data do ano de criação do Ministério (2003), e as atribuições da SNSA estão elencadas no anexo IV, capítulo II, dos artigos 2º a 14º. A SNSA já encaminhou à Secretaria Executiva proposta de mudança do seu regimento interno, com vistas a uma adequação às atividades atuais da Unidade.*

*Ressalta-se que as atribuições previstas no Regimento, quando consideradas as divisões de competências internas dos Departamentos da SNSA, distanciam-se da realidade das atividades ora desenvolvidas pela Secretaria, à medida que sua lógica foi concebida no ano de 2003, muito antes do lançamento do PAC, o que exigiu uma reestruturação interna a fim de atender às novas demandas geradas pelo Programa.*

**g) Existem manuais de rotinas/procedimentos claramente determinados que considerem as funções a serem desempenhadas pelo setor responsável pela acompanhar o atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU (ambiente de controle).**

*Como dito em anteriormente, não existe uma estrutura própria na SNSA voltada ao acompanhamento do atendimento das determinações/recomendações do TCU/CGU.*

*Contudo, há que se destacar que a SNSA busca, mesmo com uma estrutura de pessoal aquém de suas necessidades, atender as determinações/recomendações dos Órgãos de Controle.*

*Ressalte-se que a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental tem buscado aprimorar seus processos internos de forma a evitar a ocorrência de desvios nos resultados esperados. Assim, o fluxo de processos envolve a atuação de monitores, gerentes, diretores e Secretário, de maneira a conferir maior consistência aos posicionamentos técnicos adotados.*

**h) as ações, procedimentos e instruções foram disciplinados e formalizados por meio de instrumentos (normas e manuais) eficazes e específicos, de forma clara e objetiva, emitidos por autoridade competente (ambiente de controle).**

*No âmbito de atuação da SNSA existem normativos e manuais que estabelecem os procedimentos a serem seguidos pela Secretaria na realização das atividades de seleção, acompanhamento e monitoramento dos projetos e dos empreendimentos apoiados. Embora tais normativos e manuais não sejam especificamente dirigidos ao público interno, tais atos orientam e delimitam os procedimentos adotados no âmbito da Unidade, funcionando também como instrumentos de mitigação da probabilidade de desvirtuamento das atividades da Secretaria.*

*Registre-se, também, que há estímulo à capacitação dos servidores, com vistas a suprir as lacunas em habilidades, capacidades e aptidões eventualmente existentes, e promover o desenvolvimento pessoal e institucional, o que se reflete na mitigação da probabilidade de ocorrência de resultados que não correspondam ao esperado.*

**i) há definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo (Ambiente de Controle).**

*Conforme dito em resposta a auditorias anteriores a SNSA, consciente de sua atuação e responsabilidades, vem aprimorando sua estrutura de controle interno visando a regular implementação da política pública de saneamento*



*básico. Destaca-se que se trata de controles internos primários e não de controles fiscalizatórios.*

*Como controles primários, podem-se citar as sistemáticas de autorização/aprovação de passagens e diárias, os sistemas informatizados como o SACI (Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos), bem como o controle do trâmite, da produção e do armazenamento de documentos relativos às atividades da Unidade, além do treinamento e capacitação dos servidores (especialmente os cursos disponibilizados aos servidores ministrados pelo próprio TCU).*

*Ressalte-se ainda que, como informado no Relatório de Gestão 2011, os servidores e funcionários dos diversos níveis da estrutura desta UJ têm orientação de seus superiores quanto às responsabilidades de cada um dentro do sistema de controle administrativo. Além disso, orientações quanto a procedimentos a serem adotados e instruções quanto ao controle de documentos e ao manuseio de informações são transmitidas por meio de memorandos (circulares ou não), despachos e e-mails.*

#### **j) existem Indicadores de Desempenho para os processos críticos da UJ (avaliação de risco e procedimentos de controle).**

*Não existem até então indicadores de desempenho formalmente instituídos que monitorem os processos críticos.*

*Embora existam algumas tentativas de formulação de procedimento para a utilização de indicadores padrões na Secretaria de Saneamento, reforçamos a impossibilidade de sua implantação sem o aumento do efetivo para a sua aplicação.*

De acordo com as respostas apresentadas, verificou-se que a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental possui rotinas definidas para o acompanhamento das demandas dos órgãos de controle, mantendo planilha específica com as informações sobre cada demanda recebida e a divisão de responsabilidades entre os responsáveis pela carteira de contratos, repassando a demanda para a área responsável pelo contrato tratado na demanda do órgão de controle.

Considerando o grande volume de recursos geridos pela SNSA e a importância estratégica do Programa de Aceleração do Crescimento, elementos que também ampliam a atuação dos órgãos de controle sobre as atividades da Unidade, há a necessidade de disciplina em normativo interno dos procedimentos, setores e rotinas responsáveis pelo acompanhamento e atendimento às demandas dos órgãos de controle, inclusive para manter a continuidade das atividades em caso de mudança dos gestores da Unidade.

Em relação aos demais aspectos questionados, de acordo com as respostas apresentadas, não há estrutura própria voltada ao gerenciamento dos riscos ou indicadores de gestão formalmente instituídos que monitorem os processos. Acreditamos que, dentro das possibilidades da Unidade, a partir da normatização das atividades relacionadas ao acompanhamento e atendimento das demandas dos órgãos de controle, também é possível a adoção de parâmetros para acompanhar e alertar os setores responsáveis quanto ao atendimento dessas demandas, de modo a evitar que a Unidade deixe realizar o atendimento nos prazos determinados.

### **1.1.4 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

#### **1.1.4.1 CONSTATAÇÃO**



## **Fragilidades no acompanhamento das atividades da CAIXA na função de operadora das transferências descentralizadas**

### **Fato**

O contrato de prestação de serviços nº 010/2012, firmado entre o Ministério das Cidades e a CAIXA, cujo objeto é a prestação de serviços na operacionalização dos Programas e Ações geridos pelo Ministério das Cidades, lastreados com recursos de investimentos, a título de transferência voluntária e financeira, consignados no Orçamento Geral da União, prevê cláusula que estipula a responsabilidade do contratante em promover o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das obrigações pactuadas no referido contrato de prestação de serviços.

O Ministério das Cidades planejou a realização do acompanhamento das transferências concedidas de forma descentralizada, por meio de Grupo de Trabalho, instituído em 2011, com o objetivo de verificar a regularidade da execução das obrigações firmadas pela CAIXA no referido contrato de prestação de serviços, entretanto as atividades do Grupo foram prejudicadas, em virtude de contingenciamento de diárias e passagens.

Com o objetivo de avaliar os controles exercidos pela CAIXA na operacionalização das transferências de recursos da União, por meio de contratos de repasses e termos de compromisso, a CGU realizou fiscalização nos instrumentos de transferências realizadas pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades. A equipe de auditoria verificou a ocorrência de fragilidades nos controles exercidos pela Unidade em relação às atividades da CAIXA na função de operadora das transferências descentralizadas, nas quais foram constatadas falhas no que concerne à contratação, repasse e execução dos recursos transferidos, além do Trabalho Técnico Social realizado.

Foram selecionados para análise os Termos de Compromisso nºs. 350.868-85/11 e 350.879-13/11, firmados entre o Ministério das Cidades, por intermédio da CAIXA, e o Governo do Distrito Federal/DF, cujos objetos são, respectivamente, a ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Sobradinho - implantação de rede coletora, estação elevatória e linha de recalque, no valor de R\$ 23.459.590,36, e a ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Brasília - rede coletora, interceptador com sifões invertidos e elevatória, no valor de R\$ 19.935.887,69.

Os principais problemas identificados pela equipe de auditoria em relação à seleção, aprovação do projeto e contratação foram as seguintes: seleção da proposta em desacordo com diretrizes do Programa de Governo; formalização de termos de compromisso sem que fossem atendidas condições exigidas no Programa de Aceleração do Crescimento Segunda Fase – PAC 2; falhas na elaboração de projetos básicos, realização de licitações, pela Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília - CAESB, baseadas em projetos e orçamentos divergentes dos aprovados pela CAIXA; verificação de preços acima dos referenciais de mercado em licitações realizadas para a aplicação de recursos federais e a realização de licitações para implantação de redes coletoras de esgoto sem obtenção prévia da anuência de proprietários privados de imóveis por onde as redes devem passar.

Na análise do projeto do trabalho técnico social também foram verificados problemas, conforme a relação a seguir: seleção indevida de plano de trabalho com público alvo em desacordo com as normas do programa; falta de efetividade do trabalho socioambiental em relação ao público alvo; inclusão indevida de item de projeto executivo nas atividades do trabalho socioambiental e falta de padronização da CAIXA na realização





das análises do trabalho socioambiental. Abaixo consta um sumário das constatações, acompanhado das justificativas e providências iniciais encaminhadas pelo gestor, por meio do Ofício nº 0841/2013/GAB/SNSA/MCIDADES, de 10/06/2013:

### **Falhas na Atuação do Ministério das Cidades**

- **Seleção de proposta em desacordo com diretrizes do Programa de Governo.**

O Ministério das Cidades selecionou, por meio da Portaria nº 534 de 11/11/10, a proposta nº 892.2.1006/2010, no âmbito do Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto, para “Ampliação do SES de Brasília Setor Habitacional São Bartolomeu/Jardim Botânico - Rede Coletora, Interceptor com Sifões Invertidos e Elevatória”. Para execução do objeto, representado pela CAIXA, firmou com o Governo do Distrito Federal – GDF o Termo de Compromisso nº 350.879-13.

Ocorre que a população beneficiada com o projeto, conforme consta do processo relativo ao trabalho sócio ambiental, possui renda média de 10 salários mínimos, o que conflita com o público alvo do Programa 0122, qual seja: “População urbana de menor nível socioeconômico, e a residente em áreas de habitação subnormal, em periferias de grandes centros e em municípios de pequeno porte”.

Sobre o assunto o Ministério das Cidades informou que a escolha foi motivada pela incapacidade de crédito do GDF para obtenção de empréstimos para realização de obra de saneamento, tendo em vista os limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na avaliação da equipe de auditoria, não procede a justificativa de escolha da proposta motivada pelas dificuldades de crédito do GDF. Além disso, a área beneficiada se classifica como de regularização de interesse específico e não de interesse social, conforme disposto no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT. Assim, a aplicação de recursos do OGU no empreendimento, além de não estar de acordo com as diretrizes do programa, contribuirá para a regularização de áreas de interesse específico, e consequentemente, para a valorização imobiliária dos condomínios ali localizados. Está-se diante, portanto, da mobilização de recursos destinados a um fim social específico para benefício e valorização de imóveis privados.

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental justificou que a seleção da proposta ocorreu em conformidade às diretrizes do Programa 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto. Por meio do Ofício nº 0841/2013/GAB/SNSA/MCIDADES, 10/06/2013, submeteu consulta sobre o assunto ao SPI/MPOG, o qual emitiu a seguinte opinião: *“Diante do exposto, informa-se ao Ministério das Cidades que o atributo público-alvo constante do PPA 2008-2011 é um elemento apenas indicativo do PPA, e que tinha o objetivo de conferir foco à atuação no âmbito de um programa, de modo que não constitui infração ao PPA qualquer ação que atenda público-alvo diverso do indicado”*.

### **Falhas na atuação da caixa**

- **Formalização de termos de compromisso sem que fossem atendidas condições exigidas no Programa de Aceleração do Crescimento Segunda Fase – PAC 2.**





O Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos na segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2, aprovado pela Portaria Nº 40 do Ministério das Cidades, de 31 de janeiro de 2011, exige a apresentação no ato da assinatura dos Termos de Compromisso das licenças ambientais de instalação, bem como da outorga de captação de água e lançamentos de afluentes.

Ao ser firmado o Termo de Compromisso nº 350.879-13 somente fora apresentadas licenças ambientais prévias e não havia outorga para lançamento de efluentes.

A CAIXA justificou que exigiu apenas o licenciamento prévio para a assinatura do Termo e que a apresentação da outorga poderia ser realizada até o primeiro desbloqueio de recursos, com base no normativo Caixa AE 099 007. Entretanto, entendemos que esse normativo destina-se a Análise de Engenharia e Acompanhamento de Operações de Repasse. Aplica-se, portanto, de modo genérico aos diversos programas cujos repasses são operados pela CAIXA, e não impedindo a utilização de diretrizes mais restritivas estipuladas nos normativos dos programas específicos.

- **Projetos básicos deficientes aprovados pela CAIXA.**

No que se refere ao Termo de Compromisso nº 350.879/2011, o projeto básico aprovado pela CAIXA não continha as características descritas no inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/93: não foi verificado no processo analisado a realização de levantamento topográfico adequado para o estabelecimento do traçado das redes e sifões, não foi realizado estudo geológico (à exceção da área da estação elevatória) para determinação do tipo de material a ser escavado, não consta do projeto detalhamento a posição dos pontos de inspeção ao longo dos sifões invertidos, falta de comprovação da capacidade da ETE de atender a vazão adicional, da mesma forma que o projeto original, não foram realizados levantamentos topográficos para os traçados dos Sifões Solar 1 e 2 e do conduto forçado, falhas no levantamento das quantidades a serem licitadas, não foi apresentada memória de cálculo que demonstrasse que o interceptor existente terá capacidade para atender à vazão adicional proveniente do projeto e não foram apresentados projetos das etapas futuras.

Quanto ao Termo de Compromisso nº 350.868-85/2011, o projeto básico foi também aprovado pela CAIXA sem a realização de estudos preliminares suficientes para a perfeita definição da solução e para a adequada estimativa dos custos da obra. Vejamos as falhas apontadas: não foi realizado estudo geológico para determinação do tipo de material a ser escavado, não foi apresentada comprovação de que a ETE Sobradinho terá capacidade para absorver o acréscimo de demanda proveniente do empreendimento, falta de detalhamento, composição de custos e pesquisa de preços para serviço específico, falta de detalhamento e identificação no projeto em relação a trechos da rede em que seria necessária aplicar solução específica devido às condições do terreno.

- **Verificação de preços acima dos referenciais de mercado em licitações realizadas para a aplicação de recursos federais.**

Quanto ao Termo de Compromisso nº 350.879-13/2011, foram avaliados os custos unitários dos itens mais significativos do orçamento estimativo da licitação, sendo identificado itens cujos preços unitários superaram o limite

legal, acarretando sobrepreço, no montante de R\$ 131.633,90, o que corresponde a 4,61% do valor global da licitação.

No que se refere ao Termo de Compromisso nº 350.868-85/2011, a análise dos itens mais significativos do orçamento estimativo da licitação, resultou em sobrepreço no montante de R\$ 217.323,60 para a Concorrência nº 9/2012, representando 3,28% do seu valor global.

- **Aprovação de projeto de trabalho socioambiental contendo atividade inerente ao projeto executivo.**

No Plano de Trabalho Socioambiental referente ao Termo de Compromisso nº 350.879-13/2011 foi inserida a atividade técnica de elaboração de projetos executivos no escopo do trabalho socioambiental. No entender da equipe de auditoria, esse tipo de atividade deveria fazer parte do projeto executivo e sua inclusão no trabalho social cria o risco desnecessário da existência de duplicidade na execução das atividades nos projetos executivos. Além do que, a atividade de elaboração de projetos executivos não guarda pertinência com os objetivos do trabalho socioambiental e não deve compor o plano de trabalho do mesmo, uma vez que fogem aos seus objetivos.

- **Falta de padronização da Caixa na realização das análises do trabalho socioambiental.**

No que se refere às análises dos projetos socioambientais dos Termos de Compromisso nºs. 350.879-13/11 e 350.868-85/11, a equipe de auditoria verificou ausência de padronização nas respostas dadas em momentos distintos aos mesmos quesitos do “check list” constante do documento “Análise de Projeto Técnico Social - APT”, emitido pela CAIXA quando da realização das análises dos projetos de trabalho socioambiental.

Desse modo, verificou-se a falta de padronização nas análises realizadas pela CAIXA, no que concerne às diretrizes estabelecidas para o projeto socioambiental, tendo em vista que foram verificadas incoerências entre as respostas aos quesitos dos relatórios de “Análise de Projeto Técnico Social - APT” e as alterações realizadas no projeto.

- **Aproveitamento indevido de licitação para realização do trabalho técnico social.**

A Concorrência CP-011/2011, realizada pela CAESB, em 25 de outubro de 2011, foi utilizada para a execução do trabalho técnico social no âmbito dos Termos de Compromisso nºs. 350879-13 e 350868-85, mas esses instrumentos foram assinados somente alguns dias depois da abertura do processo licitatório, em 28/10/2011.

Também não houve a publicação exigida no inciso I, do art. 21, da Lei 8.666/93, pois se tratam de obras financiadas parcialmente com recursos federais, aplicando-se a exigência de publicação dos avisos de licitação do certame no Diário Oficial da União – DOU.

Além disso, a licitação aproveitada para a realização do Trabalho Social possui objeto genérico, em discordância com o art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e está



sendo aplicada a todas as intervenções da CAESB para a implantação de sistemas condominiais de esgotos e de abastecimento de água em várias localidades do Distrito Federal, incluindo os Termos de Compromisso n.ºs. 350879-13 e 350868-85.

Houve, portanto, o aproveitamento indevido de licitação, uma vez que ficou demonstrada a existência de objeto genérico e da falta de publicação do aviso de licitação no Diário Oficial da União.

Quanto à constatação de “formalização de termos de compromisso sem que fossem atendidas condições exigidas no Programa de Aceleração do Crescimento Segunda Fase – PAC 2”, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental reconheceu, por meio do Ofício n.º 0841/2013/GAB/SNSA/MCIDADES, 10/06/2013, que foi detectada orientação divergente entre o Manual do Ministério das Cidades e o normativo da CAIXA, e que procedeu à alteração do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – PAC, formalizado pela Portaria MCIDADES n.º 164, de 12 de abril de 2013, no item 12, para deixar claro que a Licença Ambiental de Instalação constitui requisito para concessão de Autorização Para Início de Objeto (AIO) pela CAIXA.

Em relação aos demais apontamentos, foi informado que houve solicitação à Mandatária para resposta aos questionamentos e que o Ministério ainda aguarda o posicionamento da CAIXA.

### **Falhas na atuação do proponente executor**

- **Realização de licitações para implantação de redes coletoras de esgoto sem obtenção prévia da anuência de proprietários privados de imóveis por onde as redes devem passar.**

A CAESB iniciou procedimentos de licitação sem a obtenção da anuência prévia de proprietários de imóveis que serão afetados pelas redes coletoras. Na hipótese de recusa dos proprietários em conceder as anuências, a execução e operação do objeto ficará prejudicada, podendo ser inviabilizada, comprometendo os recursos eventualmente já despendidos, ou necessitar de alterações significativas que venham a incrementar significativamente os custos.

- **Falta de efetividade do trabalho socioambiental em relação ao público alvo.**

Foi estipulada a liberação do montante de R\$ 317.133,63 para realização de trabalho socioambiental, no âmbito do TC n.º 350.879-13/11, e de R\$ 297.425,48 em relação ao de R\$ 297.425,48. Ocorre que a população beneficiada pelo primeiro TC, possui renda média de 10 salários mínimos e, a do segundo, 4 salários mínimos. Ressalte-se que, em relação a esse último contrato, uma parte da população é carente (Vila Nova Colina), mas os residentes no Condomínio Setor de Mansões tem melhor situação socioeconômica.

Diante do montante de recursos e da situação socioeconômica da população beneficiada, questiona-se sobre a efetividade da realização de trabalho social nesses montantes. Além disso, consideramos que a proposta foi selecionada indevidamente uma vez que o público alvo não se enquadra nas diretrizes do programa, conforme abordado em outro apontamento.



- **Verificação de falhas nas licitações realizadas pela CAESB.**

Em análise às concorrências n.ºs. 10 e 11/2012, realizadas pela CAESB, para execução das obras referentes aos TC n.ºs. 350.879-13/2011 e 350.868-85/2011, verificou-se que foi aceito a inclusão de documentos obrigatórios para a habilitação após a entrega da proposta de preços, contrariando o § 3º do Artigo 43 da Lei n.º 8666/93, que veda a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Embora a Comissão de licitação e a Procuradoria Jurídica da CAESB tenha se manifestado contrário a aceitação da “Declaração de Execução de Projeto Executivo”, após a entrega das propostas de preço, em função da realização de diligência, a Diretoria de Engenharia, decidiu aceitar a referida inclusão e manteve a classificação das propostas, alegando o princípio da economicidade.

**Realização de licitações, pela CAESB, baseadas em projetos e orçamentos divergentes dos aprovados pela CAIXA.**

Foi verificado que o projeto e as planilhas orçamentárias que foram divulgados anexos ao edital da licitação divergem daqueles aprovados na análise técnica da Caixa, tanto para o TC n.º 350.879-13/2011, quanto para o TC n.º 350.868-85/2011.

No caso da concorrência 9/2012, o projeto consiste no atendimento a 7 (sete) condomínio no Setor Habitacional Nova Colina, dividido em duas bacias, e duas estações elevatórias. A concepção geral do projeto não foi alterada na licitação, mas parte da área original do projeto aprovado pela CAIXA (áreas especiais 10 e 11) deixou de ser atendida.

No que concerne ao projeto da concorrência n.º 10/2012 também teve a área de intervenção reduzida em relação ao projeto aprovado na CAIXA.

Entretanto, as mudanças de maior porte ocorreram na Concorrência n.º 11/2012. O projeto original, conforme já relatado em outro ponto do Relatório, consistia de redes coletoras em uma área mais abrangente que a do projeto licitado. O traçado e a disposição de sifões e condutos forçados foram completamente alterados, e o novo projeto destinou os efluentes a um interceptor existente, enquanto que o projeto original os conduzia diretamente à ETE São Sebastião.

Entende-se, portanto, que a alteração sem prévia permissão da mandatária no escopo dos projetos equivale a uma mudança sem consentimento da proposta original aprovada pelo Ministério, resultando em alteração das quantidades de famílias beneficiadas em cada repasse e conseqüentemente em uma redução alcance da política de governo e distorções em relação ao resultado esperado na atuação da SNSA.

Quanto às falhas na atuação do proponente executor, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental informou, por meio do Ofício n.º 0841/2013/GAB/SNSA/MCIDADES, 10/06/2013, que aguarda manifestação da CAESB.



## **Causa**

Falta de priorização da atividade de acompanhamento do cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de prestação de serviços firmado com CAIXA para a operacionalização do repasse de recursos da União.

Deficiências no monitoramento das atividades desempenhadas pela CAIXA, como Mandatária da União, quanto aos repasses dos recursos públicos, bem como da efetividade do acompanhamento realizado para garantia da regular execução dos objetos.

Insuficiência de pessoal para a atividade de gestão das transferências.

Ausência de normativos internos que oriente a gestão das transferências, bem como as atividades desempenhadas pela CAIXA.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

A SNSA do Ministério das Cidades se manifestou por meio do Ofício nº 002494/2013/AECI/GM/MCIDADES, o qual encaminhou o Memorando nº 000432/2013/GAB/SNSA/MCIDADES, de 09/07/2013, contendo a seguinte manifestação:

*Cabe esclarecer, inicialmente, em relação às falhas na atuação da Caixa Econômica Federal - CAIXA, referentes às constatações de nº 03 a 08, que esta SNSA encaminhou o Ofício nº 797/DDCOT/SNSA/MCIDADES à SUREP/CAIXA, solicitando que a mandatária prestasse subsídios para responder aos apontamentos em questão.*

*Também quanto às falhas na atuação do proponente executor, esta SNSA solicitou à Empresa de Saneamento Básico do Distrito Federal - CAESB - que se manifestasse acerca da matéria, encaminhando, para tanto, o Ofício nº 798/DDCOT/SNSA/MCIDADES, em 24 de maio de 2013.*

*Como, até o presente momento, não houve manifestação da Caixa Econômica Federal e da CAESB acerca dos apontamentos em questão, as solicitações de informações desta SNSA serão reiteradas e, tão logo sejam prestados os esclarecimentos pertinentes, estes serão reportados à equipe de auditoria.*

*Primeiramente, é preciso destacar que as recomendações desta equipe de auditoria se basearam na análise de dois termos de compromisso, o que constitui uma amostragem significativamente restrita, em relação ao universo de termos de compromisso e contratos de repasse que são geridos pela SNSA. Nesse sentido, entendemos que a amostragem selecionada não possibilita que se generalizem as conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo dos contratos de repasse e termos de compromisso sob gestão da SNSA, visto que esta Secretaria tem obtido diversos avanços, mesmo com todas as limitações de recursos humanos e logísticos que tem enfrentado.*

*Ao longo dos últimos exercícios, esta Secretaria realizou ações concretas que resultaram na melhoria do monitoramento dos termos de compromissos e contratos de repasse sob sua responsabilidade, inclusive daquelas transferências operacionalizadas pela CAIXA.*





*Assim sendo, em relação às Recomendações nº 01 e nº 02 - no sentido de que esta SNSA promova a priorização da atividade de acompanhamento e avaliação do cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de prestação de serviços firmado com Caixa Econômica Federal e de que, “em conjunto com as demais Secretarias da Pasta, [promova] o fortalecimento dos controles internos administrativos, por meio da implementação de rotina de monitoramento das atividades desempenhadas pela CAIXA (...) inclusive por meio de elaboração ou aperfeiçoamento dos normativos internos” – enfatizamos que a SNSA já vem intensificando as ações voltadas ao aumento do controle dos processos realizados por intermédio da CAIXA.*

*Nesse aspecto, em 2011, foi iniciada a revisão dos procedimentos relativos ao acompanhamento de contratos de repasse em situação adversa (com obras paralisadas, atrasadas ou não-iniciadas), culminando com a publicação do Manual de Procedimentos, que, dentre outros, estabelece os fluxos e procedimentos necessários ao monitoramento dos contratos de repasse firmados com recursos de transferências voluntárias sob a responsabilidade do Ministério das Cidades, incluindo a determinação de providências por parte da CAIXA.*

*Cabe destacar que, no final de 2011, foi publicada a Portaria nº. 507, que resultou na revisão dos atos normativos do Ministério das Cidades, em especial do Manual de Instrução e Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades não inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento -PAC, sendo criado um procedimento simplificado para acompanhamento de tais contratos de repasse.*

*Além disso, no exercício de 2012, a SNSA, em atendimento à solicitação da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, participou de atividades de revisão de normativos internos da Pasta, a fim de desburocratizar e simplificar a operacionalização de procedimentos para contratação e execução de iniciativas apoiadas com recursos de emendas parlamentares. Foram realizadas reuniões conjuntas com as Secretarias Finalísticas e a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, cujos trabalhos foram embasados na proposição de novos normativos para seleção e contratação de iniciativas não inseridas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento.*

*Como resultado, foi elaborado novo normativo com dispositivos específicos para seleções e contratações de obras e serviços de engenharia de pequeno valor, definindo diretrizes e procedimentos para a consecução do procedimento simplificado de acompanhamento e fiscalização de contratos de repasse cujo valor de repasse seja inferior a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), o qual foi publicado, no âmbito do MCidades, por meio da Portaria nº. 378, de 14 de agosto de 2012, como “Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades para Transferências Voluntárias contempladas pelo Procedimento Simplificado de Acompanhamento e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia de Pequeno Valor”.*

*Iniciaram-se, também em 2012, as atividades voltadas à elaboração de normativo destinado a obras e serviços de engenharia com valor de repasse superior a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), cujo manual foi aprovado em 2013, por meio da Portaria nº. 27, de 23 de janeiro de 2013. Ainda no exercício de 2012, a SNSA, por meio do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica, realizou a revisão de seus normativos técnicos para apresentação de propostas para sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de saneamento integrado e de resíduos sólidos. O intuito desta iniciativa foi o de padronizar diretrizes e procedimentos comuns aos referidos normativos, notadamente em sua parte introdutória, onde se encontram comandos mais gerais de contratação, comum aos manuais elaborados. Além disso, nos referidos normativos, foram revistos dispositivos para adequar sua redação a determinações legais, para*





*incorporar melhorias operacionais para seleção e contratação de iniciativas de saneamento junto à mandatária e aos proponentes das iniciativas, bem como para facilitar e/ou deixar mais clara a realização de procedimentos entre estes atores. Assim, após sua devida análise e aprovação junto às áreas competentes do Ministério, foram publicados os referidos Manuais, por meio da Portaria nº. 334, de 25 de julho de 2012.*

*Há que se destacar que esta Secretaria Nacional reconhece a necessidade de que é preciso aprimorar o acompanhamento do contrato de prestação de serviços celebrados entre o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, em particular no que afeta aos mecanismos de controle voltados à regularidade da apresentação e da análise das prestações de contas dos empreendimentos apoiados pela Unidade.*

*Para tanto, foi publicada a Portaria nº 273, de 17 de junho de 2013, na qual foi constituído Grupo de Trabalho que possui, dentre suas atribuições, a função de realizar o levantamento de todos os Contratos de Repasses que não se encontram na situação de “Aprovado” ou de “Tomada de Contas Especial” no Sistema de Administração Financeira – SIAFI, bem como a de apurar a situação dos Contratos Administrativos celebrados com a Caixa Econômica Federal, mandatária da União.*

*Cabe destacar que nos normativos citados foram previstos dispositivos que contribuem para a criação de mecanismos de maior controle das ações adotadas pela CAIXA.*

*É importante ter em vista, no entanto, que a SNSA e o Ministério como um todo possuem limitações de estrutura e pessoal que não podem ser desconsiderados no que diz respeito ao acompanhamento da atuação da Caixa Econômica Federal.*

*Quanto à recomendação 03, no sentido de que seja intensificada a interlocução com a CAIXA para promoção da compatibilidade entre as diretrizes do Ministério e os normativos internos daquele órgão, frisa-se que o Ministério divulga através de sítio eletrônico os normativos que orientam o trabalho da CAIXA. Observa-se ainda que os normativos da CAIXA não são públicos, de maneira que é importante ter em vista que as medidas voltadas a garantir que aquela entidade observe os normativos do Ministério das Cidades dependem da atuação institucional do Ministério, o que excede a competência setorial desta Secretaria Finalística.*

## **Análise do Controle Interno**

Durante os trabalhos de campo da auditoria, a SNSA apresentou informações pontuais em relação às constatações verificadas. Esses pontos e as soluções propostas para os diversos problemas verificados serão acompanhados no monitoramento da Unidade realizado ao longo do exercício.

O Ministério das Cidades informou ainda, durante a realização dos trabalhos de auditoria, que fez publicar a Portaria nº 273/2013, de 17/06/2013, constituindo Grupo de Trabalho para a realização de levantamento com diagnóstico e propor, mecanismos de controle e acompanhamento da execução dos contratos de repasses celebrados pela Caixa Econômica Federal, Mandatária da União, no âmbito do Ministério das Cidades, com participação de membros da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

Portanto, a equipe de auditoria está buscando conhecer quais as ações e providências da Unidade na busca da melhoria do acompanhamento da execução das transferências, de modo a conhecer e atuar quando da ocorrência de problemas como os verificados nos contratos fiscalizados, e também as providências que irá adotar junto a CAIXA para que



a Mandatária melhore os seus controles de modo a evitar que persistam falhas tão graves na execução de transferências de sua responsabilidade.

Em relação à resposta da Unidade acerca do Relatório Preliminar de Contas, a SNSA informou que expediu ofícios à CAIXA e à CAESB, proponente executor, solicitando subsídios para resposta, mas que ainda não recebeu manifestações a respeito.

A SNSA questionou a amostra da CGU, por considerá-la restrita em relação ao universo de instrumentos de repasse. Entretanto, independentemente do critério estatístico utilizado, entendemos que as falhas evidenciadas na fiscalização dos instrumentos de repasse foram consideradas relevantes, o que justifica a tomada de providências para saneamento dos problemas apontados. Além disso, observa-se que foram evidenciadas falhas recorrentes em outros trabalhos da CGU, como a aprovação pela CAIXA de projetos básicos deficientes ou a verificação de preços acima dos referenciais de mercado.

A equipe da CGU tem conhecimento da carência de efetivo não só da SNSA, mas de todo o Ministério para a realização de um melhor acompanhamento das obras e da atuação da CAIXA, mas há a necessidade de se buscar uma melhoria na qualidade dos serviços prestados pela Mandatária, com o acompanhamento das suas atividades e a cobrança para a solução dos problemas.

Nesse sentido, tendo em vista as recomendações para o fortalecimento dos controles internos administrativos, no que concerne ao monitoramento das atividades da CAIXA e para a priorização da atividade de acompanhamento e avaliação do cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de prestação de serviços firmado com a CAIXA, a SNSA procurou demonstrar as ações adotadas para a melhoria do monitoramento dos termos de compromisso e contratos de repasse, sob sua responsabilidade, destacando os seguintes pontos:

- Que vem priorizando o acompanhamento e a avaliação do cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de prestação de serviços firmado com a CAIXA, a SNSA, por meio da revisão dos procedimentos relativos ao acompanhamento dos contratos de repasse em situação adversa (obras paralisadas, atrasadas e não iniciadas), que resultou na publicação de manual de procedimentos. Além disso, em 2011, publicou manual específico para acompanhamento das ações inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento;
- Que participou em atendimento à solicitação da Secretaria Executiva de revisão de normativos internos da Pasta, visando desburocratizar e simplificar a operacionalização de procedimentos para contratação e execução de iniciativas apoiadas em recursos de emendas parlamentares;
- Que elaborou normativo para seleção e contratação de obras e serviços de engenharia de pequeno valor;
- Que revisou procedimentos técnicos para apresentação de propostas para sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de saneamento integrado e de resíduos sólidos;
- Que participa de Grupo de Trabalho, instituído por meio da Portaria nº 273, de 17/07/2013, com atribuições de realizar levantamento no SIAFI dos contratos de repasse com situação de “aprovado” ou de “tomada de contas especial” e apurar a situação dos contratos administrativos celebrados com a CAIXA.



Quanto às ações enumeradas pela SNSA, entendemos que houve um grande avanço em relação à normatização relativa aos repasses no âmbito de sua competência, devendo a Secretaria manter gestão realizar melhorias e atualizações dos normativos vigentes, bem como elaboração de outros que se fizerem necessário.

Quanto à recomendação para intensificar a interlocução com a CAIXA para compatibilizar as diretrizes do Ministério com os normativos internos da Mandatária, a SNSA informa que os normativos não são públicos e atuação nesse sentido, excederia a competência setorial da Secretaria.

Como demonstrado pela SNSA, ficam evidenciados avanços na implementação de normativos e controles quanto ao monitoramento dos termos de compromisso e contratos de repasses, operacionalizados por intermédio da CAIXA, na esfera de competência da SNSA. No entanto, entendemos que a interlocução com a CAIXA ainda é um ponto sensível, devendo receber maior atenção da Secretaria, no sentido de compatibilizar suas diretrizes com os normativos internos da Mandatária da União. Embora a SNSA alegue que essa atividade excederia sua esfera de competência, pode buscar o apoio da Secretaria Executiva, a fim de que as diretrizes do Ministério sejam observadas pela Mandatária da União. A falta de observância por parte da CAIXA das diretrizes elaboradas pelo Ministério tornam infrutíferos os esforços de melhoria, tendo em vista que a CAIXA é um dos principais agentes no processo (responsável pela operacionalização) de descentralização dos recursos públicos por meio de instrumentos de repasse.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomendamos à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, em conjunto com as demais Secretarias da Pasta, que mantenha e aprimore o trabalho de melhoria no acompanhamento das transferências concedidas, divulgando suas ações e os respectivos resultados no Relatório de Gestão do Exercício de 2013, incluindo as propostas de melhorias a serem definidas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 273/2013.

Recomendação 2: Recomendamos à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, que institua mecanismos para aferir a qualidade dos serviços prestados pela CAIXA, especialmente para a solução de problemas em obras, como atrasos ou paralisações, viabilizando, inclusive junto a Secretaria Executiva, a inserção desse tipo de mecanismo de avaliação no contrato de prestação de serviços da Mandatária quando da próxima renovação contratual.

## **1.1.5 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**

### **1.1.5.1 INFORMAÇÃO**

**Resultados quantitativos e qualitativos realizados pela SNSA, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício.**

#### **Fato**

A análise dos resultados quantitativos e qualitativos da Unidade tomou por base as informações divulgadas no Relatório de Gestão da SNSA e os dados sobre a execução



dos Programas e Ações sob responsabilidade da Unidade registrados no SIAFI, com o intuito de esclarecer as seguintes questões de auditoria:

- a) Os resultados quantitativos e qualitativos estão sendo atingidos?
- b) A relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto apresenta coerência?
- c) Os controles internos administrativos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão são suficientes?

Após avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício, verificou-se que houve baixa execução das Ações. A SNSA destacou que o Programa 2068 Saneamento Básico, assim como as ações orçamentárias a ele vinculadas, fazem parte do PAC e, portanto, não estão sujeitas ao contingenciamento orçamentário e financeiro.

Entretanto, em pequena parcela, estão contidos no Programa empreendimentos com recursos provenientes de emendas parlamentares, os quais sofrem contingenciamento. A Unidade ressaltou que, para esse caso, verifica-se um comprometimento da capacidade de planejamento e execução das iniciativas, visto que essa condição impede a previsibilidade mínima para manter a execução das obras em caráter contínuo e regular, provocando morosidade de execução, paralisações e, em casos extremos, abandono das obras pelas empresas contratadas.

Destaca-se que a UJ argumentou que a plurianualidade da execução de obras de saneamento básico é responsável pelos baixos resultados atingidos, além das dificuldades na capacidade dos entes federados em operar adequadamente os contratos. Considerando a plurianualidade e a dimensão dos projetos de saneamento, a UJ informa que as metas não podem ser alcançadas por ano de exercício e que a sua melhor apuração anual poderia ser observada na soma do montante de valores Pago e Restos a Pagar.

O Programa 2040 Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, assim como as Ações orçamentárias vinculadas a esse Programa, também são vinculadas, quase em sua totalidade, ao PAC e, portanto, também não estão sujeitas ao contingenciamento. A UJ informou que houve a contratação de todos os empreendimentos selecionados, apoiados com recursos do OGU, bem como de alguns relativos à seleção de 2010.

Na análise realizada, algumas impropriedades ou ausência de explicações a respeito dos resultados foram identificadas nas informações prestadas no Relatório de Gestão (RG). Para esses casos foram solicitados esclarecimentos adicionais à Unidade, ressaltando que a análise realizada pela equipe de auditoria levou em consideração que o RG será publicado para a sociedade, de forma que foram buscados esclarecimentos ausentes sobre aspectos da execução física e financeira, de modo a facilitar o entendimento sobre os resultados obtidos pela Unidade. A seguir apresentamos os questionamentos realizados e as respostas apresentadas

### **Item 1 – Discrepância entre as Metas físicas e Financeiras realizadas no exercício**

Ação 10SC - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias em Sistemas de Abastecimento de Água - **97% de execução física com aproximadamente 20% de execução financeira;**



Ação 1N08 - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário - **48% de execução física com aproximadamente 13% de execução financeira;**

Ação 10S5 - Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Municípios - **83% de execução física com aproximadamente 27% de execução financeira;**

Ação 10SG - Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais - **128% de execução física com aproximadamente 17% de execução financeira.**

### **Resposta SNSA:**

*Quanto aos questionamentos que se referem às discrepâncias entre as metas físicas e as metas financeiras, é importante tecer considerações acerca dos impactos do princípio de anualidade do Orçamento para a execução das ações apoiadas pela SNSA e sobre o método de cálculo das metas físicas no planejamento da Secretaria.*

*As iniciativas apoiadas pela SNSA são plurianuais por natureza, uma vez que os cronogramas estimados das obras de grande e médio porte de saneamento básico têm previsto uma média de 40 meses de execução, com expressivas variações segundo o porte do investimento, a complexidade do empreendimento, a fonte de recursos e o tipo de proponente da iniciativa.*

*A SNSA, ao contratar um empreendimento, empenha parcela do recurso e, na medida em que a obra tem sua execução aferida, liquida e paga os empenhos. Ou seja, a execução financeira dos programas está associada à execução física e depende, em grande medida, do desempenho dos entes federados, que são os responsáveis diretos pela realização das obras. Como a execução normalmente ultrapassa um exercício financeiro, grande parcela desses pagamentos são realizados com orçamentos dos anos anteriores, de restos a pagar. Diante do entendimento de que os restos a pagar se referem a compromissos assumidos pela Administração Pública em um dado exercício orçamentário, que não foram pagos dentro do mesmo exercício, é natural que a maior parte das despesas de obras de engenharia de médio e grande porte sejam efetivamente pagas nos exercícios seguintes, de forma a compatibilizar o término do exercício financeiro e a realidade da execução de obras de engenharia descentralizadas no país.*

*Paralelamente, a necessidade de realização de um planejamento governamental com base no atingimento de metas físicas exigiu que a SNSA estimasse uma fórmula de cálculo de famílias que seriam beneficiadas por esses investimentos. Assim, a partir de levantamentos técnicos (atualizados para o ano de 2011) estimou-se que seriam necessários os valores médios abaixo discriminados por modalidade para ofertar o serviço para um domicílio (ou família): i) saneamento integrado - R\$ 11.000,00; ii) abastecimento de água - R\$ 2.050,00; iii) esgotamento sanitário - R\$ 3.220,00; iv) resíduos sólidos - R\$ 520,00; e, v) drenagem urbana - R\$ 2.500,00. Esses valores são utilizados, portanto, como médias para construção das metas físicas.*

*Para cálculo da previsão de metas físicas, tem-se tomado como referencial o valor disponibilizado anualmente pelas Leis Orçamentárias - LOA. Ou seja, divide-se o valor da LOA pelo valor médio de cada modalidade para obtenção da previsão de meta física. Ressalta-se que, embora consideremos que essa não seja a melhor forma de mensurar as metas das ações (o valor disponível no orçamento), uma vez que, de fato, os beneficiários finais só observarão os resultados após a conclusão das obras e a efetiva operação dos sistemas, essa foi a alternativa encontrada para atender às exigências impostas pelos sistemas de planejamento governamentais, que têm pouca adequação à realidade de execução de obras plurianuais. Ou seja, diante da dificuldade de construção de metas físicas anuais com base na efetiva*





execução e conclusão das obras, a alternativa viável adotada para efeitos de estimativa de previsão de metas físicas é a disponibilidade orçamentária.

No que se refere às metas físicas realizadas, ciente de que os valores empenhados não refletem benefícios gerados e, segundo orientação acordada no Plano de Providências Permanente de 2011 (Relatório de Auditoria de Gestão nº 201203971), para efeitos de apuração da realização das metas físicas, a SNSA foi orientada a utilizar os valores dos empenhos liquidados, por serem uma aproximação mais fidedigna da realização das metas.

No entanto, a utilização dessa variável gera dois problemas. Primeiro, é que o SIOP não considera os restos a pagar pagos para aferição da meta financeira realizada (somente os empenhos liquidados), o que reduz significativamente a realização das metas financeiras e, conseqüentemente, das metas físicas. Secundariamente, ressalta-se que mesmo que o SIOP adotasse também os restos a pagar pagos somados aos empenhos liquidados para aferição da realização da meta financeira, haveria, ainda, um descompasso entre o planejamento das metas físicas (metas físicas previstas) e a apuração das metas realizadas. Isso porque o planejamento estaria sendo feito com base nos valores disponibilizados pela LOA e os resultados das metas físicas realizadas seriam apurados com base nos montantes pagos. Ou seja, a previsão de meta física estaria sendo construída com base na disponibilidade para empenho do ano, mas estaria sendo apurada com base nos valores pagos também de exercícios anteriores.

Diante da complexidade da matéria e tendo como panorama as dificuldades acima apontadas, nos quadros relativos às “Ações Vinculadas a Programa Temático de Responsabilidade da UJ” do Relatório de Gestão, a coluna referente à meta financeira foi preenchida com os valores liquidados referentes à dotação inicial do exercício de 2012 para cada Ação Orçamentária. De outra parte, a coluna relativa à meta física realizada foi preenchida utilizando-se os valores empenhados em relação aos valores médios por modalidade para ofertar o serviço para um domicílio.

Por fim, ressaltamos que, a título de melhor visualização da execução das Ações Orçamentárias a cargo da SNSA, as quais, como ressaltado acima, ultrapassam, de regra, mais de um exercício financeiro, a apresentação dos dados relativos à realização das metas físicas e financeiras, no Relatório de Gestão, deveria ser acompanhada da apresentação dos dados relativos ao somatório dos valores executados no exercício, considerados o orçamento do ano em curso e os Restos a Pagar Pagos dos exercícios anteriores.

Nesse sentido, os quadros 5, 7, 9 e 25, do Relatório de Gestão de 2012, representariam melhor a execução das Ações Orçamentárias 10SC, 1N08, 10S5 e 10SG com a inclusão das colunas em destaque, conforme consta abaixo:

QUADRO 5 – AÇÕES VINCULADAS A PROGRAMA TEMÁTICO DE RESPONSABILIDADE DA UJ

Identificação da Ação								
Código		10SC						
Descrição		Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias em Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento.						
Iniciativa		02DP						
Unidade Responsável		DDCOT						
Unidade Orçamentária		56101						
Execução Orçamentária e Financeira da Ação (em R\$ 1,00)								
Dotação		Despesa		Restos a Pagar		Valores Pagos do Exercício	Valores Pagos de Restos a Pagar	Total Pago no Exercício
Inicial	Final	Empenhada	Liquidada	Processados	Não Processados			
517.531.342,00	743.465.108,00	517.972.458,72	151.517.317,31	970.985,09	366.455.141,41	150.546.332,22	147.324.533,11	297.870.865,33
Metas do Exercício Para a Ação								
Ordem	Descrição	Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira			
			Prevista	Realizada	Prevista	Realizada		





	Família beneficiada	258.213	252.084	743.465.108,00	151.517.317,31
--	---------------------	---------	---------	----------------	----------------

**QUADRO 7 – AÇÕES VINCULADAS A PROGRAMA TEMÁTICO DE RESPONSABILIDADE DA UJ**

Identificação da Ação								
Código		1N08						
Descrição		Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento.						
Iniciativa		02DQ						
Unidade Responsável		DDCOT						
Unidade Orçamentária		56101						
Execução Orçamentária e Financeira da Ação (em R\$ 1,00)								
Dotação		Despesa		Restos a Pagar		Valores Pagos do exercício	Valores Pagos de Restos a Pagar	Total Pago no Exercício
Inicial	Final	Empenhada	Liquidada	Processados	Não Processados			
1.131.148.664,00	1.112.205.461,00	555.295.460,47	154.160.919,74	372.289,70	401.134.540,73	153.788.630,04	208.063.048,54	361.851.678,58
Metas do Exercício Para a Ação								
Ordem	Descrição	Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira		Realizada	Realizada
			Prevista	Realizada	Prevista	Realizada		
		Família beneficiada	352.904	172.375	1.112.205.461,00	154.160.919,74		

Obs.: O valor da dotação final inclui a Medida Provisória nº 598, de 27 de dezembro de 2012, no valor de R\$ 360.000.000,00, para atender despesas do PAC no 1º trimestre de 2013.

**QUADRO 9 – AÇÕES VINCULADAS A PROGRAMA TEMÁTICO DE RESPONSABILIDADE DA UJ**

Identificação da Ação								
Código		10S5						
Descrição		Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento.						
Iniciativa		02DR						
Unidade Responsável		DDCOT						
Unidade Orçamentária		56101						
Execução Orçamentária e Financeira da Ação (em R\$ 1,00)								
Dotação		Despesa		Restos a Pagar		Valores Pagos do Exercício	Valores Pagos de Restos a Pagar	Total Pago no Exercício
Inicial	Final	Empenhada	Liquidada	Processados	Não Processados			
428.337.266,00	544.755.023,00	400.543.541,55	149.847.343,18	-	250.696.198,37	149.847.343,18	224.831.612,21	374.678.955,39
Metas do Exercício Para a Ação								
Ordem	Descrição	Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira		Realizada	Realizada
			Prevista	Realizada	Prevista	Realizada		
		Família beneficiada	43.491	36.413	544.755.023,00	149.847.343,18		

Obs.: O valor da dotação final inclui a Medida Provisória nº 598, de 27 de dezembro de 2012, no valor de R\$ 138.763.754,00, para atender despesas do PAC no 1º trimestre de 2013.

**QUADRO 25 – AÇÕES VINCULADAS A PROGRAMA TEMÁTICO DE RESPONSABILIDADE DA UJ**

Identificação da Ação								
Código		10SG						
Descrição		Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico.						
Iniciativa		00ER						
Unidade Responsável		DDCOT						
Unidade Orçamentária		56101						
Execução Orçamentária e Financeira da Ação (em R\$ 1,00)								
Dotação		Despesa		Restos a Pagar		Valores Pagos do Exercício	Valores Pagos de Restos a Pagar	Total Pago no Exercício
Inicial	Final	Empenhada	Liquidada	Processados	Não Processados			
813.999.580,00	1.588.801.393,00	1.068.125.376,27	276.353.613,67	1.029.798,00	791.771.762,60	275.323.815,67	191.612.308,98	466.936.124,65
Metas do Exercício Para a Ação								
Ordem	Descrição	Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira		Realizada	Realizada
			Prevista	Realizada	Prevista	Realizada		
		Família beneficiada	331.549	426.248	1.588.801.393,00	276.353.613,67		

Obs.: O valor da dotação final inclui a Medida Provisória nº 598, de 27 de dezembro de 2012, no valor de R\$ 362.033.724,00, para atender despesas do PAC no 1º trimestre de 2013.

**Análise da CGU: Esclarecimento atendido.**



**Item 2 – Ação 8871 Apoio à Elaboração e Monitoramento de Planos de Saneamento Regionais e Nacional - Qual a razão para a meta física e financeira não terem sido atingidas?**

**Resposta SNSA:**

*No tópico 4 do Relatório de Gestão, especificamente no item relativo à execução da Ação “8871 – Apoio à Elaboração e Monitoramento de Planos de Saneamento Regionais e Nacional” (4.1.1.1.2.1.a2), foram apresentadas informações acerca do estágio atual do processo de elaboração dos 04 planos que constituem a meta física da referida Ação. Destes, 03 se referem aos Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDES) e outro ao Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab. Os esclarecimentos foram prestadas nos seguintes termos:*

QUADRO 1 – AÇÕES VINCULADAS A PROGRAMA TEMÁTICO DE RESPONSABILIDADE DA UJ

Identificação da Ação						
Código		8871				
Descrição		Apoio à Elaboração e Monitoramento de Planos de Saneamento Regionais e Nacional.				
Iniciativa		011L				
Unidade Responsável		DARIN				
Unidade Orçamentária		56101				
Execução Orçamentária e Financeira da Ação (em R\$ 1,00)						
Dotação		Despesa		Restos a Pagar		Valores Pagos
Inicial	Final	Empenhada	Liquidada	Processados	Não Processados	
4.888.526,00	346.084,00	5.214,52	5.203,68	-	10,84	5.203,68
Metas do Exercício Para a Ação						
Ordem	Descrição	Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira	
			Prevista	Realizada	Prevista	Realizada
		Projeto Apoiado	4	1	346.084,00	5.203,68

*“PLANSAB*

*O PPA 2012-2015 prevê implantar as atividades de monitoramento e revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).*

*No ano de 2012 foi realizada a consulta pública sobre a Proposta do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, finalizada no segundo semestre. Após a consulta foi dado início à revisão do texto do Plansab, no sentido de incorporar as contribuições acatadas. Além das contribuições advindas da consulta pública, o Plansab também será objeto de atualização com dados de pesquisas recentes, considerando-se dados do SNIS 2009, 2010 e 2011, Siságua 2010, 2011 e 2012, Censo Demográfico 2010 e MUNIC 2011.*

*Cabe esclarecer, também, que o Decreto 7.217/2010, que regulamentou a Lei 11.445/2007 (conhecida como “Lei do Saneamento”), estabeleceu que a proposta do Plansab com as modificações realizadas na fase de divulgação e debate, será encaminhada, para apreciação dos Conselhos Nacionais de Saúde, de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos e das Cidades. De acordo com o cronograma previsto a proposta do Plansab será encaminhada para aprovação, pela Presidenta da República, em 2013.*

*Do exposto, entende-se que a etapa de elaboração do Plansab encontra-se em seu estágio final. Já as atividades de monitoramento somente deverão ser iniciadas após a aprovação da versão final do Plano, devendo-se iniciar, portanto, em 2014.*

*Planos Regionais de Saneamento Básico*

*O PPA 2012-2015 prevê a elaboração de 3 Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDES).*



*No ano de 2012 foi planejado o processo que deverá culminar com a elaboração de 3 Planos Regionais de Saneamento Básico das RIDES. Foram elaborados os documentos que pautarão a condução da atividade, a exemplo do Termo de Referência, após ampla discussão com instituições que atuam no campo do saneamento.*

*Planejada a atividade e finalizada a preparação dos documentos de referência, foi publicada, em novembro de 2012, o Aviso de Chamamento Público SNSA No. 1/2012, que objetiva a elaboração do “Diagnóstico do Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento”, estudo que englobará o desenvolvimento dos Planos de Saneamento das RIDES. A conclusão do processo de seleção está prevista para o início de 2013.*

*Mantido o planejamento da SNSA/MCidades, os 3 Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDES) deverão estar concluídos dentro do prazo previsto no PPA, atingindo portanto a meta estabelecida”.*

*Com tais informações, buscou-se explicitar que o estágio de desenvolvimento dos Planos que estão sendo apoiados pela SNSA permitirá que as metas estabelecidas para o horizonte de médio prazo (PPA 2012-2015) sejam cumpridas.*

*Cabe acentuar que as metas previstas no PPA para a Ação 8871 são a realização dos 04 Planos acima explicitados. Esclareça-se que no processo de estabelecimento das metas para a Ação relativas ao exercício não se chegou à eleição de uma unidade de mensuração anual que expressasse, de maneira gradual, a execução paulatina da Ação, razão pela qual manteve-se a meta do exercício coincidente com a meta plurianual.* (grifos nossos)

#### **Análise da CGU:**

Esclarecimento atendido. Ressalta-se que a Decisão Normativa TCU nº 124, Decisão Normativa 119 e Portaria nº 150 que orientam as unidades jurisdicionadas quanto à elaboração do Relatório de Gestão e dos conteúdos exigidos dos que sofrerão processo de contas visam a avaliar o exercício de 2012 e, portanto, sua elaboração e atingimento devem ser explicitados levando em conta o exercício em questão. Desta forma, é importante que as informações apresentadas no Relatório de Gestão deixem claras as motivações e decisões tomadas pela gestão da UJ. A meta foi apresentada no quadro 17 do relatório de Gestão da UJ como metas do exercício para a Ação. A análise crítica dos resultados dessa ação abordou o horizonte de atingimento para 2014, porém a Unidade não havia explicitado a decisão que coincidiu meta anual e plurianual.

**Item 3 – Ação 12MH - Apoio à Redução e Controle de Perdas de Água em Sistemas de Abastecimento - Na página 75 do Relatório de Gestão consta a informação de que “Por decisão do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento - CGPAC, os recursos destinados a essa ação foram remanejados para outras metas. Assim, durante o exercício de 2012 não ocorreu seleção de projetos para esse fim.” - Para quais Ações os recursos foram remanejados e ainda qual foi o critério utilizado pelo CGPAC para o remanejamento desses recursos?**

#### **Resposta SNSA:**

*Complementando a informação constante do Relatório de Gestão (página 75), por decisão do Comitê Gestor do PAC – CGPAC, no exercício 2012 não foi realizado o Processo de Seleção de projetos na Ação 12MH. Entretanto, como foram realizadas as seleções para as modalidades de Drenagem (Ação 10SG) e Semiárido (10SC – Abastecimento de Água), optou-se por remanejar os recursos para os empreendimentos dessas modalidades.*



*Ressalta-se que quando ocorrem situações como esta, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental determina que os recursos remanescentes sejam transferidos para os empreendimentos de seleções que necessitam do reforço de empenho.*

## **Análise CGU: Esclarecimento atendido.**

Pela análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão para o exercício de 2012 e respostas adicionais prestadas pela UJ, compreende-se que os resultados quantitativos e qualitativos da SNSA estão desconexos ao planejamento anual e não permitem apuração adequada dos resultados. Considerando os problemas relacionados à dimensão da execução dos empreendimentos abordada no relatório, indicamos que o ambiente de controle, a avaliação dos riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação estão sendo prejudicados, demonstrando a fragilidade na capacidade gestora da UJ.

Destaca-se que a UJ não possui indicadores apropriados e úteis para identificar as fragilidades bem como acompanhar os processos envolvidos na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, conforme questionamento da solicitação de auditoria 201305706/01. Ressalta-se ainda que a UJ assinalou como uma de suas grandes dificuldades em relação ao monitoramento dos contratos, bem como sua

### **1.1.6 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL**

#### **1.1.6.1 CONSTATAÇÃO**

#### **NÃO EXISTEM INDICADORES DE DESEMPENHO FORMALMENTE INSTITUÍDOS**

##### **Fato**

De acordo com o item 2.4 da Portaria TCU n.º 150/2012, que define o conteúdo geral do Relatório de Gestão, a Unidade deveria apresentar, no Relatório de Gestão, os indicadores de desempenho da gestão desenvolvidos para medir a efetividade dos principais processos da Unidade, bem como os resultados alcançados pela gestão no exercício. Esses indicadores deveriam vir acompanhados de explanação sucinta sobre as suas fórmulas de cálculo, considerando a sua utilidade e mensurabilidade.

Sobre o assunto, a SNSA informou no seu Relatório de Gestão que:

*Em 12 de novembro de 2009, por meio da Portaria n.º 458, o Ministério das Cidades instituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de definir os indicadores de desempenho a serem utilizados no acompanhamento das ações de governo a cargo das Secretarias finalísticas, cujos trabalhos foram prorrogados por meio das Portarias n.º 237, de 12 de maio de 2011 e n.º 12, de 05 de janeiro de 2012.*

*Embora ainda não tenham sido definidos, pelo Grupo, os indicadores de saneamento, a SNSA tem buscado aferir os resultados das ações apoiadas com recursos da União. Assim, em consonância com o plano de providências apresentado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, tem-se buscado implementar um “Relatório de Execução do Empreendimento” – REE que sirva tanto para o monitoramento da execução física dos empreendimentos bem como para a obtenção, em um ambiente informatizado, dos indicadores de resultados, quando concluídas as obras.*



*Ao longo de 2012 o IPEA e a SNSA trabalharam na construção de um marco lógico para construção do referencial normativo e metodológico para avaliação das intervenções de áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana realizadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Essa parceria, envolveu a participação de uma equipe multidisciplinar do IPEA e colaboração dos técnicos do MCidades. Em função de atrasos imprevistos no projeto, que envolveram também a mudança de gestão daquela Instituição, o cronograma ficou prejudicado e a expectativa é que em julho de 2013 seja finalizado o manual referente à avaliação e que no segundo semestre do exercício de 2013 sejam realizadas atividades de capacitação para aplicação da avaliação.*

A Unidade informou também, no Relatório de Gestão, que é responsável pela apuração dos indicadores para monitorar os programas Temáticos Saneamento Básico – 2068 e Gestão de Riscos e Resposta a Desastres – 2040, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, no que diz respeito às ações implementadas pela Unidade e apresentou quais são esses indicadores.

Questionado, por meio de Solicitação de Auditoria, sobre a existência de indicadores, a Unidade informou que:

*Não existem até então indicadores de desempenho formalmente instituídos através de documentos específicos pela Unidade.*

*Embora existam algumas tentativas de definição de procedimentos para a utilização de indicadores formulados em grupo de trabalho ministerial do qual participou a Secretaria de Saneamento, ainda existem ressalvas sobre sua aplicabilidade. Uma das questões é relativa à sua apuração, pois os bancos de dados disponibilizados pela Caixa não mantêm correspondência direta com os indicadores propostos. Além disso, reforçamos a dificuldade de implantação de um sistema sem o aumento do efetivo de pessoal para análise crítica do comportamento dos indicadores. No entanto, tendo em vista que o produto principal do Departamento é a gestão dos investimentos com recursos do OGU direcionados às ações de saneamento básico, são adotados os indicadores de desempenho já de uso institucionalizados pelas diversas áreas que monitoram empreendimentos no MCidades.*

*Esses indicadores são freqüentemente utilizados para subsidiar a definição de procedimentos operacionais das ações e as tomadas de decisão pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. No caso dos empreendimentos do PAC, são também utilizados em análises conjuntas e nas instâncias decisórias estratégicas do Programa (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Casa Civil, etc.).*

Ainda sobre o assunto foi solicitado a Unidade que informasse se os indicadores estavam sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões gerenciais, bem como se esses indicadores refletiam os resultados das intervenções efetuadas na gestão e a expressão dos produtos essenciais da área de gestão da Unidade.

Segue abaixo a manifestação da Unidade, por meio do Ofício n.º 0541/2013/SNSA/MCIDADES, para os questionamentos realizados.

**- Se os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões gerenciais:**



*Estes indicadores são utilizados para se fazer a gestão dos programas sob a atuação da Unidade, subsidiando as tomadas de decisões gerenciais como o estabelecimento ou revisão de procedimentos operacionais relacionados à seleção, contratação ou monitoramento dos empreendimentos, elaboração e/ou revisão de normativos, definição dos critérios de seleção e hierarquização das propostas. Além disso, são utilizados para a priorização de obras a serem monitoradas, agendamento de reuniões presenciais, visitas in-loco e videoconferências. Além de servirem diretamente para a cobrança de providências por parte dos proponentes e do agente operador de forma a agilizar a execução dos contratos.*

*Ainda são utilizados quadrimestralmente nas avaliações dos programas firmados com recursos advindos do Programa de Aceleração do Crescimento, nos Balanços do PAC, e periodicamente nos contratos firmados com recursos oriundos de emendas parlamentares.*

*Abaixo seguem alguns exemplos de documentos e materiais que evidenciam que os indicadores estão sendo úteis para a Unidade:*

- **Anexos 1A e 1B - Relatórios analíticos mensais de acompanhamento da execução financeira do PAC por ano de seleção**
  - *Indicadores: evolução físico-financeira e status das operações por ano de seleção;*
  - *Utilização: o acompanhamento do desempenho do programa e tomadas de decisão.*
- **Anexo 2 – Relatórios de Obras Paralisadas há mais de 12 meses**
  - *Indicadores: status da operação (paralisada) e tempo de paralisação;*
  - *Utilização: priorização de monitoramento e tomadas de decisão junto ao CGPAC – gestor do programa e providências do agente operador e do proponente.*
- **Anexo 3 - Relatórios das Sínteses de Projeto Aprovado**
  - *Indicadores: status da operação e data de início de obra;*
  - *Utilização: para o acompanhamento gerencial e para solicitação de providências à CAIXA.*
- **Anexo 4 - Relatórios de acompanhamento do 1º desembolso**
  - *Indicadores: status da operação (não iniciada), percentual de execução e % desembolsado;*
  - *Utilização: para o acompanhamento gerencial e para solicitação de providências à CAIXA.*
- **Anexo 5 - Relatório dos governadores**
  - *Indicadores: status da operação, datas críticas;*
  - *Utilização: comunicação sobre prazos e pontos críticos aos governadores.*
- **Anexo 6 - Apresentações do Balanço do PAC feitas nas Salas de Situação – para gestão do programa pelos diversos órgãos envolvidos**
  - *Indicadores: evolução física, valores e percentuais pagos e desembolsados, status da operação, valor de investimento, quantidade de obras concluídas, etc;*
  - *Utilização: avaliação gerencial e consolidação dos dados para divulgação externa.*
- **Anexo 7 – Fichas dos contratos - para utilização em reuniões presenciais e nas salas de situação**
  - *Indicadores: desempenho do tomador, status da operação, percentual de execução, análises qualitativas, valor de investimento, datas, etc;*
  - *Utilização: Divulgação dos resultados do programa.*
- **Anexo 8- Relatório do Balanço do PAC**
  - *Indicadores: evolução física, valores e percentuais pagos, status da operação, valor de investimento, quantidade de obras concluídas, etc;*
  - *Utilização: Divulgação dos resultados do programa.*





- **Anexo 9 - Relatório de Gestão dos contratos não inseridos no PAC**
- *Indicadores: status do contrato, situação da obra, valores desbloqueados, dentre outros;*
- *Utilização: tomadas de decisão gerenciais.*

**- Se os indicadores medem e refletem os resultados das intervenções efetuadas na gestão considerando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado:**

*Os indicadores mensuram o desempenho físico e financeiro do programa e, conseqüentemente, das diferentes realidades de execução no setor de saneamento. Vale ressaltar que a implementação dos empreendimentos depende de uma complexidade de fatores, que envolve, além da disponibilidade de recursos, a interação entre os atores com papel importante no programa, e, em diversos Estados e Municípios, a profissionalização da sua gestão. Por isso, a existência dos indicadores mencionados acima orienta a atuação da Secretaria, no sentido de priorizar determinadas estratégias, mas outros fatores, que, dentro do pacto federativo, fogem da governabilidade do Governo Federal, e influenciam o desempenho dos Programas.*

**- Se os indicadores refletem a expressão dos produtos essenciais da área de gestão da UJ;**

*Os indicadores utilizados expressam o desempenho físico, orçamentário e financeiro da área de gestão da unidade, visto que são monitorados, principalmente, a implementação das etapas do programa, quais sejam, seleção, contratação, execução e conclusão das intervenções, com o objetivo de que as obras reflitam as necessidades da população e sejam entregues de acordo com o objeto inicial previsto, com benefícios imediatos.*

*Diante da importância de apuração dos produtos finais dos programas, o MCidades firmou parceria com o IPEA para construção de referencial metodológico, com base no modelo lógico, para avaliação de resultados das intervenções, que deve servir de orientação aos proponentes para a construção de indicadores de produto das obras concluídas. Com a construção do modelo lógico é possível definir indicadores apropriados para aferir os resultados de uma intervenção. Assim, estão previstos e arrolados indicadores de produto para os itens de investimentos contratados nas obras de saneamento do PAC, referindo-se a uma relação entre o que foi previsto e o que foi executado nos projetos apoiados.*

*Assim, somente após a conclusão de trabalho conjunto realizado em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, a Unidade poderá contar com indicadores que permitam avaliar o resultado das intervenções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana, realizadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).*

*Além disso, a SNSA desenvolveu procedimento para a realização de monitoramento das obras concluídas de modo a verificar de fato os resultados dos investimentos aplicados em intervenções de saneamento. Este procedimento foi testado, no entanto devido à insuficiência de pessoal não está sendo possível iniciar a sua implantação.*

Por fim foi questionado sobre a existência de normativos internos que definam os responsáveis pelo processo de elaboração e utilização de indicadores de desempenho. A Unidade informou que:



*“Esta Unidade vem sofrendo frequentes perdas de servidores (conforme consta em processos diversos), de forma que as atividades estabelecidas como prioritárias são aquelas que refletem diretamente na execução dos empreendimentos, e, que se não forem executadas podem retardar ainda mais a conclusão das obras e conseqüentemente impactar no prazo de recebimento do benefício pela sociedade. Para o acompanhamento desses investimentos/empreendimentos são utilizados os indicadores de desempenho já institucionalizados pela equipe disponível no momento. Deste modo, não existem normativos internos que definem responsáveis pelo processo de elaboração de indicadores de desempenho. A utilização dos indicadores é feita pelo Departamento e seus assessores e gerentes para as análises e consolidações gerenciais de rotina.”*

Conforme se verifica da análise das informações apresentadas pela Unidade, embora não existam indicadores de desempenho formalmente instituídos, a SNSA monitora seu desempenho por meio de indicadores já institucionalizados pela área, que tratam do monitoramento das diversas etapas das obras, tais como: seleção, contratação, execução e conclusão das intervenções.

A Unidade informou também que utiliza as informações desse monitoramento para subsidiar as suas decisões.

É importante ressaltar que o gestor deve observar se os indicadores existentes são úteis na tomada de decisões gerenciais e se são mensuráveis, ou seja: se possuem um grau de complexidade proporcional ou menor que o fenômeno-objeto; se são auditáveis por terceiros, permitindo que os mesmos resultados sejam alcançados com base nas mesmas informações utilizadas pela Unidade; e se são econômicos, isto é, o seu custo de produção e utilização são proporcionais ao custo associado ao fenômeno-objeto que se deseja analisar.

Caso os indicadores utilizados pela SNSA atendam a esses critérios, é fundamental que a Unidade formalize esses indicadores, assim como planeje uma rotina de avaliação periódica para eles, revisando e atualizando-os sempre que for necessário.

Além disso, é fundamental que os resultados dos indicadores sejam repassados a alta administração para que subsidiem as tomadas de decisões.

No Relatório Preliminar de Auditoria de Contas da Unidade, foi feita proposta de recomendação à SNSA no sentido de que avaliasse os indicadores existentes quanto aos critérios de utilidade e mensurabilidade, e se fosse, o caso, formalizasse esses indicadores.

## **Causa**

Déficit de pessoal e inadequação dos indicadores criados pelo Grupo de Trabalho do Ministério.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201305706, a Unidade, por meio do Memorando nº 432/2013/GAB/SNSA/MCIDADES, anexo ao Ofício



2494/2013/AECI/GM/MCIDADES, de julho/2013, apresentou as seguintes informações:

*Quanto à recomendação 01, no sentido de que os indicadores existentes na SNSA sejam avaliados quanto aos critérios de utilidade e mensurabilidade, e, se for o caso, sejam formalizados, reforçamos que esta Secretaria tem buscado aferir os resultados das ações apoiadas com recursos da União, ainda que não haja indicadores de desempenho formalmente instituídos por meio de documentos oficiais da Unidade.*

*Os indicadores em uso atualmente subsidiam os procedimentos operacionais da SNSA, sendo aplicados no monitoramento da implementação das ações de saneamento básico, o que possibilita ao gestor identificar paralisações, atrasos e desconformidades na execução dos empreendimentos e projetos apoiados. Além disso, permitem a consolidação de informações que contribuem para os processos de tomada de decisão e para as análises feitas internamente e em conjunto com as demais instâncias decisórias do Programa (MPOG, Casa Civil, etc).*

*Ainda assim, a SNSA envidará esforços no sentido de revisar os indicadores atualmente utilizados, visando avaliá-los quanto às possibilidades de ampliação de sua aplicabilidade. Cabe, por fim, acentuar, que o processo de institucionalização de indicadores das Secretarias Finalísticas do Ministério das Cidades tem sido conduzido pela Secretaria Executiva, de maneira que a questão envolve, também, a adoção de medidas que excedem a esfera de atuação da SNSA.*

### **Análise do Controle Interno**

Considerando que a SNSA informou que envidará esforços no sentido de revisar os indicadores atualmente utilizados; considerando que a Secretaria Executiva, responsável pela institucionalização dos indicadores das Secretarias Finalísticas, também se comprometeu, conforme exposto no Relatório de Auditoria de Contas referente ao exercício 2012 da Unidade, a analisar os indicadores já parametrizados pelo Grupo de Trabalho de Indicadores, espera-se que o Ministério das Cidades dê celeridade na conclusão desses trabalhos para que, ainda nesse exercício, a SNSA possa contar com um conjunto de indicadores institucionalizados que permitam medir a efetividade dos seus principais processos, bem como os resultados alcançados pela sua gestão.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomenda-se que a SNSA avalie os indicadores existentes quanto aos critérios de utilidade e mensurabilidade, e se for, o caso, formalize esses indicadores.





# Certificado de Auditoria Anual de Contas

Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201305706

**Unidade Auditada:** SECRETARIA NAC. DE SANEAMENTO AMBIENTAL - MCIDADES

**Exercício:** 2012

**Processo:** 80000.013355/2013-21

**Município/UF:** Brasília/DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01 a 31/12/2012.

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

Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203971, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes das folhas 000002 e 000020 do processo, seja pela REGULARIDADE.

Essa certificação, entretanto, não exime os administradores de atentarem e adotarem providências para as falhas descritas no Relatório de Auditoria, que podem impactar o alcance dos objetivos das políticas públicas, em especial:

1.1.4.1. Constatação – Fragilidades no acompanhamento das atividades da CAIXA na função de operadora das transferências descentralizadas.

1.1.6.1. Constatação - Não existem indicadores de desempenho formalmente instituídos.

Brasília/DF, 22 de Julho de 2013.

---

CARLOS ALBERTO AYUPE VITOI

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Relatório:** 201305706

**Exercício:** 2012

**Processo:** 80000.013355/2013-21

**Unidade Auditada:** SECRETARIA NAC. DE SANEAMENTO AMBIENTAL - MCIDADES

**Município/UF:** Brasília/DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2012 da Unidade acima referenciada, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. No que se refere às políticas públicas executadas por meio das Ações finalísticas da Unidade, verificou-se que as ações integrantes da segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2, destinadas à execução de obras de Sistemas de Abastecimento de Água, de Sistemas de Esgotamento Sanitário e de Saneamento Integrado, foram as que obtiveram melhor desempenho em relação à meta física. No que se refere às seleções realizadas no exercício de 2012, no âmbito do PAC 2, com recursos do OGU, foram selecionadas 87 operações a serem apoiadas com recursos não onerosos, no valor total de R\$ 4.009,5 milhões. Destes, R\$ 3.252,8 milhões se referem a 25 operações de manejo de águas pluviais, R\$ 661,9 milhões para 22 operações de abastecimento de água e R\$ 94,9 milhões para 36 operações de estudos e projetos. No tocante aos recursos contratados, no exercício de 2012 foram firmados 84 novos contratos, totalizando investimentos de R\$ 3,46 bilhões. No exercício, foram concluídas 36 operações, abrangendo recursos da ordem de R\$ 256,9 milhões.

3. Entre os fatos que mais marcaram a gestão examinada, constatou-se a existência de deficiências na operação das transferências concedidas. Em que pese a iniciativa de adoção de providências para os problemas detectados, como solicitações de informações e requisição de medidas saneadoras para os proponentes responsáveis por obras não iniciadas, atrasadas ou paralisadas, e também a participação da Unidade em Grupo de Trabalho específico para o tratamento de contratos não integrantes do PAC, ainda persiste quantidade significativa de instrumentos de transferência com obras paralisadas e atrasadas que já consumiram grande volume de recursos públicos sem que tenham alcançado funcionalidade que propiciem benefícios à comunidade. Quanto à estrutura da Unidade para a gestão das transferências, no que concerne ao pessoal responsável pela gestão das transferências, esta foi considerada insuficiente, sendo que as principais fragilidades encontradas nos exames realizados foram: a ausência de normativos internos na área de transferências, a ausência de sistemática de aviso e cobrança de prestação de contas e estrutura de pessoal e tecnológica incompatível com o volume de transferências concedidas. Além disso, os indicadores de desempenho da gestão não estão formalizados e adequados.

4. As principais causas estruturantes que mais tem impactado no alcance dos objetivos dos Programas da SNSA são as dificuldades em atuar na solução dos problemas que ocorrem na execução dos objetos pactuados, problemas esses causados, no entendimento desta Controladoria, por três fatores: a falta de formalização e inadequação dos indicadores de desempenho da gestão; a falta de uma estrutura adequada no âmbito da Unidade para a gestão das transferências, especialmente no que se refere ao quantitativo de pessoal; deficiências no monitoramento da atuação da CAIXA na função de executora dos recursos oriundos as Ações de Governo sob a responsabilidade da SNSA; e a falta de estrutura adequada da grande parte dos municípios brasileiros, o que reflete na falta de capacidade de elaborar e apresentar bons projetos, pela inexistência de cronogramas mais rígidos para cumprimento por parte dos proponentes das etapas estipuladas para contratação e execução dos contratos de repasse.

5. Sobre as recomendações contidas no Plano de Providências Permanente, a respeito das constatações do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203949, relativo ao exercício 2011, restou pendência em relação à cobrança e o tratamento tempestivo das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas, gerando grande quantidade de transferências voluntárias com prestações de contas na situação de “a aprovar” e “a comprovar”. Sobre esse problema, recorrente e que afeta todas as Unidades do Ministério, o assunto foi tratado com maior profundidade no Relatório de Auditoria de Contas da Secretaria Executiva, que instituiu Grupo de Trabalho para tratar especificamente sobre o assunto.

6. Com relação à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, a avaliação dos componentes da sua estrutura (Ambiente de Controle, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação, e Monitoramento) feita pela Unidade os considerou, na sua maioria, “parcialmente adequados”, sendo apenas um deles (Avaliação de Risco) considerado “não adequado”. A esse respeito, pode-se reafirmar que a falta de uma unidade específica de controle interno na estrutura da SNSA não é impeditiva para a definição e sistematização de atividades de monitoramento relacionadas à gestão dos Programas de Governo sob a responsabilidade dessa Secretaria. Pondera-se, inclusive, que essas atividades já existem, sob a forma do monitoramento dos contratos do PAC e dos não PAC. O que faltou ser relatado foi a avaliação da Unidade sobre a validade e qualidade deste monitoramento, ao longo do tempo, de acordo com as avaliações periodicamente realizadas, se estas avaliações tem considerado esse monitoramento adequado e se ele tem contribuído para a melhoria do desempenho da UJ.

7. Foi verificada a implantação de práticas administrativas positivas no exercício examinado. Na condução dos macroprocessos de gestão e monitoramento dos investimentos em saneamento básico incluídos no PAC, a SNSA buscou priorizar, no exercício de 2012, as atividades relacionadas à: revisão dos normativos que disciplinam programas, como o “Saneamento para Todos”; seleção e o acompanhamento da contratação e da execução de projetos e obras de saneamento. No que se refere ao macroprocesso de monitoramento dos investimentos em saneamento básico, via emendas parlamentares, a SNSA concentrou seus esforços particularmente na estruturação das atividades de monitoramento relacionadas à inclusão dos contratos de repasse apoiados com recursos de transferências voluntárias no Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos - SACI. Por sua vez, quanto ao macroprocesso de formulação e gestão de ações estruturantes para o setor de saneamento, as atividades priorizadas pela SNSA se concentraram na continuidade do processo de elaboração da Proposta do Plano Nacional de Saneamento Básico e na submissão da proposta à consulta pública em âmbito nacional, o apoio técnico e financeiro à elaboração dos Planos de Saneamento Básico pelos entes municipais e regionais e a capacitação dos entes locais e demais agentes que atuam no setor por meio de cursos, oficinas e treinamentos.

8. 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 VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203971, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria pela REGULARIDADE dos integrantes do Rol de Responsáveis.

9. 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/DF, 22 de Julho de 2013.

---

WAGNER ROSA DA SILVA  
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura