

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Exercício: 2013

Processo: 80000.010686/2014-90

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201406272

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 201406272, 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 consolidando as informações sobre a gestão dos programas e ações geridos com apoio da Caixa Econômica Federal.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 15/03/2014 a 31/05/2014, 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.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e achados de auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os achados de auditoria, informações e constatações, apresentados neste relatório foram estruturados segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 27/11/2013, entre SFC/DIURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades e a SecobEnergia-TCU, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

O TCU definiu como conteúdo do relatório de auditoria de gestão a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA como de responsabilidade da Unidade auditada, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão.

Em relação aos objetivos estabelecidos no Plano Estratégico da Unidade é importante ressaltar que o Ministério das Cidades ainda não tem um Plano Estratégico Institucional formalizado. Sobre o assunto a SNSA informou no seu RG que: *“a SNSA ainda não dispõe de planejamento estratégico institucional formalizado. No entanto, em 2013 a UJ participou ativamente das ações desenvolvidas pela Secretaria Executiva do MCidades, que coordena o processo de elaboração do planejamento estratégico do Ministério, por meio do Escritório de Gerenciamento de Projetos – EGP, instituído em 2012 com atribuições como as de coordenar as atividades de gestão estratégica e propor e orientar a implantação da metodologia de gestão estratégica do Ministério”*. Dessa forma a análise quanto a esse conteúdo ficou prejudicada.

Quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015 de responsabilidade da SNSA, considerando as informações disponibilizadas pela Unidade, verificou-se que, de forma geral, as metas previstas 2012-2015 estão sendo cumpridas, com a superação dessas metas em alguns casos. Além disso, para os casos em que não houve execução ou a execução foi baixa, constatou-se que os esclarecimentos apresentados foram coerentes e que a SNSA está adotando providências, na maioria dos casos, para superar as dificuldades encontradas. Não obstante, conforme já relatado em informação específica deste Relatório, em algumas situações foi recomendado à SNSA para que adote providências adicionais, sob pena de não conseguir concluir as metas nos prazos previstos.

Ademais é preciso ressaltar que algumas das metas do PPA são referentes à contratação de operações, e em muitos casos, atingi-las não significa atingir os objetivos do programa já que existe um elevado número de contratos com obras atrasadas e paralisadas, ou que até mesmo acabam por ser total ou parcialmente cancelados após a contratação.

No que se refere à execução física das Ações da LOA vinculadas a programas temáticos, verificou-se a ocorrência de inadequação na metodologia de aferição das metas físicas das Ações de Governo sob a responsabilidade da Unidade estabelecidas em termos do quantitativo de famílias beneficiadas. O valor da meta física no exercício foi obtido a partir do valor percentual da meta financeira executada, ou seja, calculou-se o percentual atingido pela execução financeira em relação à dotação inicial e aplicou-se esse percentual para a obtenção da meta física atingida no exercício, o que não retratou o efetivo benefício atingido.



Ainda para as Ações da LOA, considerando que a SNSA informou, para a maioria das Ações sob sua responsabilidade, as dificuldades encontradas e as providências que estão sendo adotadas para superá-las; considerando que em muitos casos os entraves encontrados independem de uma atuação da SNSA (restrições financeiras, ingerências políticas, mudança na legislação, falta de pessoal); considerando as dificuldades existentes na mensuração das metas físicas; e considerando a natureza plurianual das intervenções apoiadas, fato que colabora para a baixa execução em um exercício; conclui-se que a Unidade tem desempenhado um papel condizente com as dificuldades encontradas, buscando as soluções dentro das suas possibilidades.

Ressalta-se, entretanto, que em vários pontos deste Relatório foram reportadas falhas nas contratações e na execução que também colaboram para o baixo atingimento das metas nos prazos previstos, resultando na necessidade de esforços ainda maiores das autoridades responsáveis pela SNSA, fato que pode ser comprovado na análise dos resultados das Ações, como também pela conclusão de vários estudos que retratam a situação crítica do setor de saneamento do Brasil.

2.2 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 127/2013, da DN TCU nº 132/2013 e da Portaria-TCU nº 175/2013?

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 80000.010686/2014-90 e ao Relatório de Gestão, encaminhado em meio eletrônico ao TCU no prazo definido pelo Anexo I da DN-TCU nº 127, de 15/05/2013, concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013. Além disso, as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013 e 132/2013 e da Portaria-TCU nº 175/2013, com exceção de alguns itens identificados e encaminhados à Unidade, por meio de Solicitação de Auditoria, em 25/04/2014, abaixo relacionados:

- no quadro A.1.1.2, constam como unidades jurisdicionadas consolidadas da SNSA a CAIXA e os departamentos da Secretaria. Para o caso, deveria constar apenas a CAIXA como unidade consolidada no relatório da SNSA, uma vez que os departamentos já fazem parte da estrutura da Secretaria;
- item 2.1 - Planejamento da unidade. O texto não abordou a análise solicitada no item “c” da DN 127/2013 - Principais objetivos estratégicos da unidade para o exercício de 2013 e as estratégias adotadas para sua realização e para o tratamento dos riscos envolvidos;
- item 3.1 - Estrutura de governança. O texto tratou apenas da atuação do ConCidades, sendo que, em nosso entendimento, poderiam ser destacadas outras instâncias que têm a participação da Secretaria, como o desenvolvimento do planejamento estratégico, a



atuação do grupo de trabalho interministerial que desenvolveu o Plansab e o relacionamento com o controle interno e externo;

Ressalte-se que os itens acima identificados e encaminhados para manifestação da SNSA foram prontamente retificados pela Unidade em versão posterior do Relatório de Gestão encaminhado ao Tribunal.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Em relação à avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade para aferir o desempenho da sua gestão, analisou-se as informações apresentadas pela SNSA no Relatório de Gestão.

O item 2.3 da Portaria TCU n.º 175/2013, trata de outras informações sobre o resultado da gestão, e determina que a Unidade apresente nesse item do Relatório de Gestão os indicadores desenvolvidos para acompanhar o desempenho da gestão, as respectivas fórmulas e os índices registrados.

Em relação a esse item a Unidade informou que tem realizado estudos em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA para definição de indicadores de avaliação dos resultados das intervenções de saneamento ambiental, mas que tais indicadores ainda estão em elaboração. A Unidade informou que esses indicadores se referem a indicadores de monitoramento da política.

Ainda sobre indicadores a Unidade informou também, na parte das “Recomendações do Órgão de Controle Interno”, que os indicadores definidos pelo Grupo de Trabalho do Ministério das Cidades (Portaria n.º 458/2009) foram revisados e encaminhados ao Escritório de Gerenciamento de Projetos da Secretaria Executiva do Ministério a fim de subsidiar os trabalhos inseridos no âmbito do Projeto “Levantamento de indicadores para subsidiar o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades”.

Dessa forma considerando que a Unidade não definiu formalmente os indicadores para acompanhar o desempenho da sua gestão, não houve análise por parte da equipe de auditoria a respeito dos aspectos de avaliação listados pelo TCU para os indicadores instituídos pela gestão.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

Na avaliação da gestão de recursos humanos da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA analisou-se, com base no Relatório de Gestão e nas ações de controle realizadas, a adequabilidade da força de trabalho da Secretaria frente às suas atribuições e a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas.

É importante registrar que as demais análises solicitadas na DN TCU n.º 132/2013, em relação à avaliação da Gestão de Pessoas, não foram realizadas em função de se tratarem de atribuições da Coordenação-Geral de Recursos Humanos - CGRH, vinculada à Secretaria Executiva.



No que se refere à força de trabalho disponível na SNSA verificou-se, em análise ao Relatório de Gestão, que a Secretaria encerrou o exercício de 2013 com 108 servidores, sendo: 97 em cargo efetivo; 08 temporários; e 03 sem vínculo.

Embora tenha havido um incremento na força de trabalho se comparado a 2012, quando a Secretaria contava com apenas 96 servidores, a Unidade informou, no Relatório de Gestão, que a força de trabalho ainda tem se mostrado insuficiente para o cumprimento das atividades sob sua responsabilidade.

Não obstante a Secretaria ter recebidos reforços em seu quadro de pessoal, em decorrência da convocação de 09 (nove) Analista de Infraestrutura e de 03 (três) Analistas Técnicos de Políticas Sociais – ATPS, a Unidade enfatizou que a tendência de evasão das duas carreiras é grande, em especial com a abertura de novos concursos em outros órgãos públicos, com carreiras de maior nível salarial.

Além disso, entre as situações que reduzem a força de trabalho, verificou-se que 07 (sete) servidores foram cedidos em 2013. Em contrapartida houve ingresso de apenas um servidor requisitado, demonstrando que a política de requisição de servidores da Unidade não é efetiva.

A necessidade urgente do aumento de servidores é demonstrada pela SNSA no seu Relatório de Gestão, por meio do relato das diversas e relevantes atribuições submetidas àquela Secretaria, as quais estão sendo constantemente expandidas. Além disso, por meio do Ofício n.º 1621/2014/AECI/GM/MCIDADES, de 29/04/2014, a SNSA encaminhou para a equipe de auditoria cópia dos vários expedientes elaborados cujo assunto é a evasão de servidores e a necessidade urgente de reposição e incremento de servidores. A título de exemplo segue algumas das atribuições exercidas pela SNSA:

- Ações de formulação e coordenação da política nacional de saneamento básico; implementação dos programas Saneamento Básico e Gestão de Riscos e Resposta a Desastres; monitoramento das obras e projetos apoiados; capacitação técnica dos gestores locais; interlocução com os órgãos de controle interno e externo; participação em instâncias colegiadas afetas à política; e atendimento de solicitações de informação dos cidadãos e da imprensa;
- Lançamento da segunda etapa do PAC que ampliou expressivamente os investimentos em saneamento básico, descentralizados por meio de transferências de recursos geridos pela SNSA;
- Ampliação das atividades de planejamento do setor, tais como: a implementação, monitoramento e avaliação periódica do Plano Nacional de Saneamento Ambiental - Plansab; o apoio aos Planos Municipais de Saneamento Básico selecionados e contratados com recursos do PAC; a elaboração dos Planos de Saneamento das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico - RIDE, dentre diversas outras atividades de planejamento e capacitação.
- Administrar o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS e o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, criado pela Lei n.º 11.445/2007, ou seja: manter o funcionamento, aprimorar e desenvolver os Sistemas e, principalmente, ampliar e transformar o atual SNIS no SINISA, o



que demanda compor uma equipe técnica especializada no quadro permanente da Secretaria.

Além da necessidade de aumento quantitativo de servidores a Unidade enfatizou também que precisa desenvolver ações continuadas de capacitação técnica adequada e desenvolvimento profissional dos servidores, integradas a medidas de incentivo à permanência dos profissionais, devidamente estruturadas em uma política de gestão de recursos humanos do Ministério das Cidades.

Em relação aos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas, considerando-se o reduzido papel exercido pelas Secretarias Finalísticas, em função da centralização das funções de gestão na CGRH/SPOA/SE, destaca-se como ponto positivo da SNSA a proposta feita e reiterada várias vezes à Secretaria Executiva da Pasta contemplando a necessidade de uma ampla reestruturação organizacional e o incremento urgente do quadro pessoal.

Além disso, destaca-se também como aspecto positivo a valorização de uma política de permanente capacitação dos profissionais da Secretaria, bem como a consciência acerca da necessidade de adotar medidas de incentivo à permanência dos profissionais.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

O anexo IV da DN TCU N° 132, de 02 de outubro de 2013, define o conteúdo de referência para elaboração do relatório de auditoria de gestão. Em relação à avaliação da gestão das transferências concedidas 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, o Tribunal pede que a análise aborde os seguintes itens:

- a) a atuação da UJ para:
 - i. garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental;
 - ii. fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais;
 - iii. analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados.
- b) a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências;
- c) a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências

Inicialmente, é importante mencionar que as sistemáticas de transferências concedidas pelo Ministério das Cidades são operacionalizadas por meio da CAIXA (UG 175004), que atua como mandatária da União a partir de contrato de prestação de serviços firmado com o Ministério das Cidades, para a execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades oriundos de transferências voluntárias (contrato n° 10/2012) e do Programa de Aceleração do Crescimento (contrato n° 17/2012).

Portanto, para as transferências concedidas pelo Ministério das Cidades, é a CAIXA que firma, com os Estados e Municípios, os Contratos de Repasse (Programas e Ações não



integrantes do PAC) e os Termos de Compromisso (Programas e Ações integrantes do PAC)

Conforme previsto nos referidos contratos de prestação de serviços, além da execução financeira, a CAIXA também é responsável pelas etapas de contratação, acompanhamento das licitações, fiscalização das obras, análise de prestações de contas e instauração de Tomada de Contas Especial – TCE. Em função dessa sistemática diferenciada, em que a execução dos recursos destinados às transferências não é feita pelo Ministério das Cidades, a análise solicitada pelo TCU quanto aos itens referentes à fiscalização da execução do objeto da avença e análise da prestação de contas dos convenientes ficou prejudicada, pois essas atribuições são exercidas em quase sua totalidade pela CAIXA.

Dessa forma, uma avaliação em relação às transferências concedidas pela Unidade resultaria em uma avaliação majoritariamente em relação à atuação da CAIXA, e não somente do Ministério das Cidades, que atua apenas na fase de seleção da proposta.

Há de se considerar também, no caso da SNSA, que houve no exercício em questão a formalização de algumas transferências diretas, porém de materialidade insignificante em relação às realizadas de modo indireto (CAIXA).

Para demonstrar a expressividade das transferências concedidas de forma descentralizada (CAIXA) em relação às concedidas diretamente pela Unidade, destacam-se as seguintes informações do Relatório de Gestão:

- Em 2013 foi firmado, diretamente pela SNSA, quatro Termos de Cooperação, no valor total repassado, de acordo com o quadro 33 do RG, de R\$ 4.835.476,38.
- Nenhum convênio foi firmado nesse exercício.
- Em relação à UG da CAIXA foram firmados em 2013, 110 instrumentos de transferências, sendo 19 referentes a Contratos de Repasse (transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares) e 91 referentes a Termos de Compromisso (transferências obrigatórias inseridas no âmbito do PAC), no valor total de R\$ 1.498.316.079,61 (quadro 34 do RG).

Dessa forma, as Transferências firmadas diretamente pela SNSA representam apenas 0,3 % em relação aos Contratos de Repasse e Termos de Compromisso firmados pela CAIXA.

Considerando essa sistemática descentralizada das transferências, cabe ao Ministério das Cidades, por meio das suas Secretarias, realizar, como boa prática na gestão de transferências, um monitoramento constante das atividades exercidas pela CAIXA na função de mandatária da União.

Em relação a esse monitoramento, o TCU determinou à Secretaria Executiva - SE do Ministério das Cidades que apresentasse no seu Relatório de Gestão as “Informações sobre o acompanhamento das ações de responsabilidade da Caixa Econômica Federal previstas nos contratos para operacionalização de obras, bem como das sanções impostas à CEF no caso de descumprimento”.

Sobre o assunto a SE informou no RG que: “Em 2013, por meio da Portaria nº 273, de 17 de junho de 2013, foi constituído Grupo de Trabalho para realizar levantamento



com diagnóstico e propor mecanismos de controle e acompanhamento da execução dos contratos de repasse celebrados pela Caixa Econômica Federal, Mandatária da União, no âmbito do Ministério das Cidades. O prazo para conclusão dos trabalhos do GT findou em 19/11/2013, entretanto, o respectivo processo foi encaminhado ao Ministro das Cidades para definição de novo prazo para conclusão dos trabalhos.” A SE informou ainda que, no exercício de 2013, nenhuma sanção foi imposta à Caixa Econômica nos termos dos artigos 86 e 87 da Lei n.º 8.666/93.

Embora, de acordo com as informações da SE, não tenha existido um acompanhamento sistematizado em 2013 em relação à atuação da CAIXA, verificou-se, em análise ao RG da SNSA, que aquela Secretaria monitora as transferências por meio de informações disponibilizadas periodicamente pela Mandatária através de um banco de dados via internet (PAC PENDÊNCIAS). Além disso, a Unidade informou que realiza reuniões presenciais com a CAIXA e o compromissário, reuniões de GGI – Gabinete de Gestão Integrada, videoconferências ou visitas *in loco*. E que por meio das informações disponibilizadas pelos monitores e pela Mandatária, produz relatórios sintéticos que servem como instrumentos internos utilizados para a cobrança de providências junto ao tomador, à CAIXA e a outros agentes envolvidos na execução do empreendimento.

Conforme citado anteriormente, estão em vigor dois contratos firmados entre o Ministério das Cidades e a CAIXA cujo objeto é a prestação de serviços de operacionalização dos programas e ações geridos pelo MCidades a título de transferências. Em relação a esses contratos o Ministério informou, por meio de e-mail do dia 26/05/2014, que pagou em 2013 os seguintes valores à CAIXA:

- Contrato nº 17/2012 (PAC): R\$ 824.600,00, referente ao Módulo Seleção/2011, R\$ 85.640,52, ao Módulo Contratação/2011 e R\$ 39.200,00, relativo ao Módulo Seleção/2012, totalizando o valor pago em 2013 de R\$ 949.440,50.
- Contrato nº 10/2012 (não PAC): total pago R\$ 4.963.524,81 referente ao módulo Instrução de Processo.

O quadro abaixo detalha os valores pagos em relação às transferências da SNSA:

PROGRAMA	EXERCÍCIO	MÓDULO		
		SELEÇÃO	CONTRATAÇÃO	TOTAL
NÃO PAC SNSA	2011	0	1.416.339,72	1.416.339,72
NÃO PAC SNSA	2012	1.187.200,00	633.079,48	1.820.279,48
TOTAL NÃO PAC		1.187.200,00	2.049.419,20	3.236.619,20

A Unidade informou ainda, que em relação ao contrato nº 10/2012, os demais Módulos não foram pagos devido aos trâmites internos para ateste dos serviços prestados, rotina que demanda tempo, uma vez que grande parte das cobranças apresentadas requer diligências visando retificação de valores de anos cobrados e que as conferências realizadas nos serviços prestados restringem-se a consultas realizadas no SIAFI.



A seguir, apresentamos as análises dos itens elencados pelo TCU na DN nº 132/2013 relativos à avaliação da gestão das transferências concedidas.

Atuação da Unidade para garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental:

No que concerne à análise referente à atuação da SNSA para garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental, analisou-se as transferências firmadas pela UG da CAIXA até novembro de 2013, num total de 42 transferências. Comparando a descrição da ação governamental com o objeto do Contrato de Repasse não foram verificadas incoerências.

Atuação da Unidade na fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais:

Para avaliação da atuação da UJ na fiscalização da execução de suas transferências, precedeu-se a análise do conteúdo relativo ao tema contido no Relatório de Gestão da Unidade e à de solicitação de informações à Unidade quanto aos procedimentos empreendidos e às fiscalizações realizadas.

A análise revelou que a Unidade se vale de sua mandatária, a CAIXA, para gerir sua carteira de transferências. A Unidade tem, ao longo dos exercícios, incrementado suas ações de monitoramento sobre essa carteira, mas, fundamentalmente, ainda apresenta uma dependência excessiva da atuação da mandatária, o que a sujeita a algum risco.

A atribuição de fiscalizar a execução física do objeto das transferências foi conferida à Caixa nos contratos de prestação de serviço firmados com o Ministério¹. Para as transferências voluntárias de recursos do OGU, essa delegação foi expressamente admitida na legislação², e para as transferências referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento, dela não consta vedação expressa³.

A Unidade monitora o andamento dos empreendimentos de sua carteira por meio de um servidor designado como monitor da intervenção. No que diz respeito ao acompanhamento da execução do objeto das transferências, as atribuições dos monitores consistem, principalmente, no contato rotineiro com a CAIXA e com os proponentes/compromissários para solução de eventuais pendências, na verificação do cumprimento de prazos e normas estabelecidos nos manuais internos e no atendimento a demandas dos proponentes, além de reuniões presenciais com a mandatária ou com os compromissários, videoconferências e, eventualmente, vistorias “*in loco*”.

Em que pese uma das atribuições dos monitores ser a realização de visitas “*in loco*” aos empreendimentos apoiados com recursos do OGU, no exercício de 2013 essas vistorias não foram priorizadas, em razão do reduzido quadro de pessoal da Unidade frente às demandas. Foram realizadas visitas técnicas a um pequeno número de empreendimentos

¹ Contrato nº 10/2012, referente à operacionalização dos programas lastreados com recursos do OGU para transferências voluntárias, cláusula segunda, item 2.2, alínea “y”; e Contrato nº 17/2012, para operacionalização dos projetos apoiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal – PAC, cláusula Segunda, item II, alínea “c”.

² Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, Art. 5º, § 2º.

³ Lei nº 11.578/2007



(27 vistorias) definidos em função das pendências de maior criticidade, porém a Unidade não dispõe de um planejamento regular de vistorias e inspeções físicas.

A Unidade ilustrou⁴ o motivo dessa dificuldade: No último quadriênio, apenas de recursos do PAC_Saneamento - OGU, houve um incremento substancial nas atividades por servidor, pois no período de 2009 - 2010 existiam em média de 40 contratos e R\$ 750 milhões selecionados para cada servidor, enquanto entre 2011 – 2014 a relação passou para 58 contratos e R\$ 1,1 bilhões por servidor.

Considera-se que a existência de um plano com essas características traria benefícios e reduziria os riscos associados ao processo, à medida que se constituiria em um instrumento de controle da atuação da mandatária. A realização de visitas de forma sistemática, sobre uma amostra de processos, poderia detectar eventuais descumprimentos, por parte de CAIXA, de suas atribuições contratuais na fiscalização dos contratos de repasse e termos de compromisso.

Uma dificuldade que a Unidade encontraria para empreendê-lo consistiria na dispersão geográfica dos empreendimentos. Entretanto, considerando a magnitude do volume dos investimentos, os custos do controle poderiam ser considerados pequenos face aos benefícios esperados.

Há que se considerar, também, que a Unidade não dispõe, para tal, da estrutura de recursos humanos necessária. Para minimizar esse problema, a SNSA elaborou uma proposta contemplando a necessidade de uma ampla reestruturação organizacional e o incremento urgente do quadro pessoal. Tal proposta foi encaminhada e reiterada várias vezes à Secretaria Executiva da Pasta.

Por fim, assinale-se que a Unidade também atuou de forma direta como concedente, em um pequeno número de transferências vigentes em 2013, correspondendo a 03 (três) contratos de repasse e a 05 (cinco) termos de cooperação. A SNSA informou⁵ que o acompanhamento da execução dos termos de cooperação firmados com a SNSA é feito, de regra, por meio do monitoramento do plano de trabalho, em particular no que se refere ao cumprimento das metas, do cronograma de execução estabelecidos e da entrega do produto final.

Considerando que para esses termos a Unidade não dispõe de mandatária, avalia-se que o procedimento descrito é insuficiente. Os objetos desses termos de cooperação são, em sua maioria, estudos e projetos. O monitoramento somente por ocasião da entrega dos produtos finais pode trazer como consequência inconveniente o fato de que, ao não acompanhar a elaboração desses estudos, o produto final não atender às necessidades da Unidade.

Atuação da Unidade para analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados.

Conforme já relatado acima a análise das prestações de contas dos contratos da SNSA é realizada pela CAIXA, dessa forma a análise desse item foi feita em relação ao acompanhamento da SNSA sobre a atuação da CAIXA.

⁴ Despacho nº 072/2014 DDCOT/SNSA

⁵ Memorando Nº 175/2014/GAB/SNSA/MCIDADES, de 28/04/2014



Da análise das informações apresentadas pela SNSA constatou-se que a Unidade realizou, no exercício examinado, o acompanhamento dos contratos com problema nas prestações de conta. Tal acompanhamento foi feito por meio do Ofício nº 1345/2013/DDCOT/SNSA/MCIDADES, de 26/09/2013, no qual a SNSA solicita à CAIXA providências em relação à instauração de Tomada de Contas Especial - TCE em 1633 Contratos de Repasses que o proponente deixou de apresentar a prestação de contas final.

Entretanto, foi verificada a necessidade de o Ministério das Cidades, nos próximos contratos firmados com a Mandatária, detalhar melhor as obrigações da contratada, estipulando níveis de serviços (prazo e qualidade) e as penalidades previstas para cada obrigação descumprida. Além disso, foi ressaltada a importância do Grupo de Trabalho instituído reunir esforços de todo o Ministério para avançar nos estudos e concluir os trabalhos o mais breve possível, principalmente no que se refere à definição das competências sobre o acompanhamento das prestações de contas.

Estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências

A respeito da suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências, conforme já relatado no item que apresenta a avaliação da gestão de recursos humanos, identificou-se que a quantidade de pessoal da SNSA não é suficiente para a gestão de transferências. Em relação à estrutura tecnológica, a Unidade destacou, em seu Relatório de Gestão, a utilização do Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos – SACI, utilizado para o acompanhamento da execução dos recursos transferidos (PAC e não-PAC). Integra as informações de bases de dados públicas da CAIXA a respeito da execução dos empreendimentos e também conta com informações inseridas pelos servidores da Unidade a partir de contatos com a CAIXA, estados e municípios a respeito das pendências detectadas. Em item específico da segunda parte deste Relatório, consta uma avaliação mais detalhada a respeito do sistema.

A qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências

A avaliação da suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Unidade quanto à gestão de transferências, foi realizada com base:

- (a) na percepção da própria unidade jurisdicionada, representada pelo seu nível estratégico de direção, em relação à qualidade do funcionamento dos controles internos administrativos da UJ, conforme Quadro A.3.2 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ;
- (b) na análise das providências tomadas pela Unidade e informadas no Anexo III do Relatório de Gestão – Demonstrativo de Obras Atrasadas e Paralisadas ao Longo de 2013;
- (c) na avaliação da suficiência dos elementos de controle em relação à evolução das transferências de recursos em situação de atraso, paralisação e não iniciadas.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise acerca da suficiência dos controles internos instituídos pela Unidade para mitigar os riscos da atividade de gestão de transferências, em relação ao quantitativo das obras atrasadas, paralisadas e não



iniciadas no exercício de 2013 e as providências tomadas pela Unidade para a correção dos desvios apresentados.

De acordo com a percepção da própria Unidade quanto à qualidade do funcionamento dos controles relacionados à gestão de transferências, foi destacado, no Quadro A.3.2 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ, que a SNSA:

- Adota procedimentos que visam à mitigação da eventual ocorrência de ineficiências e ineficácias, a fim de evitar desvios nos resultados esperados. São realizadas interlocuções no âmbito de cada Diretoria e no conjunto da Secretaria, com a finalidade de alinhar entendimentos, discutir questões internas e externas, disseminar informações e equacionar problemas;
- Possui normativos e manuais que estabelecem os procedimentos para orientação das atividades de seleção, acompanhamento e monitoramento dos projetos e dos empreendimentos;
- Estimula a capacitação dos seus servidores, com vistas a suprir lacunas em habilidades, capacidades e aptidões;
- Monitora os empreendimentos do PAC-Saneamento, por intermédio do Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos – SACI, cujos dados são alimentados por informações disponibilizadas pela CAIXA, demais agentes e informações produzidas pelos servidores que monitoram os empreendimentos;
- Efetua monitoramento dos empreendimentos junto aos proponentes e à CAIXA, por meio de videoconferências e por telefone.

Quanto à análise das providências tomadas pela Unidade e informadas no Anexo III do Relatório de Gestão – Demonstrativo de Obras Atrasadas e Paralisadas ao Longo de 2013, observa-se que a Unidade efetua o monitoramento das operações por meio do Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos – SACI, alimentado por base de dados fornecida periodicamente pela CAIXA. São designados monitores para os instrumentos celebrados, os quais ficam responsáveis por efetuar registros no Sistema acerca das providências adotadas para a solução dos problemas que impedem a conclusão satisfatória das obras. No monitoramento dos empreendimentos, a SNSA realiza reuniões, por meio de videoconferência e telefone, envia solicitações formais aos atores envolvidos para recebimento de informações, dentre outras providências.

O monitoramento por meio do Sistema SACI tem funcionado satisfatoriamente, entretanto se vislumbra que existem oportunidades de melhoria, a fim de dar mais confiabilidade aos registros efetuados no sistema, bem como a melhoria da interlocução com a CAIXA, no que se refere aos prazos de resposta às solicitações da SNSA.

Quanto à avaliação da suficiência dos elementos de controle em relação à evolução das transferências de recursos em situação de atraso, paralisação e não iniciadas, observou-se que o exercício de 2013 apresentou alto percentual de obras com problemas de execução, em que pese os esforços da SNSA para solucioná-los. Constam na segunda parte do presente Relatório, itens específicos tratando do monitoramento da evolução das obras sob a responsabilidade da SNSA com problemas de execução.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ



Não houve no exercício de 2013, por parte da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, atos de gestão de compras e contratações, dessa forma o item 6 do Anexo IV à DN TCU Nº 132/ 2013 não foi contemplado neste Relatório de Auditoria.

Aproveitamos para informar que a gestão de compras e contratações do Ministério das Cidades é realizada de forma centralizada na Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, vinculada à Secretaria Executiva da Pasta.

2.7 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Não houve no exercício de 2013, por parte da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, atos de gestão de passivos assumidos sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos, dessa forma o item 7 do Anexo IV à DN TCU Nº 132/ 2013 não foi contemplado neste Relatório de Auditoria.

2.8 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Não houve no exercício de 2013, por parte da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, atos de gestão de tecnologia da informação (TI), dessa forma o item 8 do Anexo IV à DN TCU Nº 132/ 2013 não foi contemplado neste Relatório de Auditoria.

Informamos que a gestão de TI do Ministério das Cidades é realizada pela Coordenação-Geral de Modernização e Informática vinculada à Secretaria Executiva da Pasta.

2.9 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Não houve no exercício de 2013, por parte da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, atos de gestão do patrimônio imobiliário, dessa forma o item 9 do Anexo IV à DN TCU Nº 132/ 2013 não foi contemplado neste Relatório de Auditoria.

Aproveitamos para informar que a gestão do patrimônio imobiliário do Ministério das Cidades é realizada de forma centralizada na Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, vinculada à Secretaria Executiva da Pasta.

2.10 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Não houve no exercício de 2013, por parte da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, atos de gestão sobre as renúncias tributárias praticadas, dessa forma o item 10 do Anexo IV à DN TCU Nº 132/ 2013 não foi contemplado neste Relatório de Auditoria.

2.11 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU



Em pesquisa realizada no sítio eletrônico do TCU a respeito da implementação de deliberações do Tribunal com determinações específicas à CGU para verificação na Auditoria Anual de Contas, não foram identificadas ocorrências no exercício em análise.

Em pesquisa às deliberações do TCU contendo recomendações ou determinações para atuação direta 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 do assunto.

Além da análise direta a respeito do atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU, 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.

Foi observado que a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental possui rotinas definidas, mas não formalizadas, 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.

A falta de formalização de normativos internos para atendimento de demandas dos órgãos de controle foi observada no Relatório de Auditoria de Contas nº 201305706, que destacou sua importância, no entanto, no exercício de 2013, ainda não houve a elaboração desses normativos. Dessa forma, a análise realizada por esta Controladoria verificou que, além da ausência dos normativos internos relativos ao atendimento das demandas dos órgãos de controle, existem fragilidades no quantitativo de pessoal para a atividade e demora nas repostas ao Tribunal, em virtude da necessidade de solicitação de informações à Caixa, conforme abordado em constatação específica do presente Relatório.

2.12 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Na avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU, realizou-se o levantamento das recomendações pendentes de atendimento das auditorias de gestão realizadas em 2012 (contas de 2011) e 2013 (contas de 2012), com base no Plano de Providências Permanente da Unidade, considerando-se as atualizações ocorridas a partir do final da auditoria das contas de 2012. Foram atendidas seis recomendações, uma foi revista e uma foi reiterada pela sua não implementação plena.

A partir das informações contidas no Relatório de Gestão da Unidade, a equipe de auditoria realizou uma nova análise em relação às recomendações consideradas como ainda pendentes de atendimento pela Unidade, permaneceu apenas aquela referente à implementação de indicadores de desempenho, situação que pode causar impactos no que se refere à aferição dos resultados e à tomada de decisão pela gestão.

Apesar dessa pendência, considera-se que a Unidade apresenta atendimento satisfatório às recomendações da CGU, necessitando da formalização de rotinas para o atendimento



às demandas dos órgãos de controle, conforme tratado em constatação específica da segunda parte deste Relatório.

2.13 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A avaliação da estrutura de controles internos administrativos 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 pela Unidade Jurisdicionada, correlacionadas com as principais áreas de avaliação definidas pela DT TCU nº 137/2013 para a auditoria da gestão de 2013. Nesse sentido, o foco da avaliação dos controles internos da Unidade foi em relação à gestão das transferências voluntárias.

A análise realizada pela equipe de auditoria considerou os procedimentos realizados durante a auditoria de contas sobre a gestão de 2013 e a percepção do gestor em relação aos elementos de controles indicada pela avaliação feita no seu Relatório de Gestão, a qual contempla os seguintes aspectos:

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

A interpretação dos resultados acerca da avaliação dos controles internos da Unidade observou os seguintes parâmetros:

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO	
Pontuação Média	Interpretação
1.1 a 1.39	Totalmente inválida
1.4 a 2.79	Parcialmente inválida
“Maioria Neutra”	Neutra
2.8 a 4.19	Parcialmente válida
4.2 a 5	Totalmente válido

Portanto, apresentamos a seguir a avaliação realizada para cada um dos elementos de controle acima listados, com ênfase na área de Gestão de Transferências Voluntárias realizadas pela Unidade, de modo a permitir uma opinião quanto à existência e efetividade dos controles internos administrativos.

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. Compreende, portanto, 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 responsabilidades, bem como organiza e desenvolve o seu pessoal.

Para este elemento, a média das avaliações realizadas pela Unidade foi de 3,66, 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. Nesse aspecto, cabe citar a necessidade de melhorias no quadro de pessoal, em aspectos quantitativos (insuficiência da força de trabalho da Unidade em relação às atividades demandadas) como qualitativos (dificuldade para o acompanhamento das transferências e de disponibilidade para as capacitações necessárias).

No que concerne à gestão das transferências, restou demonstrada a existência de normativos internos que dispõem sobre as responsabilidades e competências dos agentes envolvidos, bem como manuais acerca do monitoramento das operações contratadas. Acredita-se que nesse ponto, a melhora na gestão das transferências possa acontecer especialmente em razão do aperfeiçoamento de rotinas e procedimentos internos de gestão de transferências, com a consequente atualização dos normativos e manuais, bem como pela conclusão do Manual Administrativo do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica – DDCOT, primeira versão em fase de formalização.

b) Avaliação de Riscos

O risco caracteriza 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 4,14, na avaliação da equipe de auditoria, existem deficiências para esse elemento de controle interno, devendo-se buscar melhorias na avaliação dos riscos.

No que concerne à gestão das transferências voluntárias, a Unidade atualmente avalia os riscos de perdas econômicas e financeiras, bem como de insucesso no alcance dos objetivos, por meio do monitoramento das operações contratadas. Dentre as deficiências identificadas nesse elemento, que colocam a Pasta em constante exposição a riscos, podemos citar o elevado quantitativo de obras com problemas de execução (não iniciadas, atrasadas e paralisadas), os problemas identificados pelas fiscalizações da CGU (falta de licenças, deficiências de projetos, falhas construtivas, sobrepreço, superfaturamento, etc), além da demora nas manifestações a respeito dos requerimentos dos órgãos de controle, em virtude do prazo médio de resposta da CAIXA às solicitações da SNSA, que segundo o Relatório de Gestão da Unidade é de 45 dias.

Esperamos ainda que a contratação realizada pelo Ministério para elaboração do Planejamento Estratégico Institucional contribua para a melhoria da gestão de riscos no âmbito das Secretarias Finalísticas da Pasta, a partir da definição dos projetos prioritários e da modernização administrativa a ser implementada.

c) Procedimentos de Controle

Procedimentos de Controle 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 não houve um maior distanciamento entre a avaliação da Unidade, constante do Relatório de Gestão, média 4,00, da avaliação realizada pela equipe de auditoria.



No caso das transferências concedidas por meio de contratos de repasse e termos de parceria, existem normativos e manuais internos, publicados ou em fase de formalização, que estabelecem os procedimentos a serem seguidos pela SNSA para realizar as atividades de seleção, acompanhamento e monitoramento de projetos e dos empreendimentos apoiados. Entretanto, considera-se, em relação a este elemento, que existe espaço para melhorias, especialmente, em função do aperfeiçoamento dos procedimentos e rotinas existentes, inclusive por meio de sistema informatizado, além da efetivação de avanços no desempenho operacional da Unidade.

Quanto às melhorias no desempenho operacional, acredita-se que podem ser atingidas pela implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, recentemente aprovado, no qual foram estabelecidas macrodiretrizes e estratégias para dar materialidade às metas previstas e sua decorrente tradução nas ações programáticas e nos objetivos que se pretende concretizar com a implementação do Plano.

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.

Neste elemento foi verificada discrepância entre a avaliação do gestor, média de 4,00, 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 à atuação da Unidade junto à Mandatária na melhoria dos problemas relacionados à execução das transferências, também em relação às prestações de contas dos Contratos de Repasse e Termos de Compromisso.

Cabe ressaltar, conforme verificado nos exercícios anteriores, que a falta de indicadores formalmente instituídos 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 e a Unidade considerou em sua avaliação, a média 4,00. Esta avaliação positiva deveu-se ao aprimoramento dos instrumentos de acompanhamento das transferências concedidas, por meio da utilização do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimento - SACI, um dos sistemas de gerenciamento das ações da SNSA que permite o agrupamento e a sintetização de dados, com vistas a facilitar os processos de identificação de problemas e a tomada de decisão.

Outro ponto positivo que podemos destacar neste elemento de controle foram as medidas informadas pela SNSA para enfrentar as dificuldades que prejudicam o andamento das obras, tais como: a constante revisão dos normativos; o aprimoramento do processo de seleção dos empreendimentos, de forma a escolher os projetos cujo desenvolvimento esteja em níveis mais avançados, objetivando a diminuição de problemas durante a execução do empreendimento e o adiantamento do prazo para



conclusão das obras, com conseqüente benefício à população local; e a realização de reuniões presenciais, videoconferências e visitas técnicas *in loco* tanto com os proponentes que apresentavam dificuldades em iniciar as obras, quanto com aqueles cuja situação era de entrave para a retomada das obras paralisadas e atrasadas, propondo alternativas e prazos para a solução de problemas.

Também podemos citar a boa atuação da Unidade para o atendimento das determinações e recomendações do TCU e da CGU em 2013, não tendo sido verificadas pendências em relação a esse aspecto.

Além disso, acreditamos que os resultados positivos da avaliação desse elemento de controle poderão ser ampliados no âmbito da Unidade a partir da elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério, definindo-se os macroprocessos finalísticos para monitoramento dos projetos prioritários, bem como mapeamento e redesenho dos processos críticos.

Em relação ainda ao componente monitoramento, a equipe de auditoria analisou, em item específico do presente Relatório, dois temas estrategicamente importantes para a SNSA: estrutura da Unidade para implementação das propostas aprovadas na 5ª Conferência Nacional das Cidades e para a realização do monitoramento e avaliação do Plansab, com a conclusão de que, considerando a fase inicial de implementação desses instrumentos, a Unidade está adotando medidas adequadas para o alcance dos objetivos propostos.

2.14 Ocorrência com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

As providências corretivas a serem adotadas em virtude dos achados de auditoria, 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, 24 de julho de 2014.



Nome: ANA MARIA DE FARIAS
Cargo: Analista de Finanças e Controle

Assinatura:

Nome: LARISSA BARBOSA MEDEIROS COSTA
Cargo: Analista de Finanças e Controle

Assinatura:

Nome: MARCELO MONTALVAO REIS
Cargo: Analista de Finanças e Controle

Assinatura:

Nome: MONICA RONDINA
Cargo: Analista de Finanças e Controle

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise do cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015.

Fato

A SNSA participa da implementação de dois Programas Temáticos integrantes do atual Plano Plurianual – PPA 2012-2015: o Programa 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres e o Programa 2068 – Saneamento Básico. Para tanto, a Secretaria é responsável por treze metas do PPA 2012-2015, distribuídas em três Objetivos: o Objetivo 0169 do Programa 2040, destinado à promoção de ações de prevenção de desastres; e os Objetivos 0353 e 0610 do Programa 2068, que se destinam a ações estruturantes voltadas à melhoria da gestão, e à expansão da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, respectivamente.

Em relação aos três objetivos da SNSA estabelecidos no PPA 2012-2015, os quadros a seguir, cujas informações foram extraídas do Relatório de Gestão, demonstram o que foi executado em relação ao previsto.

OBJETIVO 0169 – Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais.

META PREVISTA	EXECUTADO EM 2013	EXECUÇÃO TOTAL	% EXECUTADO
Contratar R\$ 9 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas	2,93 bilhões	9,49 bilhões	105,44 %

OBJETIVO 0610 – Expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes nos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e resíduos sólidos urbanos, com ênfase em populações carentes de aglomerados urbanos e em municípios de pequeno porte localizados em bolsões de pobreza.

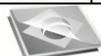
META PREVISTA	EXECUTADO EM 2013	EXECUÇÃO TOTAL	% EXECUTADO
Contratar R\$ 14,5 bilhões, por meio	R\$ 5,15	R\$ 9,38 bilhões	64,7



de seleções públicas, para apoio à execução de intervenções de esgotamento sanitário em municípios com baixos índices de acesso aos serviços ou tratamento insuficiente.	bilhões		
Contratar R\$ 3 bilhões para apoio à execução de intervenções de saneamento integrado em municípios com baixos índices de acesso ou qualidade insatisfatória em dois ou mais componentes do saneamento	0,52 bilhões	R\$ 1,49 bilhão	49,7
Contratar R\$ 6,5 bilhões para apoio à execução de intervenções de abastecimento de água em municípios com baixos índices de acesso aos serviços ou qualidade ofertada insatisfatória	R\$ 2,42 bilhões	R\$ 5,86 bilhões	90,1
Contratar R\$ 1,5 bilhão para apoio à execução de intervenções de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos em municípios com presença de formas inadequadas de disposição final	0,00	0,00	0

OBJETIVO 0353 - Implantar medidas estruturantes que visem à melhoria da gestão em saneamento básico, compreendendo a organização, o planejamento, a prestação dos serviços, a regulação e fiscalização, e a participação e controle social.

META PREVISTA	EXECUTADO EM 2013	EXECUÇÃO TOTAL	% EXECUTADO
Contratar R\$ 2 bilhões para a execução de intervenções de redução e controle de perdas em sistemas de abastecimento de água	0,00	0,00	0
Contratar R\$ 600 milhões para realização de projetos e planos de saneamento básico	R\$ 28 milhões	R\$ 507 milhões	84,5
Apoiar a elaboração de 20 estudos e/ou pesquisas para desenvolvimento científico e tecnológico de saneamento básico	0	0	0
Apoiar a realização de 10 atividades de capacitação dos membros dos órgãos colegiados, prestadores e técnicos do setor saneamento	18	33	330
Estruturar e implantar o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA)	*	*	*
Fortalecer e ampliar a Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA), mediante o apoio a implantação de 5 núcleos regionalizados por macrorregião brasileira	3	3	60
Fortalecer e monitorar as ações do trabalho socioambiental	*	*	*
Elaborar 3 Planos Regionais de	0	0	0



Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)			
Implantar as atividades de monitoramento e revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)	*	*	*

*Por serem metas de difícil mensuração não teria como aferir a porcentagem de execução, dessa forma foi feito apenas a descrição da meta.

Quanto às metas que tiveram baixa execução a seguir relataremos os esclarecimentos apresentados pela SNSA no Relatório de Gestão e em resposta aos questionamentos das Solicitações de Auditoria - SA (Ofício nº 002110/2014/AECI/GM/MCIDADES, de 28/05/2014).

Em relação à meta de **Contratar R\$ 1,5 bilhão para apoio à execução de intervenções de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos em municípios com presença de formas inadequadas de disposição final**, a Unidade informou que durante os exercícios de 2012 e 2013 não ocorreram seleções de empreendimentos e, conseqüentemente, não houve novas contratações. A justificativa para ausência de contratação foi apresentada pela Unidade na ação 116I referente à iniciativa 02DO – “Ampliar a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos com prioridade para os municípios operados mediante mecanismos de gestão associada”. A Unidade informou que, em função do escopo do programa não ter sido aprovado pela Casa Civil da Presidência da República, os recursos previstos foram remanejados para outros programas e ações do PAC Saneamento.

Quanto à meta de **Contratar R\$ 2 bilhões para a execução de intervenções de redução e controle de perdas em sistemas de abastecimento de água**, a Unidade informou que não apresentou evolução devido ao fato de que, por decisão governamental, durante os exercícios de 2012 e 2013 não ocorreram seleções de empreendimentos e, conseqüentemente, não houve novas contratações. Assim, os recursos foram remanejados para outras metas.

Sobre esta meta, foi solicitada a Unidade que informasse o planejamento para 2014 e as providências que estão sendo adotadas para o atingimento da meta até o final do PPA (2015).

Em resposta a SNSA informou que:

“No que se refere ao planejamento das atividades para 2014 e alcance das metas em 2015, conseqüentemente, informa-se que a SNSA/MCidades apresentou proposta de inclusão de recursos para ações específicas de controle e redução de perdas em sistemas de abastecimento de água para as próximas seleções do Programa (PAC 3) e aguarda a decisão governamental sobre a inclusão desta linha de ação.

Vale lembrar, que as medidas preventivas para redução de perdas devem ser consideradas desde o início da implementação e operação dos sistemas de abastecimento, incluindo, como por exemplo, cuidados com a qualidade das instalações (tubulações, equipamentos, entre outros), implantação de dispositivos de controle de operacional, setorização e controle de pressão nas redes. Assim, o Governo Federal apoia a implementação desses componentes quando da ampliação de sistemas



existentes ou implantação de novos sistemas de abastecimento de água, no âmbito do PAC.”

Foi questionado também sobre a existência de manual de contratação para esse tipo de intervenção. Sobre o assunto a SNSA informou que existe uma minuta de manual que foi elaborado entre 2011 e 2012.

Por fim foi solicitado a SNSA que informasse os motivos que embasaram a decisão governamental de não realizar seleções de empreendimentos e remanejar recursos dessa Ação em 2013 e se os recentes estudos (links abaixo) divulgados a respeito do problema das perdas de água foram considerados nas decisões sobre a alocação de recursos em 2014 e 2015.

<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/perdas-de-agua/estudo-completo.pdf>

<http://www.tratabrasil.org.br/perdas-de-agua-dificultam-o-avanco-do-saneamento-basico-e-agravam-o-risco-de-escassez-hidrica-no-brasil>

<http://www.abes-sp.org.br/arquivosperdas.pdf>

<http://www.tratabrasil.org.br/quatro-em-cada-10-vazamentos-sao-indetectaveis>

A manifestação da Unidade sobre o assunto está transcrita abaixo:

“Tem prevalecido o entendimento de que as ações de controle e redução de perdas de água se caracterizam como medidas de melhoria de gestão e de desenvolvimento institucional, cujas intervenções devem ser custeadas pelos recursos advindos das tarifas, por exemplo.

De fato, essas ações, que tendem a variar bastante em cada situação, a depender do diagnóstico das causas do problema de perdas, devem incluir intervenções de gestão, como mecanismos de controle operacional e manutenção hidráulica; desenvolvimento de gerenciamento integrado das perdas reais e aparentes de água e do uso eficiente de energia elétrica; mobilização e qualificação de pessoal, incluindo capacitação técnica, particularmente induzindo novas posturas gerenciais; utilização de modelos hidráulicos calibrados como ferramenta do planejamento e controle operacional; instrumentos de gestão comercial que inibem as perdas aparentes; dentre outras.

Quanto aos diagnósticos em relação à escassez hídrica e às perdas de água, cabem algumas considerações. Embora seja o Brasil um país com significativa disponibilidade hídrica, é de reconhecimento dos especialistas de que a sua má distribuição regional, bem como a concentração populacional em alguns centros urbanos, pode acarretar situações de baixa disponibilidade hídrica notadamente em áreas de maior aglomeração populacional. Tal situação é agravada pelos elevados índices de perdas de água verificados nos sistemas de abastecimento no país, que, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, oscilaram entre 42,6% e 36,9% no período de 2007 a 2012.

Entretanto, há outros fatores fundamentais nesta questão, sendo um dos principais deles o planejamento. Tanto a gestão dos recursos hídricos como a prestação de serviços de saneamento requerem planejamento de longo prazo, que reduzem os riscos de situações emergenciais provocadas pela escassez hídrica, além de preverem soluções para estas situações.”



No caso das duas metas citadas acima, da análise das informações apresentadas pela Unidade, verifica-se que a ausência de execução nessas ações não pode ser imputada à falta de providências da SNSA, pois está relacionada com a decisão do governo em como alocar os recursos disponíveis.

No caso da meta referente à ***Apoiar a elaboração de 20 estudos e/ou pesquisas para desenvolvimento científico e tecnológico de saneamento básico***, a SNSA esclareceu que conta com recursos oriundos de Acordo de Empréstimo firmado com o Banco Mundial, no âmbito do Programa Interáguas, mas que em 2013, não foi realizada nenhuma contratação pelo fato de que o Projeto de Cooperação Técnica - PCT, firmado com a Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos - SG/OEA para implementação do referido Programa, foi cancelado por desistência daquela organização. A Unidade informou também que no final de 2013 firmou novo PCT com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA e que espera que o início das atividades relacionadas a esta meta ocorra em 2014.

Sobre essa meta foi solicitada a Unidade que informasse o planejamento para 2014, bem como as providências que estavam sendo adotadas para recuperar o atraso no planejamento previsto em função da desistência do Organismo de Cooperação Técnica, bem como para o atingimento da meta até o final do PPA (2015).

Em atendimento a Unidade apresentou as seguintes informações: *“Em dezembro/2013 firmamos um novo Projeto de Cooperação Técnica – PCT com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA para o desenvolvimento das atividades do Programa Interáguas. Desta feita, atualmente estamos na fase de repasse dos recursos do Projeto ao IICA para em seguida iniciarmos o lançamento dos primeiros processos para contratação de consultoria para realização de levantamentos, estudos, pesquisas e diagnósticos no setor saneamento.”*

Conforme se verifica nesse caso, embora a ausência de execução tenha decorrido de um fato imprevisível, é preciso que a SNSA adote providências adicionais visando recuperar o atraso no cronograma previsto inicialmente, bem como minimizar a ocorrência de insucesso do Projeto.

Para a meta de ***Estruturar e implantar o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA)***, a Unidade informou que tem contado com a cooperação do CDT/UnB para o desenvolvimento do subsistema *“Sistema Municipal de Informações em Saneamento”*, que o integrará, e que também está em discussão, no âmbito da SNSA, a definição das diretrizes para a concepção do sistema municipal de informações.

Também sobre essa meta foi solicitada a SNSA que informasse o planejamento para 2014 e as providências que estavam sendo adotadas para o atingimento da meta até o final do PPA (2015).

A SNSA apresentou as seguintes informações: *“As atividades referentes à meta em tela está prevista nas ações do Programa Interáguas. Nesse sentido, temos pronto o Termo de Referência para contratação do projeto técnico-conceitual e institucional para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA e, em breve, faremos a contratação dos consultores. Após a elaboração do projeto técnico-conceitual, serão realizadas as fases de elaboração do protótipo,*



desenvolvimento da parte de tecnologia da informação e implementação do SINISA, que ocorrerá em módulos. Portanto, a previsão é de cumprimento da meta.”

Em relação ao acordo de cooperação do CDT/UNB, foi solicitada a Unidade que informasse: o objeto do acordo, os valores envolvidos, os prazos previstos, o estágio atual do cronograma previsto e o detalhamento de como esse subsistema contribuirá para a implementação do sistema nacional.

Segue a resposta da Unidade sobre o assunto:

“ O objeto do acordo de cooperação firmado como o CDT/UnB é desenvolver projeto de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para aprimoramento do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS.

Para execução do objeto do referido acordo de cooperação foram previstos R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais). Posteriormente, fez-se um primeiro Termo Aditivo para execução do subsistema “Sistema Municipal de Informações em Saneamento”, acrescentando-se o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) e ampliando-se o prazo de vigência para 15/12/2014.

Atualmente há uma versão em discussão dos aspectos técnico-conceituais para em seguida realizar-se o protótipo do Sistema, os testes e o piloto de implementação.

O SIMISA deverá processar informações de caráter e interesse local, servindo de instrumento para o acompanhamento dos Planos Municipais de Saneamento Básico, por parte dos municípios. Ele também servirá de instrumento para fornecimento de informações ao sistema nacional, incluindo dados de caráter institucional, administrativo-gerencial, técnico-operacional e econômico-financeiro. Por se tratar de uma ferramenta padrão, a principal contribuição para a implementação do sistema nacional será a uniformização de tratamento dos dados, a melhor qualidade das informações e a facilitação do trabalho dos municípios, pois se espera desenvolver um sistema simples e amigável. Nesta condição, prevê-se que será possível vencer o principal desafio de um sistema nacional que é a adesão dos municípios e a coleta dos dados.”

Pela análise das informações apresentadas pela SNSA para outro questionamento da equipe de auditoria, a Unidade informou que o atual SNIS será transformado em SINISA e que esse Sistema será articulado com vários outros sistemas (*Sistemas Nacionais de Informações sobre Recursos Hídricos - SNIRH, de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, de Informações das Cidades - SNIC e de Informações sobre a Gestão de Recursos Sólidos – SINIR*), dessa forma é imprescindível a participação da área de Tecnologia da Informação – TI do Ministério das Cidades na referida contratação de forma a auxiliar na definição da arquitetura tecnológica necessária, dos requisitos tecnológicos que serão aproveitados do SNIS, das normas de segurança, de garantia e de manutenção do novo Sistema. Além disso é preciso que esteja bem definido quais partes do SINISA serão custeados com recursos do INTERÁGUAS e quais serão custeados pelo Acordo de Cooperação Técnica com a UNB.

Quanto à meta de ***Fortalecer e ampliar a Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA), mediante o apoio a implantação de 5 núcleos regionalizados por macrorregião brasileira***, a Unidade informou que em 2013 ocorreu a finalização das atividades apoiadas pelo Edital 43/2010, desenvolvidas



por três núcleos regionais (nordeste, sul e sudeste), e que foram produzidas plataformas de suporte tecnológico para cursos de capacitação à distância e revisão e atualização de materiais pedagógicos diversos. A Unidade informou também que estima o pleno funcionamento dos cinco núcleos regionais, quer esteja instalados ou contemplados no escopo de outros núcleos, de forma a atender todas as regiões do país, mas que não houve repasse de recursos ou despesas realizadas no período.

Foi solicitada a SNSA que apresentasse informações sobre os resultados do Edital 43/2010 (atividades apoiadas, entidades contratadas, síntese dos resultados obtidos e como os três núcleos regionais concluídos contribuem para o fortalecimento e ampliação da ReCESA);

A Unidade informou que:

“O Edital MCT/CNPQ/MCidades nº 043/2010, segundo ciclo de atividades da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental– ReCESA, teve como objetivo apoiar propostas que visavam promover a articulação, consolidação e/ou formação dos Núcleos Regionais da ReCESA, de modo a contribuir com o desenvolvimento institucional do setor saneamento, visando a melhoria do desempenho operacional e da gestão dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo integrado dos resíduos sólidos e manejo integrado das águas pluviais urbanas.

Por meio do referido Edital foram selecionadas e aprovadas três propostas, encaminhadas por instituições de ensino superior, a saber:

- *Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Núcleo Sul de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (Nucasil);*
- *Universidade Federal de Minas Gerais – Núcleo Sudeste de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (Nucase);*
- *Universidade Federal de Pernambuco – Núcleo Nordeste de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (Nurene).*

Como principais resultados obtidos ao longo do Edital 43/2010, destacam-se:

- *Revisão e adequação de materiais didáticos, elaborados no primeiro ciclo, nas quatro áreas temáticas do saneamento, além de temas transversais, utilizados em oficinas presenciais;*
- *Elaboração de conteúdo para cursos de ensino à distância;*
- *Elaboração e adequação de plataformas virtuais de aprendizado – bacia hidrográfica virtual;*
- *Proposta de certificação profissional para áreas específicas de atuação em saneamento, elaborada e discutida com o Ministério da Educação.*

Qualquer interessado pode acessar os materiais produzidos, para conhecimento ou para ministrar cursos, desde que de forma gratuita e em conformidade ao projeto pedagógico e às diretrizes da Rede. A SNSA/MCidades busca pautar, também, os resultados da ReCESA em outras ações da Secretaria, de modo a valorizar a metodologia pedagógica desenvolvida, os materiais didáticos produzidos e o conhecimento e disponibilidade dos professores e multiplicadores envolvidos na Rede.”

A formação/consolidação dos núcleos regionais possibilitou a oportunidade de ampliação da pesquisa científica e tecnológica em saneamento nas universidades de cada região, assim como a oferta de atividades de capacitação para os profissionais



que atuam neste setor, com otimização das instalações existentes nas Universidades e manutenção de pesquisadores e alunos dedicados às ações de pesquisa e extensão em saneamento.

Foi solicitado ainda informações sobre o planejamento da Unidade e o andamento dos trabalhos para a implantação dos demais núcleos regionalizados remanescentes da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (centro-oeste e sul).

Em atenção a este questionamento a Unidade apresentou as seguintes informações:

“Após o lançamento do Edital 43/2010, foram recebidas propostas de instituições de ensino das regiões norte e centro-oeste do País. Destaca-se que nesta última foi implantado um núcleo regional (Nureco) no primeiro ciclo de atividades da ReCESA, com coordenação da Universidade de Brasília – UnB. Entretanto, não houve continuidade das atividades do Nureco no segundo ciclo. Já a Região Norte, até o momento, não teve núcleo regional constituído, tendo em vista não ter sido viabilizado um arranjo local que possibilitasse se alcançar tal objetivo.

A SNSA/MCidades, ao longo destes anos, vem acompanhando as atividades desenvolvidas nos núcleos. No acompanhamento do Edital 43/2010, especialmente, constatou-se alguns desafios, como a articulação intra e inter-núcleos, a aproximação da Universidade com outras entidades do setor e o maior envolvimento do Comitê Gestor, entre outras dificuldades. Verifica-se, assim, como possibilidade de estratégia, a de repensar o atual modelo, de forma que, na possível formação do núcleo norte, estes desafios sejam superados, bem como não haja desestruturação do Núcleo, como houve no centro-oeste.”

Diante da manifestação da Unidade verifica-se que existem três núcleos bem fortalecidos, entretanto, os outros dois ainda não avançaram. Dessa forma, para alcançar a meta estabelecida, é necessário que a SNSA adote medidas adicionais visando superar os desafios já identificados no Edital 43/2010, bem como avançar na implantação e no fortalecimento de outros dois núcleos.

Em relação à meta de **Fortalecer e monitorar as ações do trabalho socioambiental**, a Unidade destacou o seu caráter transversal e o fato de que sua realização ocorre com recursos disponibilizados para o apoio às intervenções físicas em saneamento financiadas pelo PAC. A Unidade destacou também que em 2013 foi dada continuidade às atividades que vem sendo desenvolvidas no âmbito do Programa e que foi concluído, em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do MCidades – SNH, a elaboração de um único Manual para a execução das ações do trabalho socioambiental.

Conforme pode se verificar essa meta é de difícil mensuração, entretanto, avaliando as informações apresentadas pela SNSA de que nas transferências de recursos financiadas pelo PAC uma parte é direcionada para as ações do trabalho socioambiental e de que foi elaborado um Manual para a execução das ações do trabalho socioambiental, considera-se que a Unidade está adotando providências para alcançar a meta prevista.

No que concerne à meta referente a **Elaborar 3 Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)**, a Unidade esclareceu que em 2013 foi realizada a seleção de Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e do CDT/UnB para a elaboração de estudo denominado “*Diagnóstico*

do Saneamento Básico nas RIDE” e que o objetivo geral do estudo é a elaboração do diagnóstico do saneamento básico das RIDE, incluindo os entes federados que as compõem. A Unidade informou também que até o final de 2013 não havia sido concluído nenhum dos três Planos Regionais previstos, mas que a previsão é que os três Planos sejam elaborados até 2015.

Sobre essa meta foi solicitada a Unidade que informasse o resultado da seleção (IFES selecionadas) e o objeto específico a ser desenvolvido por cada instituição.

A SNSA informou que:

“ O resultado da seleção pública oriunda do Edital 01/2012 da SNSA foi publicado no Diário Oficial da União - DOU n.º 66, datado de 8/04/2013, folha n.º 117, cujo extrato consta do ANEXO 2. O objeto desta seleção é a elaboração do “Estudo Diagnóstico de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDES do Brasil (RIDE DF e Entorno, RIDE Polo Grande Teresina/PI e RIDE Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA)”. Foi selecionada a proposta técnica liderada pela Universidade de Brasília - UNB, através do Centro de Desenvolvimento Tecnológico - CDT. O termo de cooperação, portanto, foi firmado com a UNB/CDT e seu extrato publicado no DOU n.º 107, datado de 6/06/2013, folha n.º 130, cópia anexa (ANEXO 2).

Participam do desenvolvimento do trabalho, sob a coordenação da UNB, as seguintes instituições de ensino superior:

- Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF;*
- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí - IF-PI.*

O “Estudo” contempla a elaboração de diagnóstico analítico técnico, social, econômico e institucional e construção de visão estratégica, sobre o contexto atual do saneamento básico, com o objetivo de analisar a situação do Saneamento Básico nas RIDES, em diferentes temas de caráter transversal, e na articulação com outras políticas públicas correlatas. O “Estudo” também visa a subsidiar a elaboração do Plano de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES) do País, já mencionadas.

A UNIVASF e o IF-PI atuarão, respectivamente e de forma prioritária, nas RIDES Pólo Petrolina e Juazeiro e Grande Teresina.”

Foram solicitadas também informações sobre o acordo com o CDT/UnB para a elaboração de estudo denominado “Diagnóstico do Saneamento Básico nas RIDE” (objeto, valores, prazo, estágio de andamento e detalhamento de como esse estudo contribuirá para elaboração dos Planos Regionais de Saneamento Básico das RIDES em elaboração pelas IFES).

Segue a manifestação da Unidade:

“ São destacadas, abaixo, as informações requeridas no que se refere ao Termo de Cooperação entre o MCidades e a UnB/CDT:

✓ *Objeto do Termo de Cooperação: elaboração do “Estudo Diagnóstico de saneamento básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDES do Brasil*



(RIDE DF e Entorno, RIDE Polo Grande Teresina/PI e RIDE Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA)”.

✓ *Valor total (orçado): R\$ 4.499.955,00.*

✓ *Prazo: 24 meses, a partir da liberação da 1ª parcela dos recursos, ocorrida em 03/07/2013.*

✓ *Andamento do trabalho: Em 2013 foram feitos ajustes no Plano de Trabalho, decorrentes de entendimentos entre o MCidades e a Unb/CDT. Também foram realizadas reuniões descentralizadas nas RIDES, tanto com as equipes da UNB/UNIVASF e IF-PI, como com representantes dos municípios abrangidos pelo território da RIDE Polo Grande Teresina/PI e da RIDE Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA.*

Cabe destacar que o detalhamento do “Estudo Diagnóstico de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDES do Brasil” resulta na divisão do trabalho (e respectivos resultados) em 3 partes:

- I. ‘Diagnóstico Analítico’ (técnico, social, econômico e institucional) da situação do saneamento básico nas RIDES e nos entes federados que fazem parte de sua composição;*
- II. ‘Visão Estratégica’ com a identificação das condições a serem enfrentadas e a formulação de prognósticos para a política pública e os serviços públicos de saneamento básico para os próximos 20 anos, e*
- III. ‘Plano Regional de Saneamento Básico’ das RIDES.*

Assim espera-se obter, ao final do estudo, o Plano Regional de Saneamento Básico das RIDES do Brasil (RIDE DF e Entorno, RIDE Polo Grande Teresina/PI e RIDE Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA), como consequência direta das atividades a serem desenvolvidas.”

Pelas informações apresentadas constatou-se que os três Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) estão em andamento, entretanto, é importante que a SNSA faça um constante acompanhamento das etapas previstas para que os trabalhos sejam concluídos até 2015.

Finalmente, para a meta de ***Implantar as atividades de monitoramento e revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)***, a Unidade destacou que, ao longo de 2013, a proposta do Plansab foi discutida e aprovada nos Conselhos Nacionais de Saúde, Recursos Hídricos, Meio Ambiente e das Cidades, tendo sido aprovada em dezembro, por meio de Portaria Interministerial. E que as atividades de monitoramento e revisão do Plano serão iniciadas em 2014 e nos anos seguintes.

Constatou-se que o PLANSAB foi aprovado e publicado no DOU do dia 06/12/2013, no entanto, em análise ao Plano, verificou-se a falta de segmentação entre equipes de execução e monitoramento do PLANSAB e insuficiência de pessoal para o adequado monitoramento das metas estabelecidas, conforme demonstra item específico deste Relatório.

Diante do exposto acima, verifica-se que, de forma geral, as metas previstas no PPA 2012-2015 estão sendo cumpridas, com a superação dessas metas em alguns casos.



Além disso, para os casos em que não houve execução ou a execução foi baixa, constatou-se que os esclarecimentos apresentados foram coerentes e que a SNSA está adotando providências, na maioria dos casos, para superar as dificuldades encontradas. Não obstante, conforme já relatado acima, em alguns casos é preciso que a SNSA adote providências adicionais, sob pena de não conseguir concluir as metas nos prazos previstos.

Além disso, é preciso ressaltar que algumas dessas metas do PPA são referentes à contratação de operações, e em muitos casos, atingi-las não significa atingir os objetivos do programa já que existe um elevado número de contratos com obras atrasadas e paralisadas, ou que até mesmo acabam por ser total ou parcialmente cancelados após a contratação.

Para os casos em que a análise realizada pela equipe de auditoria verificou a necessidade de a adoção de medidas ou providências adicionais para o atingimento das metas plurianuais, por este se tratar de um ponto de auditoria que busca avaliar os resultados obtidos pela Unidade em 2013, esses questionamentos futuros serão tratados ao longo do exercício 2014, no âmbito do acompanhamento permanente da Unidade, que buscará informações sobre o andamento dessas metas e as ações empreendidas pela Unidade.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação do desempenho das Ações de Governo sob responsabilidade da SNSA

Fato

Em relação às ações da LOA vinculadas aos programas temáticos, a tabela a seguir, cujos dados foram extraídos do Relatório de Gestão, apresenta a execução física e financeira das principais Ações tratadas no Relatório de Gestão da SNSA.

Programa	Ação	Meta Física			Meta Financeira R\$			
		Previsão (A)	Execução (B)	(B)/(A) (%)	Fixação (dotação final/atualizada) R\$	Execução (despesa empenhada) R\$	Despesa Liquidada R\$	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.	184.332 famílias beneficiadas	16.309 famílias beneficiadas	8,8	673.917.573,00	577.750.494,07	59.627.317,4	8,8
	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.	156.635 famílias beneficiadas	22.096 famílias beneficiadas	14,1	682.457.731,00	448.054.136,89	96.273.656,51	14,1
	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.	33.222 famílias beneficiadas	2.509 famílias beneficiadas	7,55	431.891.263,00	380.891.263,00	32.612.425,81	7,55



	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.	43.056 famílias beneficiadas	0	0	26.694.664,00	1.691.064,00	0,00	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.	193 projetos apoiados	80 projetos apoiados	41	94.767.096,00	94.654.938,15	1.779.839,06	1,87
	8871 – Apoio à Elaboração e Monitoramento de Planos de Saneamento Regionais e Nacional	4 projetos apoiados	1 projeto apoiado	25	1.800.000,00	1.441.358,86	419.146,00	23,3
	20NW - Apoiar a Estruturação e Implementação do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA.	1 projeto apoiado	0	0	100.000,00	0,00	0,00	0
	20NV – Apoio à Implementação de Ações de Desenvolvimento do Setor Águas - INTERÁGUAS	10 estudos realizados	0	0	12.126.571,00	10.000.000,00	0,00	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.	412.400 famílias beneficiadas	91.884	22,3	1.237.201.173,00	1.181.710.272,00	275.652.826,98	22,3

Do quadro acima se verifica que, para todas as Ações em que a meta física a ser atingida se refere à “Família Beneficiada” a porcentagem de execução da meta física é praticamente igual à porcentagem de execução da meta financeira. Dessa forma foi solicitada a Unidade que informasse qual a metodologia utilizada para definir as metas físicas previstas nas ações de responsabilidade da SNSA, bem como apresentasse a documentação que comprova a execução das metas físicas informadas no Relatório de Gestão.

Em relação as Ações em que a meta física a ser aferida se refere à “Família Beneficiada”, a análise realizada consta de item específico (Constatação) deste Relatório de Auditoria. Para as demais Ações, a Unidade apresentou os seguintes esclarecimentos por meio do Ofício nº 002110/2014/AECI/GM/MCIDADES, de 28/05/2014:

Quanto à ação 8871, a Unidade esclareceu que:

“A Lei nº 11.445, de 5/1/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, prevê a coordenação, pelo MCidades, da elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab e dos planos regionais de saneamento básico. Estes últimos, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico (art. 52).

Cabe esclarecer que as Regiões Integrada de Desenvolvimento (RIDEs) correspondem às regiões metropolitanas brasileiras que se situam em mais de uma unidade federativa. Elas são criadas por legislação federal específica, que delimita os municípios que a



integram e fixa as competências assumidas pelo colegiado dos mesmos. A primeira RIDE estabelecida foi a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno. Em 2002, foram instituídas duas novas RIDEs, a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro e a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina.

Em atendimento, portanto, ao preconizado na Lei nº 11.445/2007, a meta física estabelecida prevê a realização de 4 itens, a saber:

- *Apoio à elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, correspondendo a um item;*
- *Apoio à elaboração dos planos regionais de saneamento básico para as RIDEs do País, correspondendo a três itens.*

A metodologia utilizada para definir a meta física, portanto, decorre da estrita observação e cumprimento da Lei nº 11.445/2007, e corresponde à elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico e dos Planos para as três RIDEs existentes no País.”

Em relação às ações 20NW e 20NV, a Unidade informou que complementarmente posteriormente as informações no que se refere às metas físicas dessas ações. Até o encaminhamento deste Relatório as informações complementares não haviam sido recebidas.

Quanto à solicitação para que a Unidade apresentasse a documentação que comprova a execução das metas físicas, apenas foram apresentadas informações relacionadas à ação 8871, a saber:

“O Relatório de Gestão informa a execução de um dos itens previstos na meta física, o qual corresponde à elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab. A comprovação da execução desta meta física pode ser constatada por meio do acesso à versão final do Plansab, disponível no sítio eletrônico do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab.html>).

A versão final do Plano, acessível pelo link acima, foi aprovada pelo Decreto Presidencial nº 8.141, de 20 de novembro de 2013, e pela Portaria Interministerial nº 571, de 5 de dezembro de 2013, esta última assinada pela Casa Civil e pelos seguintes Ministérios: Cidades; Fazenda; Saúde; Planejamento, Orçamento e Gestão; Meio Ambiente; e Integração Nacional. Cópia do Decreto e da Portaria citados constam do ANEXO 1.”

Percebe-se também, pelas informações apresentadas, que a execução das Ações Orçamentárias da SNSA possui como especificidade o grande volume de recursos liquidados em Restos a Pagar. De acordo com a Unidade este fato decorre do caráter plurianual das intervenções apoiadas, que, dada a complexidade e o porte dos empreendimentos, exige prolongado processo de maturação, o qual inclui a adoção de significativo número de medidas preparatórias e se desenvolve por meio de procedimento de desembolso paulatino, em conformidade com a evolução física do empreendimento. Dessa forma como a realização das obras ultrapassa o exercício financeiro de contratação, grande parte dos valores liquidados refere-se a orçamentos de exercícios anteriores.



Essa plurianualidade das intervenções apoiadas, que ultrapassa o exercício financeiro da contratação, também é responsável pelo aparente resultado de baixa execução das ações, ou seja, pelo fato da apuração dos resultados não ocorrer efetivamente ao final do exercício, os valores liquidados anualmente não correspondem efetivamente ao que foi realizado naquele exercício, ocasionando resultados de baixa execução.

O quadro a seguir demonstra a grande quantidade de recursos executados em 2013 com Restos a Pagar:

AÇÃO	PROGRAMA	VALOR EM 01/01/2013	VALOR LIQUIDADO	DESCRIÇÃO DA META	META REALIZADA
10SG	1138 (PPA 2008 a 2011)	357.130.800,16	151.555.251,82	Família beneficiada	50.518
10SG	2040	791.771.762,60	229.678.813,65	Família beneficiada	76.560
10SC	0122 (PPA 2008 a 2011)	475.922.714,99	97.290.254,69	Família beneficiada	26.611
10SC	2068	366.455.141,41	92.100.166,81	Família Beneficiada	25.192
1N08	0122 (PPA 2008 a 2011)	814.248.438,55	130.282.284,43	Família Beneficiada	29.902
1N08	2068	401.134.540,73	96.975.919,55	Família Beneficiada	22.258
10S5	1128 (PPA 2004 a 2007)	341.971.719,46	52.746.417,14	Família Beneficiada	4.057
10S5	0122 (PPA 2008 a 2011)	253.914.652,14	61.575.006,98	Família Beneficiada	4.737
10S5	2068	250.696.198,37	72.704.401,32	Família Beneficiada	5.593
116I	8007 (PPA 2008 a 2011)	14.516.321,89	2.072.249,05	Família Beneficiada	3.342
116I	2068	789.888,60	3.487,77	Família Beneficiada	6
1P95	1136 (PPA 2008 a 2011)	41.348.262,54	8.541.450,19	Projeto elaborado	125
1P95	2068	84.434.845,70	12.455.439,74	Projeto Apoiado	187
20NV	2068	1.500.000,00	1.498.670,00	Estudo Realizado	
20NW	2068	500.000,00	46.140,00	Projeto Apoiado	1
8871	1136 (PPA 2008 a 2011)	9.620.556,17	149.935,00	Projeto apoiado	3
TOTAL			1.009.675.888,14		

O valor liquidado no exercício é pequeno comparado ao valor inscrito no início do ano, o que demonstra ou que as previsões orçamentárias não estão levando em consideração o cronograma das obras, ou que os atrasos na execução estão elevados, perdurando mais de um exercício.

Em relação às dificuldades encontradas pela SNSA na execução de algumas ações, segue abaixo as informações apresentadas pela Secretaria no Relatório de Gestão e em resposta às Solicitações de Auditoria.

Ação 10SG – Manejo de Águas Pluviais



A Unidade informou que a evolução da execução ao longo do ano ocorreu dentro do esperado, pois se tratam de obras de drenagem urbana, que em regra, provocam grandes transtornos para a população e em muitas ocasiões há necessidade de remoção de famílias, envolvendo ainda desapropriação de grandes áreas, e, por vezes, demanda tempos maiores do que aqueles inicialmente previstos.

A Unidade informou também as situações que vêm prejudicando o desempenho das obras nessa ação, quais sejam:

- Constantes reprogramações dos contratos, sejam por necessidade de alteração de métodos construtivos, sejam por alteração de traçados nos locais de intervenções;
- Problemas relativos à ocupação do solo, decorrentes da venalidade e da ausência quase total de fiscalização apropriada, idônea e confiável, o que dificulta a aplicação de critérios técnicos na liberação de áreas de loteamento;
- Planejamento deficiente por parte dos proponentes, decorrente, em grande parte, da baixa capacidade técnica daqueles que buscam recursos para este tipo de obra; e
- Carência por parte dos estados e municípios do plano diretor de drenagem.

Em relação às medidas adotadas para enfrentar as dificuldades, a Unidade informou que vem promovendo uma constante revisão em seus normativos, e também aprimorando o processo de seleção dos empreendimentos, de forma a escolher os projetos cujo desenvolvimento esteja em níveis mais avançados, o que acarreta diminuição de problemas durante a execução do empreendimento, adiantando o prazo para conclusão das obras, com conseqüente maior benefício à população local.

Com relação às estratégias para auxiliar na continuidade das obras, a Unidade destacou que, em 2013, foram realizadas reuniões presenciais, videoconferências e visitas técnicas *in loco* tanto com os proponentes que apresentavam dificuldades em iniciar as obras, quanto com aqueles cuja situação era de entrave para a retomada das obras paralisadas e atrasadas, buscando alternativas e prazos para a solução de problemas.

Da relação de obras visitadas, apresentada pela SNSA em resposta a SA n.º 201406272/002, verificou-se que várias delas se referiam a obras da ação 10SG, o que demonstra que a Unidade está buscando superar as dificuldades encontradas.

Ações 10SC – Abastecimento de Água e 1N08 – Esgotamento Sanitário

Dentre os fatores que dificultaram a execução dessas ações no exercício de 2013, a Unidade citou:

- A restrição financeira imposta pela STN, iniciada de forma mais branda em meados de 2013 e que avançou para, praticamente, restrição total nos três últimos meses do ano.
- A extinção estabelecida pela STN da reserva técnica de 5% do valor do repasse que era solicitado quando da emissão da Autorização de Início do Objeto – AIO.



Em relação à restrição financeira a SNSA esclareceu que a credibilidade das ações do PAC Saneamento obtida ao longo dos últimos sete anos, nos quais não havia registro de falta de financeiro e o desempenho dependia exclusivamente da performance do proponente/executor, foi duramente atingida e recebeu-se uma enorme demanda para a disponibilização dos recursos financeiros, que inclusive resultou na paralisação de obra por estrangulamento financeiro do executor.

Quanto à reserva técnica a Unidade explicou que este valor ficava depositado na conta vinculada e possibilitava o pagamento sem a necessidade de esperar a medição apresentada à CAIXA, ou seja, sem ter que aguardar o prazo para a realização do desbloqueio, que em média, dura cerca de 2 a 3 semanas desde sua solicitação a sua efetivação, quando não verificados problemas para sua liberação pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Dessa forma com a extinção dessa reserva os recursos demoram mais para serem liberados o que afeta negativamente as obras.

Não há o que se recomendar em relação à restrição financeira, pois esse fator não está na governabilidade da Unidade, entretanto, em relação à extinção da reserva técnica a Unidade terá que revisar seus normativos e buscar alternativas para se adequar a essa nova sistemática.

Ação 10S5 – Saneamento Integrado

Dentre os fatores que impactaram a execução dessa ação, a SNSA destacou os seguintes:

- A publicação da Lei nº 12.844/2013, em 19 de julho de 2013, que instituiu a desoneração da folha de pagamento para algumas empresas da construção civil, impactando grande parte dos empreendimentos, que teve a necessidade de recalcular os custos unitários, atrasando as análises dos orçamentos;
- O contingenciamento de recursos pela Secretaria do Tesouro Nacional, a partir de outubro de 2013, causando problemas para os proponentes junto aos seus contratados, levando à redução do ritmo das obras e em alguns casos paralisação;
- As privatizações de alguns serviços de saneamento que levaram a paralisações de alguns empreendimentos até que fossem definidas as áreas sob a responsabilidade de terceiros e/ou fossem reprogramados os contratos;
- Dificuldades nas negociações para reassentamento de famílias, com consequentes questionamentos do Ministério Público e Defensoria Pública;
- Dificuldades para obtenção de licenciamento ambiental;
- Insuficiência de quadros técnicos dos proponentes para solucionar pendências de execução dos objetos em prazos razoáveis;
- Diversos problemas relacionados a licitações, em função de apontamentos da CGU; e
- Paralisação de obras em função de dificuldades com o aporte de contrapartida para a produção de unidades habitacionais.

Em relação a essa ação foi solicitada que a Unidade informasse, de forma mais detalhada e, se possível, dando exemplos concretos, de que forma as dificuldades relatadas abaixo (extraídas do Relatório de Gestão) impactaram na execução dessa ação:



- A desoneração da folha de pagamento para algumas empresas da construção civil;
- As privatizações de alguns serviços de saneamento;
- As dificuldades nas negociações para reassentamento de famílias;
- Dificuldades para obtenção de licenciamento ambiental;
- Insuficiência de quadros técnicos dos proponentes para solucionar pendências de execução dos objetos em prazos razoáveis;
- Diversos problemas relacionados a licitações, em função de apontamentos da CGU; e
- Paralisação de obras em função de dificuldades com o aporte de contrapartida para a produção de unidades habitacionais.

A Unidade, por meio do Ofício nº 002110/2014/AECI/GM/MCIDADES, de 28/05/2014, apresentou as informações solicitadas.

Em relação à desoneração da folha de pagamento para algumas empresas da construção civil:

“A Ação de Saneamento Integrado possui a grande parcela de seus recursos oriundos de operações do PAC 1, empreendimentos nos quais já ocorreram um série de rescisões contratuais entre os proponentes e suas empreiteiras e alterações de projetos, que originaram a necessidade de novas licitações para execução de obras e serviços e reprogramações dos Termos de Compromisso.

Portanto, quando da publicação da Lei da Desoneração, existia uma série de projetos (orçamentos) em análise na nossa Mandatária e mesmo Laudos de Análise de Engenharia - LAE's que já haviam sido aprovados e emitidos, para os quais em vários os proponentes já haviam publicados os Editais de Licitação.

Para todos estes houve necessidade de solicitarem-se novos orçamentos e refazer todas estas análises.”

A Unidade transcreveu na sua resposta a Orientação de Desoneração que a Mandatária (CAIXA) encaminhou as suas gerências para demonstrar a sua complexidade, e também apresentou os seguintes exemplos de acordos recentes firmados com proponentes:

- ***“TC nº 0222.668-59, destinados ao saneamento integrado do Complexo Jardim Irene em Santo André/SP (reunião realizada em 18 de fevereiro):***

Meta 3: Construção de tanque de retenção de águas pluviais

A licitação desta meta foi concluída e a empresa vencedora já foi contratada pela Prefeitura. A Prefeitura emitiu Ordem de Serviço, as obras foram iniciadas e há condições de apresentação de Boletim de Medição ao final do mês de fevereiro/2014. A previsão de duração das obras é de 16 meses.

No entanto, a licitação ainda está em análise na GIDUR/CAIXA em função de problemas relacionados à desoneração do INSS e a GIDUR/CAIXA não poderá pagar Boletim de Medição enquanto a licitação não for analisada e aprovada.



Destaca-se ainda que o desbloqueio de recursos referente a esta meta é a única possibilidade de retomada para evitar o distrato do contrato que poderá acontecer em 16/04/2014 em função do disposto nas Portarias 287/2013 e 43/2014.

Diante desta situação pactuou-se o seguinte calendário de providências:

- a. Prazo limite para conclusão da análise da licitação pela CAIXA: 28/02/2014 ;*
- b. Prazo limite para entrega do 1º Boletim de Medição à CAIXA, comprovando o início das obras e a retomada da execução do Termo de Compromisso: 16/04/2014.*

Para superação das pendências que impedem a emissão da Autorização para Início do Objeto (AIO) pela CAIXA é imprescindível que a prefeitura repactue o contrato de obras (CTEF) com a empresa vencedora do certame licitatório para desonerar o INSS da folha de pagamentos.

• TC nº 0218.824-66 Saneamento Integrado Billings - Eldorado/Caviúna em Diadema/SP:

Meta 2: *Obras de urbanização e construção de 140 UHs pelo PMCMV – Caviúna (aproximadamente R\$ 8,5 milhões)*

Esta etapa já foi licitada e os projetos executivos foram executados com recursos da Prefeitura. A licitação e os projetos foram entregues para análise na CAIXA. Destaca-se que a licitação desta etapa deverá seguir regras da desoneração do INSS na folha de pagamentos, o que pode dificultar o processo. Há pendências de titularidade para as obras de urbanização e para o terreno onde serão construídas 140 UHs pelo PMCMV (já vinculadas): Prefeitura informa que as áreas já foram decretadas de interesse social e que faltaria apenas a demarcação urbanística. A previsão de duração das obras é de 14 meses.

Como nos exemplos citados, estas situações ocorreram em várias outras operações.”

Em relação às privatizações de alguns serviços de saneamento:

“Desde o início do PAC, já ocorreram privatizações de serviços de saneamento, que impactaram em operações (Termos de Compromisso). Sem nos estender muito em relação a condições em que é ou não possível aportar recursos da União em áreas privatizadas, situação que, ainda, não está suficientemente esclarecida na legislação, portarias e manuais vigentes, temos por princípio que para todas as concessões onerosas não é possível aportar recursos de OGU. Tal procedimento acarreta a imediata suspensão dos desbloqueios com renegociação com o proponente para a continuidade das obras de saneamento integrado e até mesmo rescisão dos TC’s, com devolução dos recursos da União em alguns casos, como veremos nos exemplos abaixo:

• Região Metropolitana de Recife:

Na Região Metropolitana de Recife o Estado de Pernambuco promoveu uma PPP, que originalmente previa algumas áreas de atuação para o setor privado e outras para sua empresa a COMPESA. Posteriormente, em função dos Termos de Compromisso que possuía com recursos de OGU promoveu um aditivo contratual alterando as áreas do privado e conseqüentemente do público. Tal situação não está definida, sendo que está



em análise na Consultoria Jurídica do Ministério das Cidades. Este problema já provocou a suspensão de recursos de algumas operações de saneamento.

Em relação a saneamento integrado temos as operações abaixo listadas, que encontram-se envolvidas no mesmo, alguma paralisadas e outras com andamentos em ritmo lento.

RM Recife – TC's passíveis de cancelamento em virtude da PPP

Contrato	Município	Repasse
022263996	Jaboatão dos Guararapes	37.464.000,00
022391671	Jaboatão dos Guararapes	44.600.000,00
022263550	Olinda	91.698.224,40
022391785	Olinda	70.222.758,28
021859827	Olinda	51.989.221,00
035098838	Olinda	76.620.000,00
021876007	Olinda	16.680.400,00
022391899	Paulista	42.832.653,17
TOTAL		432.107.256,85

* Os R\$ 110 milhões citados no Relatório de Gestão referem-se ao VI dos contratos no município de Jaboatão dos Guararapes, que está envolvido no imbróglio do Termo Aditivo da PPP.

• **TC nº 0350.976-96 - Aparecida de Goiânia**

- 02/08/2013 - Serviços de esgotamento sanitário subdelegados à Foz Saneamento/SA, sendo que o problema foi consolidado em setembro de 2013, quando foi efetuada a suspensão dos recursos financeiros;
- 03/10/2013 - MCIDADES solicitou a devolução de recursos referente à meta esgotamento sanitário no valor de R\$ 7,94 milhões, o que foi providenciado pelo proponente;
- Após negociações com o proponente, decidiu-se pela conclusão das obras, desde que o proponente arcasse com recursos de contrapartida com toda a meta de esgotamento sanitário (~R\$ 23 milhões);
- 31/03/2014 - Aprovada SPA de reprogramação da 1ª Etapa na qual a meta de esgotamento sanitário de R\$ 23.323.568,36 será executada apenas com recursos de contrapartida;
- 19/05/2014 aprovada a SPA da 2ª Etapa, totalizando um investimento de R\$ 80,8 milhões dos quais R\$ 57,5 milhões de OGU e R\$ 23,3 de contrapartida
- A título de esclarecimento, os transtornos ao empreendimento podem ser observados na seguinte evolução de execução:
 - De setembro de 2012 a julho de 2013 o empreendimento evoluiu de 0 a 51,8% de execução;
 - De julho de 2013 até o momento não houve qualquer evolução, o que esperamos que se regularize com a aprovação total do empreendimento no corrente mês.

• **TC nº 0218.596-09 - Cuiabá/MT**

Favelas Jardim Vitória, Florianópolis e União – R\$ 31.179.228,53. – O investimento previa a construção de 160 UH, esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação e



iluminação - VR: Operação rescindida em 13/02/2012 uma vez que o proponente não manifestou interesse em negociar a execução do esgoto como contrapartida. Esta operação também estava envolvida na Operação Pacenas da Polícia Federal. A operação encontra-se em tomada de contas para a devolução dos recursos de R\$ 752 mil que haviam sido desbloqueados.

- **Operações canceladas antes da Ordem de Início em virtude de privatizações:**
 - **TC nº 0350.986-10 - Ariquemes/RO:** Saneamento Integrado em Ariquemes - rede coletora de esgoto, ligações domiciliares, elevatória, ETE, interceptores e emissários e drenagem - VR: 26.746.709,66. Operação cancelada em 11/01/2012.
 - **TC nº 0350.985-06 - Rio de Janeiro/RJ:** Saneamento Integrado da Bacia de Marangá - Deodoro, Realengo, Padre Miguel e Magalhães Bastos - rede coletora, ligações domiciliares de esgoto, EE e interceptores, ETE e macrodrenagem- VR: 168.056.021,62. Operação cancelada em 11/01/2012.”

Quanto às dificuldades nas negociações para reassentamento de famílias:

“O processo de reassentamento de famílias é sempre um grande problema, pois envolve questões sociais, afetivas, econômicas, entre outras.

Em muitas operações de saneamento integrado é necessário efetuar o reassentamento de centenas e às vezes de milhares de famílias. As dificuldades encontradas envolvem desde famílias que não aceitam ser reassentadas, que não desejam receber uma nova moradia (seja pelo TC ou pelo Programa Minha Casa Minha Vida) ou que não concordam com as indenizações, até famílias que não se enquadram nos requisitos para serem beneficiadas com uma moradia totalmente subsidiada, seja por possuírem renda superior ao estabelecido, seja por serem proprietários de outro imóvel.

Essas dificuldades, somadas à existência de indústrias e comércios nas áreas da intervenção onde se fazem necessárias as remoções, são as maiores motivadoras de entraves na execução das obras, pois exigem indenizações, muitas vezes vultosas ou ilegítimas, que são praticamente todas judicializadas.

Em geral estes reassentamentos são acompanhados pelo Ministério Público, que por sua vez, também, efetuam as suas exigências e/ou recomendações.

Para exemplificar, citamos abaixo operações que foram extremamente impactadas por estas situações:

- **TC 0218.721-29 – Saneamento Integrado na Bacia do Rio Maranguapinho em Fortaleza/CE.**

Esta operação inicialmente detectou em seu levantamento cadastral de 2008 um total de 9.422 famílias a serem impactadas, das quais 6.543 para reassentamento e 2.979 para indenizações e permutas.

Em 2012, com a execução das obras já se detectava 12.265 famílias a serem atendidas das quais 5.572 famílias a serem indenizadas.



Inicialmente estavam previstos recursos da ordem de R\$ 1,5 milhão de contrapartida para indenizações, atualmente os recursos alocados para indenizações são da ordem de R\$ 92 milhões. Para que o proponente pudesse fazer frente a este ônus foi autorizado o mesmo efetuar um empréstimo no Programa PROPAC, para financiar a sua contrapartida.

Este TC também foi impactado com o atraso do contrato firmado com a Secretaria Nacional de Habitação para a produção das 6,5 mil unidades habitacionais, que foi arrolado na Operação Gárgula da Polícia Federal. O atraso na produção habitacional trouxe graves atrasos nos serviços de drenagem e urbanização das margens do TC de saneamento Integrado, uma vez que é necessário a retirada da população das margens para a execução dos serviços.

• TC 0292.891-31 – Saneamento Integrado no Córrego Ferrugem em Belo Horizonte/Contagem/MG.

Esta operação prevê a construção de aproximadamente 1000 unidades habitacionais para reassentamento de famílias que moram em locais onde serão construídas bacias de amortecimento para conter as cheias do Córrego Ferrugem que afetam Belo Horizonte e região metropolitana. Para a construção de tais unidades, o Governo do Estado de Minas Gerais, responsável pelo Termo de Compromisso, realizou seguidas licitações que não apresentaram interessados. Com isso, o atraso no início da construção das unidades habitacionais que servirão de alternativa habitacional para as famílias que devem ser reassentadas gerou grande insegurança, dificultando o processo de reassentamento que estava sendo iniciado.

Além disso, o Estado prevê indenização das benfeitorias como alternativa habitacional para as famílias que assim desejarem. Considerando que os terrenos onde estão morando as famílias são públicos, há previsão de indenização apenas das construções, e não dos terrenos. No entanto, a Defensoria Pública de Minas Gerais apresentou solicitação de revisão dos critérios que definem os valores das indenizações recebidas, recomendando que o valor da indenização deve englobar também a posse do terreno, e não apenas a benfeitoria. Esta solicitação está sendo avaliada pelo proponente, e enquanto isso o processo de reassentamento tem seu ritmo bastante prejudicado em função da resistência das famílias.”

No que se refere às dificuldades para obtenção de licenciamento ambiental:

• “TC 0218.824-66 – Saneamento integrado e urbanização no Sistema Billings - Eldorado / Complexo Caviúna – Diadema/SP

Esta operação foi contratada em 2007 e, em função de sua localização nos arredores da Represa Billings, reservatório de água que abastece São Paulo e região metropolitana, conseguiu obter licenciamento ambiental por parte da CETESB apenas em fevereiro de 2014. Com isso, os valores contratados ficaram bastante defasados, gerando grandes dificuldades na sua execução.

• TC 0223.344-52 – Saneamento integrado e urbanização - Rosário I, II, III – Sabará/MG

Esta operação como é da ciência da CGU foi paralisada uma vez que a licença ambiental emitida aceitava o despejo in natura dos esgotos no Rio das Velhas. Tão logo



se detectou tal irregularidade que era permitida pela Legislação de Minas Gerais, os desbloqueios foram suspensos por longo período até que fosse encontrada alternativa para o tratamento dos esgotos.”

No que concerne à insuficiência de quadros técnicos dos proponentes para solucionar pendências de execução dos objetos em prazos razoáveis:

“São notórias as dificuldades de muitas Prefeituras e Governos de formarem um quadro técnico e eficiente em termos quantitativos e qualitativos, muito em função das restrições existentes em suas estruturas de cargos, carreiras e vencimentos, bem como dificuldades administrativas, orçamentárias e financeiras.

O problema se agrava quando tratamos de municípios menores e/ou recentemente criados, que não possuem “know how” na execução de grandes empreendimentos como os que são implementados através do PAC. Esses empreendimentos exigem uma equipe de trabalho multidisciplinar para lidar com as questões relacionadas à coordenação e fiscalização da execução das obras, à gestão administrativa, orçamentária e financeira dos recursos e, ainda, capacidade técnica para tratar de questões legais, sociais e ambientais inerentes ao empreendimento.

Por estes motivos, entre outros, os proponentes não conseguem solucionar as pendências apresentadas da forma célere como se espera.

Seguem exemplos de operações rescindidas por falta de equipe técnica para dar andamento aos procedimentos para a execução dos empreendimentos ou operações com desempenho aquém do esperado:

Contrato	Empreendimento	Valor de Investimento Original	Valor de Investimento Atual	Assinatura do TC	% Execução atual	Rescisão contratual em andamento
0223.347-85	Saneamento integrado e urbanização - Complexo Morro Alto Vespasiano/MG	R\$ 50.000.000,00	R\$ 2.093.203,93	27/12/2007	67,07%	S
0223.342-33	Saneamento integrado e urbanização - Bacia do Ribeirão da Mata, Pedro Leopoldo/MG	R\$ 27.450.000,00	R\$ 27.450.000,00	19/12/2007	33,36%	S
0218.868-95	Saneamento integrado e urbanização - Bairros Setor União, Irmã Dulce e Taguari, Palmas/TO	R\$ 14.221.098,47	R\$ 15.061.112,89	18/09/2007	28,58%	
0226.551-42	Saneamento integrado e urbanização - Orla do Aturiá - Erradicação de palafitas, Macapá/AP	R\$ 14.581.322,00	R\$ 24.867.988,24	19/10/2007	14,62%	
0226.552-57	Saneamento integrado e urbanização - Ressaca do Bairro Congós, Macapá/AP	R\$ 16.045.709,00	R\$ 22.653.791,84	19/10/2007	30,28%	
0222.652-79	Saneamento integrado e urbanização - Loteamento Santa Bárbara, Alvorada/RS	R\$ 27.398.027,65	R\$ 30.277.138,52	14/12/2007	54,81%	
0224.350-68	Saneamento integrado e urbanização - Vila Augusta, Viamão/RS	R\$ 12.065.268,69	R\$ 12.000.000,00	31/12/2007	9,53%	
0223.646-03	Saneamento integrado e urbanização - favelas Belmonte, Três Poços, Sto. Agostinho, Vila Brasília e outros, Volta Redonda/RJ	R\$ 34.075.821,99	R\$ 35.141.206,35	14/09/2007	36,53%	S



Quanto aos diversos problemas relacionados a licitações, em função de apontamentos da CGU:

“As auditorias efetuadas, frequentemente, constataam desconformidades, como o superfaturamento por quantidade, por sobrepreço e por desequilíbrio econômico-financeiro e falhas na composição do BDI, originadas nos editais de licitação.

A solução destas questões demanda tempo, bem como em algumas situações causam litígios entre os proponentes e seus contratados. Em muitos casos os proponentes são obrigados a efetuar devoluções de recursos, que causam problemas no aporte das contrapartidas.

Temos também situações em que as licitações não podem ser aceitas por descumprirem uma série de requisitos legais que foram apontadas por Órgãos de Controle, como por exemplo, o TC nº 0350.970-30 - Saneamento Integrado no Bairro Grota Criminosa, Marabá/PA.

Ressaltamos, que foi considerado como uma dificuldade, no sentido de que é necessário tempo para ser resolvido, mas que obviamente somos totalmente favoráveis às auditorias e as consideramos muito importantes para se detectar os problemas no início e não no final quando a solução é extremamente mais difícil ou impossível.”

Em relação à paralização das obras em função de dificuldades com o aporte de contrapartida para a produção de unidades habitacionais:

“Durante o exercício de 2013 uma série de contratos tiveram problemas no aporte de contrapartida resultando em redução de metas do empreendimento ou aumento dos valores de repasse ou utilização de rendimentos devidamente aprovadas pela SEPAC. A Tabela a seguir apresenta alguns exemplos:

Contrato	UF	Prop.	Município Beneficiado	Empreendimento	VI (R\$ mi)	VU (R\$ mi)	CTP (R\$ mi)	Motivação/Observações
022260595	AC	E	Rio Branco	Saneamento integrado e urbanização - Bairro Nova Estação - erradicação de palafitas	36,44	31,30	5,14	Foi necessário o SEPAC autorizar a utilização de rendimentos, redução CTP e aporte de repasse para conclusão do empreendimento.
021871988	CE	M	Fortaleza	Saneamento Integrado, urbanização e proteção de mananciais - Campo Estrela	14,13	12,10	2,03	Redução do valor de contrapartida - e consequente aumento de repasse - autorizada pelo SEPAC por meio do Ofício nº 385/SEPAC/MP para conclusão do empreendimento
022290859	GO	M	Águas Lindas de Goiás	Saneamento integrado e urbanização - Barragem do Rio Descoberto	30,56	27,61	2,95	Obra praticamente concluída, entretanto a última liberação está condicionada ao aporte de contrapartida.



Contrato	UF	Prop.	Município Beneficiado	Empreendimento	VI (R\$ mi)	VU (R\$ mi)	CTP (R\$ mi)	Motivação/Observações
021859827	PE	E	Olinda	Saneamento integrado e urbanização UE 15 – Caixa d'água, Córrego do Abacaxi, Alto do Cajueiro e Vila do Tetra - Bacia do Beberibe	55,83	52,51	3,32	Existem BMs aferidos mas para desbloquear está faltando comprovação de CTP que deve ser assinada pelo governador.
021860176	RJ	M	Nova Iguaçu	Saneamento integrado e urbanização - Bairros Jardim Laranjeiras e Jardim Cabuçu	29,51	28,03	1,49	Houve alteração de interveniente executor (Município para Estado) para conclusão das obras (5 ETEs compactas) em virtude de dificuldades do município no aporte de contrapartida.
021880311	RJ	M	Rio de Janeiro	Saneamento integrado e urbanização - Complexo da Tijuca	56,70	13,40	0,04	06/05/14: Obra física concluída - aguardando a liberação da última medição que depende do aporte de contrapartida. A demora advém da dificuldade deste proponente em reliquidar faturas de anos anteriores para adequar aos valores de repasse e contrapartida previstos para desbloqueio, em função da glosa que recaiu na medição final de obras.
022292129	SC	M	Joinville	Saneamento integrado e urbanização Jardim Paraíso	15,13	13,33	1,80	Obras das UHs paradas devido a problemas de aporte de contrapartida:
022267218	SP	M	Ferraz de Vascelos	Saneamento integrado e urbanização - favelas Céu II, Jardim Juliano, Vila Mariana, Jardim Castelo	30,27	27,57	2,70	Nenhuma UH foi concluída, pois depende do aporte de CTP
021861422	SP	M	Taboão da Serra	Saneamento integrado e urbanização de favelas - Jardins Trianon, Record e São Judas Tadeu	35,32	32,17	3,15	Não há desbloqueios desde dez/2013 - grande dificuldade orçamentária do Município para arcar com a contrapartida.”

Da análise das informações apresentadas verifica-se que:

Em relação à desoneração da folha de pagamento não foi possível mensurar o seu impacto no prazo de aprovação dos projetos, uma vez que se trata de nova metodologia por meio da qual os entes envolvidos (CAIXA e proponentes) tiveram que se readaptar aos novos parâmetros. Além disso, a Unidade citou exemplo de projetos que tiveram que ser reanalisados em função desse fato.

Quanto às privatizações de alguns serviços de saneamento, a SNSA citou algumas obras em que as privatizações acarretaram atrasos nessas obras. Entretanto, em função de que a própria SNSA afirmou que a situação em relação às condições em que é ou não possível aportar recursos da União em áreas privatizadas (concessões onerosas), ainda,



não está suficientemente esclarecida na legislação, portarias e manuais vigentes, é importante que a Unidade provoque o debate entre as instâncias responsáveis de forma a consolidar e uniformizar o entendimento sobre o assunto.

No que se refere às dificuldades nas negociações para reassentamento de famílias, concorda-se com a SNSA que o tema é complexo e costuma demandar longos períodos para solucionar, inclusive com demandas judiciais.

Em relação às dificuldades para obtenção de licenciamento ambiental, concorda-se que esse fato acarreta atrasos na execução das obras, no entanto, provavelmente as dificuldades na obtenção das licenças decorrem de falhas na atuação do proponente, seja no planejamento/estudos preliminares, seja na elaboração do projeto básico ou até mesmo em alterações de projeto não submetidas tempestivamente aos órgãos ambientais. Dessa forma é necessário que a SNSA atue no sentido de orientar os tomadores de recursos para a importância de um planejamento e de um projeto básico consistente, bem como para o fato de que a obtenção das licenças faz parte do processo normal, e por isso, o tempo decorrente para elaboração dos estudos e projetos necessários para a obtenção das licenças deve estar previsto no cronograma do contrato.

No que se concerne à insuficiência de quadros técnicos dos proponentes a SNSA apresentou uma relação de vários empreendimentos que foram rescindidos por falta de equipe técnica para dar andamento à execução dos empreendimentos ou porque o desempenho estava aquém do esperado. É importante ressaltar que embora esta CGU reconheça que esse problema de fato existe, a Unidade deve buscar mecanismos para minimizá-lo por meio da realização de capacitação com os tomadores de recursos, além do constante aprimoramento do processo de seleção dos empreendimentos, de forma a escolher os projetos cujos proponentes tenham melhor estrutura gerencial para executá-los.

Quanto aos problemas relacionados a licitações, na maioria das vezes são ocasionados por falhas na atuação dos proponentes, dessa forma, mais uma vez a SNSA pode atuar por meio da realização de capacitações com os tomadores de recursos.

Por fim, no que se refere à paralisação em função de dificuldades com o aporte de contrapartidas, é importante que a SNSA verifique se tal problema decorre de falha na atuação da CAIXA ao aprovar as operações sem a comprovação da disponibilidade orçamentária dos proponentes ou com os recursos assegurados que estão no orçamento sob rubricas genéricas, que abrangem não só a obra em questão mas outras obras de mesma natureza no ente federado.

Ação 116I – Manejo de Resíduos Sólidos

De acordo com o Relatório de Gestão a grande redução de dotação orçamentária identificada nessa Ação se explica pelo fato de que havia a previsão de lançamento de processo de seleção de propostas de manejo de resíduos sólidos urbanos, entretanto, o escopo do programa não foi aprovado pela Casa Civil da Presidência da República, assim não houve novas contratações e os recursos previstos foram remanejados para outros programas e ações do PAC Saneamento.

A Unidade informou que, em 2013, um dos principais problemas com relação à execução de galpões de triagem foi a questão da rejeição dos moradores dos bairros à unidade instalada, gerando manifestações populares, ações de políticos e inclusive



depredações nas obras em andamento. E que este fato impossibilitou a continuidade das obras e forçou o proponente a buscar outros terrenos e o respectivo reinício dos processos de contratação de empresa, com prejuízos aos cofres públicos, pois não havia funcionalidade das etapas que foram executadas.

Outro problema relatado pela Unidade foi a indisponibilidade de terrenos públicos desimpedidos por parte do proponente para a implantação dos galpões de triagem.

Além disso, a Unidade informou que a defasagem entre a seleção e o início das obras acaba por aumentar significativamente os preços das obras com relação aos recursos previstos na portaria de seleção e que as alterações de projetos em função da mudança do terreno do galpão ocasionam atraso de, no mínimo, seis meses no andamento do contrato.

As providências relatadas pelo Ministério das Cidades para esses casos foram as seguintes:

- Para os casos de manifestações de populares e do legislativo municipal contrários aos locais dos galpões ou à cessão de uso destes para os catadores e para as mudanças de áreas dos galpões, os catadores têm entrado com representação junto ao Ministério Público Federal – MPF que, através de ação civil pública, tem acionado os municípios, a fim de buscar soluções que não prejudiquem os catadores beneficiados com os galpões.
- O MPF tem promovido audiências públicas com os diversos atores envolvidos e feito recomendações ao Ministério das Cidades e à CAIXA, com a finalidade de resguardar os direitos dos catadores em articulação com os municípios.
- Para os casos de dificuldade ou resistência das prefeituras em promover cessão de uso do espaço para as cooperativas de catadores, o Ministério das Cidades atuou junto aos municípios, notificando-os de que os destinatários do benefício dos galpões devem ser as cooperativas ou associações de catadores, conforme compromisso firmado na época da seleção, sob pena de devolução dos recursos.
- Para contratos com os governos estaduais para construção de galpões, o Ministério das Cidades tem sugerido que os municípios beneficiados atuem como intervenientes executores, para poderem mediar de forma mais eficiente os conflitos entre as comunidades vizinhas aos galpões e os catadores.

A SNSA apresentou várias medidas que estão sendo adotadas para superar as dificuldades encontradas na execução da ação 116I, dessa forma acredita-se que os problemas serão minimizados no decorrer dos próximos exercícios.

Considerando que a SNSA informou, para a maioria das ações sob sua responsabilidade, as dificuldades encontradas e as providências que estão sendo adotadas para superá-las; considerando que em muitos casos os entraves encontrados independem de uma atuação da SNSA (restrições financeiras, ingerências políticas, mudança na legislação, falta de pessoal); considerando as dificuldades existentes na mensuração das metas físicas; e considerando que a baixa execução das ações decorre principalmente do fato das intervenções apoiadas serem plurianuais; conclui-se, no que se refere à execução física e financeira das principais ações sob a responsabilidade da



SNSA, que a Unidade tem desempenhado um papel condizente com as dificuldades encontradas, buscando as soluções possíveis dentro das suas possibilidades, como os acordos com as Instituições Federais, a capacitação de proponentes, o aprimoramento dos normativos e dos processos de seleção de proponentes, e a atuação efetiva junto aos proponentes.

Entretanto é necessário apontar que a situação do setor de saneamento no país demanda esforços ainda maiores das autoridades responsáveis, como pode ser comprovado por vários estudos que retratam a situação crítica do setor de saneamento do Brasil.

Segue abaixo algumas informações sobre essa situação e a fonte dessas informações.

- No Brasil são 7 milhões de habitantes que ainda não tem acesso a banheiro.

Fonte: Estudo Progress on Sanitation and Drinking Water – OMS/UNICEF, 2011.

- Nas 100 maiores cidades do Brasil, municípios tratados no Ranking do Saneamento – base SNIS 2011 vivem 78 milhões de habitantes, ou seja, 40% da população brasileira.
- Dos 78 milhões, em 2011, quase 92% da população tinha acesso à água potável, ou seja, mais de 6 milhões de habitantes ainda não tinham acesso.
- Nessas 100 cidades somente 38,5% dos esgotos são tratados. Significa que essas cidades lançam o equivalente a 3.500 piscinas olímpicas de esgotos por dia na natureza.
- 23 das 100 cidades analisadas ofereciam água tratada a 100% de sua população.
- 36 das 100 cidades possuíam índice de coleta de esgoto superior a 80% da população e apenas 3 delas atendiam a 100%: Franca, Santos e Belo Horizonte.
- Apenas 10 municípios possuíam índice de tratamento de esgoto superior a 80%: Sorocaba, Niterói, São José do Rio Preto, Jundiaí, Curitiba, Limeira, Ribeirão Preto, Londrina, Maringá e Petrópolis.
- Dos 100 municípios analisados, 53 investiram menos de 20% do que arrecadam na melhoria ou ampliação do sistema.
- A média de perdas de água para os 100 municípios foi de 40,22%, pior, portanto que a média nacional que foi de 38% em 2011.

Fonte: Ranking Trata Brasil com avaliação dos serviços de saneamento nas 100 maiores cidades do País, base SNIS 2011.

Dos 62,8 milhões de domicílios, quase 27 milhões de residências (42,9%) ainda não têm rede coletora de esgoto.

- O número de domicílios beneficiados por rede coletora de esgoto aumentou de 54,9% em 2011, para 57,1% em 2012.
- O maior crescimento regional ocorreu no Sul, onde o avanço foi de 35,7% em 2011 para 42,3% em 2012.
- A região Norte se manteve estável em relação a 2011 com 13% de domicílios com acesso a rede coletora de esgoto.
- O Sudeste ainda é a região com melhor a cobertura de rede de esgoto, 84,1% dos domicílios tem o serviço.



Acesso a serviços essenciais no Brasil, segundo residências atendidas - Pnad 2012

	Iluminação elétrica (%)	Coleta de esgoto (%)	Rede de água (%)	Coleta de lixo (%)	Fossa rudimentar (%)
2011	99,3	54,9	84,6	88,8	16,6
2012	99,5	57,1	85,4	88,8	16,6

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Síntese dos Indicadores de Pnad 2012

- Estudo do Trata Brasil “De Olho no PAC”, que acompanha a execução de 138 grandes de saneamento em municípios acima de 500 mil habitantes (sendo 112 obras do PAC 1 e 26 obras do PAC 2), mostra que apenas 14% das obras foram concluídas até Dezembro de 2012.
- 90 das 138 obras monitoradas encontram-se paralisadas, atrasadas ou não iniciadas. Significa que 65% das obras não estão cumprindo os cronogramas.

Fonte: Pesquisa 'De Olho no PAC' - Instituto Trata Brasil

Impacto financeiro:

- Em 2010, as perdas de faturamento das empresas operadoras com vazamentos, roubos e ligações clandestinas, falta de medição ou medições incorretas no consumo de água, alcançaram, na média nacional 37,5%.
- Índices de Perdas por região: 51,55% na região Norte; 44,93% na região Nordeste; 32,59% na região Centro-Oeste; 35,19% na região Sudeste; e 32,29% na região Sul.
- Somente 40% dos estados brasileiros apresentaram, em 2010, índices de perdas de faturamento inferiores ao nível médio das perdas nacionais.
- Uma redução de apenas 10% nas perdas no País agregaria R\$ 1,3 bilhão à receita operacional com a água, equivalente a 42% do investimento realizado em abastecimento de água para todo o País naquele ano.

Fonte: Estudo: “Perdas de Água: Entraves ao avanço do saneamento básico e riscos de agravamento à escassez hídrica no Brasil” - Instituto Trata Brasil

Impacto na saúde:

- 88% das mortes por diarreias no mundo são causadas pelo saneamento inadequado. (IBGE, 2012).
- Em 2011, no Brasil, 396.048 pessoas foram internadas por diarreia; destas, 138.447 foram crianças menores de 5 anos (35% do total)
- Nas 100 maiores cidades do País, 54.339 pessoas foram internadas por diarreias; 28.594 delas foram crianças entre 0 e 5 anos de idade (53% do total).
- Em 45% dos 100 municípios analisados mais de 50% das internações foi de crianças de 0 a 5 anos.
- O Norte e o Nordeste apareceram entre 2009 e 2011 como as áreas com as taxas mais elevadas de internações por diarreias – 7 das 10 cidades com pior desempenho eram dessas regiões.



- O município de Ananindeua (PA) pode ser considerado um caso crítico, uma vez que ocupou o primeiro lugar com a pior taxa de internação em todos os anos analisados, com valores acima de 900 internações por 100 mil habitantes.
- Em números absolutos, Ananindeua (PA) apresentou os maiores gastos por internação por diarreias, gastou em 2011 um total de R\$ 314.459,00 por 100 mil habitantes.
- Taubaté (SP) é o município com o menor gasto por internação por diarreias, o gasto total foi de R\$ 721,00 por 100 mil habitantes.
- Analisando os índices de atendimento em coleta de esgoto em 2010 (dado mais recente do SNIS), o estudo apontou que em 60 das 100 cidades os baixos índices de atendimento resultaram em altas taxas de internação por diarreias.
- Em 2011, os gastos do SUS com internações por diarreia no país foi de R\$ 140 milhões.
- Nas 100 maiores cidades este gasto foi de R\$ 23 milhões, ou seja, 16,4% do total.

Fonte: Estudo “Esgotamento Sanitário Inadequado e Impactos na Saúde da População 2008-2011” - Instituto Trata Brasil

Impactos à sociedade:

- Por ano, 217 mil trabalhadores precisam se afastar de suas atividades devido a problemas gastrointestinais ligados a falta de saneamento. A cada afastamento perdem-se 17 horas de trabalho.
- A probabilidade de uma pessoa com acesso a rede de esgoto faltar as suas atividades normais por diarreia é 19,2% menor que uma pessoa que não tem acesso à rede.
- Considerando o valor médio da hora de trabalho no País de R\$ 5,70 e apenas os afastamentos provocados apenas pela falta de saneamento básico, os custos chegam a R\$ 238 milhões por ano em horas-pagas e não trabalhadas.
- De acordo com o DATASUS, em 2009, dos 462 mil pacientes internados por infecções gastrointestinais, 2.101 faleceram no hospital.
- Cada internação custa, em média R\$ 350,00. Com o acesso universal ao saneamento, haveria uma redução de 25% no número de internações e de 65% na mortalidade, ou seja, 1.277 vidas seriam salvas.

Fonte: Pesquisa Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro – Instituto Trata Brasil/FGV, 2010.

- A diferença de aproveitamento escolar entre crianças que têm e não têm acesso ao saneamento básico é de 18%;
- 11% das faltas do trabalhador estão relacionadas a problemas causados por esse mesmo problema;
- Apesar do relevante aumento de arrecadação e renda resultantes de maior fluxo de pessoas em 20 destinos turísticos indicados pela Embratur, essas localidades acusam ainda um subinvestimento das necessidades básicas;
- Cada 1 milhão investido em obras de esgoto sanitário gera 30 empregos diretos e 20 indiretos, além dos permanentes quando o sistema entra em operação. Com o investimento de R\$ 11 bilhões por ano reivindicado pelo setor de saneamento, calcula-se que sejam gerados 550 mil novos empregos no mesmo período;



- Se os investimentos em saneamento continuarem no mesmo ritmo, apenas em 2122 todos os brasileiros teriam acesso a esse serviço básico.
- As 81 maiores cidades do país, com mais de 300 mil habitantes, despejam, diariamente, 5,9 bilhões de litros de esgoto sem tratamento algum, contaminando solos, rios, mananciais e praias do país, com impactos diretos a saúde da população.

Fonte: Pesquisa Saneamento, Educação, Trabalho e Turismo – Instituto Trata Brasil/FGV, 2008.

Ganhos ao cidadão e ao país:

- Ao ter acesso à rede de esgoto, um trabalhador aumenta a sua produtividade em 13,3%, permitindo assim o crescimento de sua renda na mesma proporção.
- Com a universalização do acesso a rede de esgoto, a estimativa é que a massa de salários, que hoje gira em torno de R\$ 1,1 trilhão, se eleve em 3,8%, provocando um aumento na renda de R\$ 41,5 bilhões por ano.
- A universalização do acesso a rede de esgoto pode ainda proporcionar uma valorização média de até 18% no valor dos imóveis.
- A valorização dos imóveis pode alcançar R\$ 74 bilhões, valor 49% maior que o custo das obras de saneamento avaliado em R\$ 49,8 bilhões (considerando apenas novas ligações).
- Em longo prazo, o acesso à rede de esgoto implicaria um aumento na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) na mesma proporção do valor médio dos imóveis, um ganho estimado de R\$ 385 milhões ao ano. Já no Imposto Sobre Transferência de Bens de Imóveis (ITBI) o crescimento esperado é superior a R\$ 80 milhões por ano.

Fonte: Pesquisa Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro – Instituto Trata Brasil/FGV, 2010.

O Brasileiro conhece o tema 'Saneamento Básico' e a responsabilidade do Poder Público quanto a estes serviços?

- Com o objetivo de verificar o nível de conhecimento do brasileiro sobre os serviços de saneamento básico, mais especificamente sobre o acesso à água potável, coleta e tratamento dos esgotos, o Instituto Trata Brasil realizou junto com o IBOPE uma pesquisa de opinião. Realizada com 1008 pessoas em 26 grandes municípios - com população acima de 300 mil habitantes-, o estudo revelou que os brasileiros estão mais críticos e bem informados sobre o assunto.

Vejam alguns resultados:

- 81% dos entrevistados souberam relacionar saneamento com os 4 serviços da área (água, esgotos, resíduos sólidos e drenagem).
- Quase metade dos entrevistados (47%) afirmaram haver esgoto ou córrego correndo a céu aberto próximo da residência.
- 31% citaram o saneamento (Esgoto + Limpeza Pública + Coleta de Lixo + Abastecimento de água) como a área mais problemática, ficando atrás somente de saúde (61%), segurança (46%) e drogas (40%).



- Metade dos entrevistados disse que se pudesse não pagaria para ter seu domicílio ligado à rede coletora de esgotos. Outros resultados explicam: Com relação à qualidade dos serviços, 58% afirmaram que o valor pago pela água / esgoto é caro em relação à qualidade do serviço prestado.
- Sobre as melhorias nos serviços de saneamento no bairro onde moram, 41% afirmaram que houve melhora, 44% que permaneceram iguais e 11% que pioraram.
- 75% das pessoas afirmaram que, apesar dos problemas, não cobram melhorias nos serviços. 59% dos cidadãos afirmaram que mesmo quando foram feitas reclamações à Prefeitura ou empresa de água e esgotos reivindicando melhorias, nenhuma medida foi tomada.
- A maioria dos entrevistados (68%) sabe que o Prefeito é o principal responsável pelos serviços da área de saneamento básico. No que se refere à fiscalização, a maior parte dos entrevistados (55%) diz caber também à Prefeitura e 18% ao governo do Estado. A Agência Reguladora, órgão realmente responsável, foi citada por apenas 1% dos entrevistados. 13% das pessoas não sabem.

Fonte: A percepção do brasileiro quanto ao saneamento básico e a responsabilidade do poder público - Instituto Trata Brasil/Ibope, 2012.

Diante do exposto, não podemos afirmar que a situação crítica do setor de Saneamento decorre de uma má gestão da SNSA no exercício examinado, mas é importante alertar a Unidade sobre tal situação, de forma que ela seja considerada nas decisões e na definição das prioridades da Pasta.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Inadequação na metodologia de aferição das metas físicas das Ações de Governo sob a responsabilidade da SNSA.

Fato

Na avaliação do atendimento às metas físicas previstas na Lei Orçamentária Anual – LOA, para as Ações de Governo sob a responsabilidade da SNSA, verificou-se a inadequação na metodologia utilizada, a qual considera a meta física executada a partir do valor percentual da meta financeira realizada, ou seja, calcula-se o percentual atingido pela execução financeira em relação à dotação inicial e aplica-se esse percentual para a obtenção da meta física atingida no exercício.

A tabela a seguir apresenta os casos divulgados no Relatório de Gestão da Unidade que estão nessa situação, podendo-se visualizar a similaridade do percentual de execução entre o físico e o financeiro:

Programa	Ação	Meta Física			Meta Financeira R\$			
		Previsão (A)	Execução (B)	(B)/(A) (%)	Fixação (dotação final/ atualizada) R\$	Execução (despesa empenhada) R\$	Despesa Liquidada R\$	Desp Liq./ Fixação (%)
2068	10SC	184.332 famílias beneficiadas	16.309 famílias beneficiadas	8,8	673.917.573,00	577.750.494,07	59.627.317,4	8,8



	1N08	156.635 famílias beneficiadas	22.096 famílias beneficiadas	14,1	682.457.731,00	448.054.136,89	96.273.656,51	14,1
	10S5	33.222 famílias beneficiadas	2.509 famílias beneficiadas	7,55	431.891.263,00	380.891.263,00	32.612.425,81	7,55
	1161	43.056 famílias beneficiadas	0	0	26.694.664,00	1.691.064,00	0,00	0
2040	10SG	412.400 famílias beneficiadas	91.884	22,3	1.237.201.173,00	1.181.710.272,00	275.652.826,98	22,3

Dessa forma foi solicitada a Unidade que informasse qual a metodologia utilizada para definir as metas físicas previstas nas ações de responsabilidade da SNSA, bem como apresentasse a documentação que comprovasse a execução das metas físicas informadas no Relatório de Gestão.

A Unidade apresentou os seguintes esclarecimentos por meio do Ofício nº 002110/2014/AECI/GM/MCIDADES, de 28/05/2014:

A SNSA, ao contratar um empreendimento, empenha parcela do recurso e, na medida em que a obra tem sua execução aferida, líquida 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 obrigatoriedade 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 2013) 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\$ 13.000,00; ii) abastecimento de água - R\$ 3.656,00; iii) esgotamento sanitário - R\$ 4.357,00; iv) resíduos sólidos - R\$ 620,00; e, v) drenagem urbana - R\$ 3.000,00. Esses valores são utilizados, portanto, como médias para construção das metas físicas. Para a modalidade Estudos e Projetos a meta utilizada é a quantidade de projetos selecionados.

Para cálculo da previsão de metas físicas, tem-se tomado como referencial o valor disponibilizado anualmente pelas Leis Orçamentárias. 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. Para a determinação da meta física realizada de estudos e projetos são considerados os projetos com data de início efetivo no exercício e com percentual de execução maior do que 0% no exercício.

Das informações apresentadas pela SNSA, constata-se que nos casos das ações 10SC, 1N08, 10S5, 116I, e 10SG, as metas físicas são calculadas em função dos valores disponíveis (orçamento). Dessa forma, as informações sobre as metas físicas executadas não refletem a realidade. Conforme relatado pela própria Unidade, essa não é a melhor forma de mensurar as metas das ações, uma vez que, de fato, os beneficiários finais só observarão os resultados após a conclusão das obras e a efetiva operação dos sistemas. Além disso, o cálculo das metas físicas é feito considerando um valor médio por família beneficiada, sem considerar as especificidades de cada intervenção. Não obstante o fato dessa sistemática ser inadequada, a SNSA alega que essa foi a alternativa encontrada para atender às exigências impostas pelos sistemas de planejamento governamentais.

Saliente-se que, mesmo que inadequada, a estimativa do número de famílias beneficiadas com base no valor do investimento somente poderia ser utilizada no momento da fixação da meta (coluna previsão). Isso porque, nesse momento, os projetos executivos não estão elaborados. Esse cálculo, entretanto, não deveria ser utilizado na aferição (coluna execução). Esta deveria partir de dados reais coletados em campo. Cite-se como exemplos: se a intervenção destina-se à implantação de uma rede de abastecimento de água ou rede coletora de esgotos, deve ser aferido o número de ligações domiciliares efetivamente conectadas às novas redes e em operação; se envolve produção habitacional, o número de unidades efetivamente entregues aos beneficiários.

Portanto, reafirmamos que o computo da realização da meta física como uma proporção dos pagamentos já efetivados não retrata o efetivo atingimento dos objetivos, visto que, pelas características das intervenções, são realizados desembolsos parciais para etapas de obra que ainda não estão produzindo benefícios.

A implementação de uma metodologia de aferição parcial, ao longo da execução, requer ajustes nos normativos dos programas, nas minutas de termos de parceria e contratos de repasse e no contrato de prestação de serviços com a mandatária, de forma a estabelecer que as informações necessárias sejam fornecidas pelos proponentes e atestadas pela mandatária.

Causa

Utilização de metodologia inadequada para aferição das metas físicas atingidas pelas Ações de Governo.



Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar a Unidade apresentou a seguinte manifestação, por meio do DESPACHO nº 125/2014 DDCOT/SNSA:

“Observa-se que a quantidade de famílias beneficiadas é declarada pelo proponente à CAIXA, mandatária da União para operacionalização dos contratos firmados com recursos do Orçamento Geral da União. Assim, o MCidades obtém as metas previstas no contrato, incluindo a previsão das famílias beneficiadas, por meio da Síntese do Projeto Aprovado – SPA.

As informações obtidas na SPA são inseridas manualmente pelo servidor responsável pelo contrato no SACI- Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos do MCidades, porém ainda podem sofrer variações no decorrer da execução dos empreendimentos quando há necessidade de revisões dos projetos e reprogramações. Como estas informações não são disponibilizadas sistematicamente pela CAIXA, o seu acompanhamento e aferição posterior ficam prejudicados. Alguns casos de alterações não chegam ao conhecimento do MCidades, pois para evitar maiores gargalos operacionais na CAIXA, nas análises de reprogramações foi estabelecido que apenas para alterações significativas, ou seja, cujo valor de investimento seja superior a 10% (dez por cento) do valor original do contrato deverão ser emitidas novas SPAs para o envio ao MCidades, de modo que nem sempre dispomos das metas físicas previstas atualizadas.

Quanto às metas concluídas, a CAIXA informa que também não as dispõe rotineiramente, e, portanto não as disponibiliza de forma sistemática. Esta informação é obtida pela CAIXA diretamente com as regionais quando solicitadas pontualmente pelo MCidades, e ainda, apenas consegue atendê-la para os contratos acima de R\$ 20 milhões.

É importante frisar outras dificuldades para a apuração das famílias beneficiadas conforme segue:

- Inexistência de conceitos definidos claramente pelo Governo Federal para o estabelecimento e acompanhamento das metas físicas das ações de saneamento no PAC.*
- Dificuldades para a apresentação pelo tomador da estimativa de famílias beneficiadas para intervenções de manejo de águas pluviais, para melhorias da qualidade dos sistemas de abastecimento de água ou esgotamento sanitário e para intervenções de resíduos sólidos urbanos, haja vista que estes serviços trazem benefícios indiretos à comunidade, portanto, de difícil quantificação;*
- Dificuldade para a apuração de metas físicas realizadas no decorrer da execução das obras, uma vez que estas são plurianuais e ainda que os beneficiários finais só observarão os resultados após a conclusão das obras e a efetiva operação dos sistemas;*

Diante do exposto a alternativa encontrada para atender às exigências impostas pelos sistemas de planejamento governamentais, que têm pouca adequação à realidade de execução de obras plurianuais, foi o estabelecimento pela SNSA de valores médios por modalidade para ofertar o serviço para um domicílio (ou família). Estes valores foram obtidos a partir de um estudo estatístico desenvolvido por servidores do Ministério das



Cidades, sobre os custos de um conjunto de projetos apresentados para o Ministério por família beneficiada para os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Desta forma, ainda que reconheçamos as limitações do atual método de apuração de metas físicas, entende-se que o mesmo atende às necessidades acompanhamento do programa, ainda mais por que a superação das dificuldades apontadas depende de definições que estão fora da governabilidade da SNSA. Em particular registra-se que a superação das limitações apontadas depende de uma delimitação mais precisa do conceito de família beneficiada pelos programas de governo, que envolve as demais secretarias finalísticas e a Secretaria Executiva do MCIDADES, além do Ministério do Planejamento, atuando na condição de órgão central de planejamento.”

Análise do Controle Interno

A Unidade, na sua resposta ao Relatório Preliminar, reforça o posicionamento anterior de que a metodologia utilizada na aferição das metas foi a alternativa encontrada em função de que as exigências impostas pelos sistemas de planejamento governamentais não estão adequadas à realidade de execução de obras plurianuais. Além disso, a Unidade destacou outros problemas existentes na apuração das famílias beneficiadas, tais como a dificuldade na real apuração da meta física em função de que estes serviços trazem benefícios indiretos à comunidade, os quais não são possíveis quantificar.

A SNSA também reconhece que a sistemática utilizada tem limitações em relação a real apuração das metas físicas, mas informa que a superação das dificuldades apontadas não está na governabilidade daquela Secretaria. Além disso, a SNSA informa a metodologia utilizada (definição de valores médios por modalidade de intervenção para ofertar o serviço para um domicílio (ou família) a partir de estudo estatístico realizado pelos servidores do Ministério das Cidades), e que essa metodologia atende às necessidades acompanhamento do programa.

Apesar das dificuldades apontadas pela Unidade para a quantificação das famílias beneficiadas pelas Ações de Governo que possuem essa unidade de mensuração de meta física, incluindo a necessidade de decisões de outras instâncias de governo, este Órgão de Controle Interno firma o posicionamento de que há necessidade de mudança nesta sistemática, para que a mesma se adeque a realidade e não mais divulgue informações distorcidas em relação à aplicação dos recursos federais.

Entendemos que o correto seria a aferição plurianual da realização das metas físicas, a partir de uma mudança na metodologia de aferição deste indicador, a ser proposta por esta SNSA à Secretaria Executiva da Pasta. Nesta nova metodologia, sugere-se que a aferição da meta física seja considerada uma etapa da transferência de recursos realizada, a ser realizada ao final da intervenção com a conclusão das obras.

Para a implementação dessa mudança, as áreas competentes deverão proceder ajustes nos normativos dos programas, nos normativos de contratação e execução, nas minutas de termos e parceria e de contratos de repasse e no contrato de prestação de serviços com a mandatária, de forma a estabelecer que as informações necessárias sejam fornecidas pelos proponentes e atestadas pela mandatária.

Lembramos ainda que outras políticas de governo, capitaneadas pelo Ministério das Cidades já trabalham com essa forma de aferição, como o Programa Minha Casa Minha



Vida, o qual, na primeira e segunda etapas, definiu metas plurianuais de contratação de unidades habitacionais e assim realiza a aferição de seus resultados.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que formule uma metodologia de aferição de metas físicas para cada tipo de empreendimento apoiado, que seja fundamentada em dados reais coletados em campo.

Recomendação 2: Recomendamos que seja proposta à Secretaria Executiva ajustes nos normativos dos programas, nos normativos de contratação e execução, nas minutas de termos e parceria e de contratos de repasse e no contrato de prestação de serviços com a mandatária, de forma a estabelecer que as informações necessárias para a aferição das metas físicas sejam fornecidas pelos proponentes e atestadas pela mandatária.

1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de indicadores formalmente instituídos.

Fato

Em relação à existência de indicadores para aferir o desempenho da sua gestão a Unidade informou, no item 2.3 do Relatório de Gestão (Informações sobre outros resultados da gestão – Indicadores) que:

“A SNSA, em cooperação com o IPEA, iniciou, em meados de 2011, projeto objetivando elaborar uma proposta de normativo de avaliação de resultado (matriz de indicadores e método de aplicação) das intervenções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana realizadas no âmbito do PAC. Essa avaliação tem como base a metodologia do modelo lógico de projeto.

Após a realização de oficinas para construção do modelo lógico dos empreendimentos de saneamento e realização de visitas técnicas, foi finalizada, em 2013, uma primeira versão das listas e fichas dos indicadores de produto, resultados intermediários e resultados finais de cada uma das 3 modalidades. Essa documentação foi analisada por várias equipes da Secretaria, cuja análise, foi enviada ao IPEA.

Em setembro de 2013, após avaliação de que a versão do Manual encaminhada pelo IPEA estava pouco desenvolvida, foi iniciada a estruturação de um novo texto, mais adequado ao tipo de orientação que seria necessário aos nossos proponentes (estados e municípios executores das obras). Assim, a nova proposta voltou a ser analisada por equipe técnica do IPEA.”

No item 6.2.2 do Relatório de Gestão (Recomendações do OCI pendentes de atendimento ao final do exercício), há nova menção a respeito do desenvolvimento de indicadores pela SNSA, sendo que, neste momento, houve a separação entre indicadores de desempenho para o acompanhamento das Ações de Governo (PAC e não PAC) e os referidos indicadores que estão sendo desenvolvidos pela SNSA em conjunto com o



IPEA, os quais, neste ponto do Relatório, passaram a ser tratados como indicadores de monitoramento da política, conforme a transcrição a seguir:

“Cabe assinalar que os indicadores atualmente existentes no âmbito da SNSA, objeto dos esclarecimentos prestados pela Secretaria no curso da auditoria de contas realizada em 2013, são indicadores de monitoramento da política. A SNSA tem realizado estudos em conjunto com o IPEA para definição de indicadores de avaliação dos resultados das intervenções de saneamento ambiental. Tais indicadores encontram-se, no entanto, em estágio de elaboração, conforme relatado no subitem 2.3., deste Relatório.”

Ainda sobre o item 6.2.2 do Relatório de Gestão (Recomendações do OCI pendentes de atendimento ao final do exercício) é importante registrar que no Relatório de Auditoria n.º 201305706, referente ao exercício de 2012, foi constatada a ausência de indicadores de desempenho formalmente instituídos. Naquela oportunidade a Unidade informou que não existiam indicadores formalmente instituídos, mas que monitorava 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 foi recomendado a SNSA que avaliasse os indicadores existentes quanto aos critérios de utilidade e mensurabilidade, e se fosse o caso, formalizasse esses indicadores.

Em relação a essa recomendação a SNSA informou no referido item 6.2.2 seu Relatório de Gestão que ainda estava pendente de atendimento. A justificativa apresentada foi a seguinte:

‘Os trabalhos de definição dos indicadores de desempenho da SNSA foram iniciados oficialmente, por meio da Portaria nº 458, de 12 de novembro de 2009, do Ministério das Cidades, que 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, e que teve sua atuação prorrogada por meio das Portarias nº 237, de 12 de maio de 2011 e nº 12, de 05 de janeiro de 2012.

Durante o exercício de 2013, a SNSA realizou estudos e reuniões internas com o fim de revisar os indicadores que foram desenvolvidos desde o início dos trabalhos do mencionado GT, visando avaliá-los quanto às possibilidades de ampliação de sua aplicabilidade.

Dos trabalhos internos e após as revisões efetuadas, chegou-se a dois grupos de indicadores, um para acompanhamento das obras apoiadas por meio de recursos do PAC e outro para obras apoiadas com transferências voluntárias. Em relação ao primeiro grupo, os indicadores definidos foram: execução média do PAC por fase do programa e fonte de recursos; evolução quantitativa e financeira da execução do PAC por Ano de Seleção e por Faixa de execução das Obras; percentual de obras não iniciadas entre seis e 12 meses da contratação e há mais de 12 meses em relação às operações contratadas; percentual de empreendimentos paralisados entre 6 e 12 meses e há mais de 12 meses em relação ao total de empreendimentos iniciados; percentual de obras não iniciadas por faixa de tempo a partir da contratação; distribuição dos contratos PAC por situação da obra; percentual de empreendimentos concluídos do PAC. Para as transferências voluntárias, chegou-se aos indicadores: distribuição dos contratos ativos Não PAC (quantidade) por ano de contratação, situação do contrato e situação da obra; distribuição dos recursos Não Pac, por ano de contratação, situação



do contrato e situação das obras; percentual de Obras não iniciadas Não PAC; percentual de Obras paralisadas e percentual de obras concluídas.

Após discussões internas, os indicadores revisados foram encaminhados, no segundo semestre de 2013, ao Escritório de Gerenciamento de Projetos da Secretaria Executiva do Ministério a fim de subsidiar os trabalhos de preparação do planejamento estratégico do Ministério das Cidades, no âmbito do Projeto “Levantamento de indicadores para subsidiar o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades”.

Em 12 de setembro de 2013, com a contratação da Fundação Getúlio Vargas - FGV, foram iniciados os trabalhos de elaboração do planejamento estratégico do Ministério para o período 2013-2015, o qual inclui, entre as atividades previstas, a definição de indicadores de desempenho em relação aos objetivos estratégicos do Órgão, e a elaboração dos Planos Táticos das Secretarias finalísticas, como um de seus desdobramentos.

Com o planejamento estratégico em curso, a conclusão dos trabalhos de avaliação dos indicadores da SNSA, que consistiria no desenvolvimento de testes para comprovação da sua aplicabilidade, foi postergada. Aguarda-se a finalização dos trabalhos, com o fim de se preservar a coerência entre a escolha dos indicadores da SNSA e os planos estratégico do Ministério das Cidades e tático da SNSA e de se evitar a duplicidade de esforços no processo de formalização dos indicadores.”

Além disso, na análise realizada pela equipe de auditoria em relação ao Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, aprovado pela Portaria Interministerial nº 571/2013, de 05/12/2013, e que trata da instituição de metas para o setor de saneamento nos próximos 20 anos, identificou-se a instituição de vários indicadores para o monitoramento e a avaliação do Plano, conforme a relação a seguir:

- indicadores macroeconômicos e socioambientais (15 indicadores);
- metas (23 indicadores);
- indicadores auxiliares de monitoramento, de resultado e de impacto (a serem definidos com a implementação do Sistema SINISA).

Sobre esses indicadores, a Unidade não informou no Relatório de Gestão se houve vinculação entre esses indicadores instituídos no PLANSAB, os indicadores de avaliação dos resultados das intervenções de saneamento ambiental desenvolvidos pelo IPEA e os definidos pelo Grupo de Trabalho da Portaria nº 458/2009.

Diante do exposto pela Unidade evidencia-se mais uma vez que a Unidade ainda não está monitorando o seu desempenho por meio de indicadores formalizados, sejam eles os indicadores de monitoramento da política (em elaboração em conjunto com o IPEA), ou os indicadores que foram submetidos ao Escritório de Gerenciamento de Projetos da Secretaria Executiva para a sua convalidação junto ao Planejamento Estratégico em elaboração (Indicadores do PAC e das Transferências voluntárias).

Causa

Ausência de efetividade nas diversas iniciativas de definição de indicadores adotadas pelo Ministério



Manifestação da Unidade Examinada

Considerando que a Unidade já havia se manifestado no Relatório de Gestão sobre o motivo da ausência de indicadores, conforme relatado no campo “Fato”, não foi solicitada, durante os trabalhos de campo, nova manifestação. A Unidade também não apresentou manifestação adicional após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria.

Análise do Controle Interno

Novamente, assim como ocorreu nos exercícios anteriores, a avaliação dos indicadores solicitada pelo Tribunal de Contas ficou prejudicada, pois a Unidade ainda não instituiu formalmente esses indicadores.

É importante recordar em relação aos indicadores, que até o exercício de 2012 (gestão do exercício de 2011) a perspectiva era em relação a um Grupo de Trabalho que foi instituído em 2009 (Portaria nº 458, de 12/11/2009 e prorrogações) com a finalidade de definir os indicadores de desempenho a serem utilizados no acompanhamento das ações de governo a cargo das Secretarias finalísticas. Já na gestão do exercício de 2012 a Unidade informou que o Grupo de Trabalho ainda não havia definido os indicadores de saneamento, mas que monitorava seu desempenho por meio de indicadores informais institucionalizados pela área. Tais indicadores tratavam do monitoramento das diversas etapas das obras, tais como: seleção, contratação, execução e conclusão das intervenções.

Nesse momento, em relação à gestão do exercício de 2013, a Unidade informou que estão em processo de conclusão dois grupos de indicadores, os de monitoramento da política, em elaboração junto ao IPEA, e os de desempenho das Ações de Governo (obras apoiadas por meio de recursos do PAC e das obras oriundas de transferências voluntárias), que estão em análise pela Secretaria Executiva a respeito da sua aderência ao Planejamento Estratégico do Ministério.

Dessa forma constata-se que não está havendo efetividade nas diversas iniciativas de definição de indicadores adotadas pelo Ministério. Embora nos casos citados a definição dos indicadores não dependa só da SNSA, mas também de outras instâncias decisórias (Secretaria Executiva) e de outros órgãos parceiros (IPEA), é importante que haja um esforço conjunto de todas as secretarias haja vista a importância desse instrumento para avaliação dos resultados alcançados e para tomada de decisões futuras.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que atue conjuntamente com as demais Secretarias do Ministério das Cidades com objetivo de concluir as diversas iniciativas de definição de indicadores adotadas até o momento pela Pasta.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO



Necessidades de aprimoramentos dos procedimentos, normas e rotinas com vistas à redução dos estoques de obras não iniciadas, atrasadas e paralisadas.

Fato

A Unidade apresentou, em seu relatório de Gestão, as informações especificadas na parte B, do item 30, do Anexo II, da DN TCU n.º 127, de 15/5/2013, as quais dizem respeito aos contratos de repasse e termos de compromissos que apresentaram obras atrasadas e paralisadas ao longo do exercício de 2013.

Da análise de seu conteúdo, conclui-se que, apesar dos esforços empreendidos, os resultados obtidos não foram satisfatórios.

A Unidade monitora o andamento dos empreendimentos de sua carteira por meio de um servidor designado como monitor da intervenção. De acordo com as informações prestadas em resposta à solicitação de auditoria n.º 201406272/002⁶, suas atribuições serão definidas em manual interno⁷ em formalização na Unidade, e a intensidade do monitoramento varia conforme o tipo de transferência.

Transferências Voluntárias (Operações Não-PAC)

Para as transferências voluntárias, por limitações da Unidade, não é possível uma atuação caso a caso por haver cerca de 8.950 contratos ativos. Nesse caso, as operações são acompanhadas “*no atacado*”. Assim, a partir de bases de informações, são solicitadas providências à CAIXA e aos tomadores de forma genérica. São identificados grupos de contratos que se encontram em uma mesma situação, e é enviada uma única solicitação de providências para toda a relação.

As providências solicitadas consistem no estabelecimento de prazos limite para solução de pendências, negociação para que tomadores assumam parcelas de repasse que não possam ser aportadas pelo Ministério, encerramento de etapas de contrato com funcionalidade imediata, redução de metas físicas, cancelamento de contratos de repasse e termos de compromisso, além da abertura de tomadas de contas especiais.

Verifica-se que a Unidade não dispõe de uma rotina que permita avaliar os resultados obtidos quando essas medidas são adotadas. Não há procedimentos formais que determinem que, quando do encerramento de contratos parcialmente executados, seja avaliado se a quantidade de famílias efetivamente beneficiadas é ao menos proporcional à quantidade prevista no projeto original. Também não há nenhuma rotina que permita apurar se os recursos que ficaram à disposição desses contratos ou termos de compromisso e acabaram por ser devolvidos, não teriam trazido melhores benefícios ao atingimento dos resultados dos programas caso tivessem sido aplicados em outras intervenções.

Saliente-se que a Portaria Interministerial n.º 507 estabelece, em seu art. 5º, que caberá ao concedente promover o monitoramento, acompanhamento e fiscalização do convênio, além da avaliação da execução e dos resultados.

6 DESPACHO n.º 072/2014 DDCOT/SNSA

7 Manual de Procedimentos e Rotinas do DDCOT



De um total de 1.011 contratos com obras iniciadas, segundo o relatório de gestão, 20,47% apresentavam, ao final do exercício, obras atrasadas, e 25,72% encontravam-se paralisados. Verifica-se que houve progresso em relação ao exercício anterior, quando esses números eram, respectivamente, 29,58% e 32,5%.

Saliente-se, todavia, que apesar do decréscimo na quantidade de obras atrasadas e paralisadas, os resultados dos esforços para sua retomada não foram satisfatórios.

Verifica-se que o percentual de obras com problemas de execução, de um total de 1.208 contratos ativos, é significativo, ou seja, 40,73% das operações contratadas “não PAC”, no montante de R\$ 411.385.400,11 e, apesar do esforço institucional da SNSA para solução dos problemas, permanecem não iniciadas, atrasadas ou paralisadas.

Além disso, 66,6% das obras que se encontravam paralisadas ao final de 2012 não foram retomadas ao longo do exercício. Portanto, uma quantidade significativa de empreendimentos permaneceu sem execução por um período de pelo menos um ano, deixando de trazer benefícios, estando sujeitas à deterioração dos serviços já executados e causando transtornos à população.

Desse modo, a SNSA deve buscar dar continuidade ao aprimoramento dos controles internos administrativos, bem como da interlocução com a CAIXA, a fim de conferir mais celeridade na conclusão das obras custeadas com recursos da União, por intermédio do Ministério das Cidades.

Foi destacado ainda no Relatório de Gestão da Unidade que, em função do grande número de contratos, o monitoramento é realizado de forma sistemática, sendo aplicados critérios de priorização para a seleção dos contratos a serem incluídos em monitoramento específico, em função da grande quantidade. A SNSA informou que embora o monitoramento seja realizado de forma sistemática, a cada ano cresce a quantidade de contratos monitorados de forma específica.

O relatório informa que 160 contratos foram incluídos no monitoramento específico. Todavia, avalia-se que o quantitativo monitorado foi reduzido quando se considera que o exercício iniciou-se com 596 contratos em situação irregular. Avalia-se como ideal que a quantidade de contratos monitorados fosse pelo menos igual à quantidade de contratos em situação anormal.

Apesar dos esforços empreendidos, em 55,6% dos contratos monitorados não houve evolução física, o que indica necessidade de aprimoramento das ações adotadas, conforme tratado em ponto específico deste Relatório.

Termos de Compromisso do PAC

As operações decorrentes de termos de compromisso integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, por representarem 82% do volume de recursos, são monitoradas individualmente. Nesse monitoramento são realizados contatos com a CAIXA e com os tomadores por videoconferências ou por telefone, reuniões presenciais com a CAIXA e participação no GGI – Gabinete de Gestão Integrada, que realiza reuniões mensais, coordenadas pela CAIXA, com o objetivo de acompanhar a evolução dos termos de compromisso e dar os devidos encaminhamentos às pendências identificadas.



O Relatório informa que ao longo do exercício foi empreendido um monitoramento mais intensivo em relação às obras paralisadas. Todavia, houve acréscimo na quantidade de termos de compromisso que se encontravam nessa situação e no montante do investimento correspondente.

Saliente-se que o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do MCidades inseridos no PAC - MICE⁸ estabeleceu como regra de transição o prazo de 30 de novembro de 2013 para retomada das obras que se encontravam paralisadas há mais de um ano, sob pena de cancelamento, conforme transcrito a seguir:

12.6.4. Os Termos de Compromisso que, na data da edição desta Portaria, já estiverem há mais de doze meses consecutivos sem desbloqueio, ou que venham a adquirir essa condição no período compreendido entre a data da sua publicação e 30 de novembro de 2013 terão até esta data para retomada da obra, sob pena de aplicação do disposto no subitem 12.6.1.

Os resultados demonstram que a Unidade não aplicou a sanção estipulada. Embora houvesse 65 termos de compromisso paralisados há mais de um ano, apenas 4 deles foram cancelados.

Acrescente-se o fato de que 24% dos contratos ativos finalizaram o ano com obras paralisadas. Avalia-se que esse montante é expressivo e indica sério problema no acompanhamento empreendido pela Unidade.

No Relatório de Gestão da Unidade, Anexo IV – Demonstrativo das Obras Atrasadas e Paralisadas ao Longo de 2013, observa-se ainda que a SNSA tem atuado realizando reuniões para discussão acerca das obras não iniciadas e tem monitorado o prazo de obras sem Autorização para Início do Objeto em 24 meses. Entretanto, observa-se o montante de R\$ 4.807.822.827,59, destinado a obras com contratos assinados a entre os exercícios de 2008 a 2012, sem início. Assim, a SNSA deve ter atenção no que concerne à identificação dos problemas que impedem o início das obras, a fim de buscar soluções que possam diminuir esses prazos, seja pelo estabelecimento de regras ou sanções em seus normativos ou por meio do monitoramento dos empreendimentos.

Na avaliação da equipe de auditoria, as medidas que culminam com distrato, cancelamento e encerramento de contratos ou termos de compromisso com redução de meta física são necessárias e devem ser mantidas, face ao estoque de empreendimentos em situação irregular para os quais não se consegue negociar com os tomadores outra solução, mas não contribuem para o atingimento dos objetivos dos programas de governo.

Considera-se que uma atuação com foco mais preventivo produziria melhores efeitos, evitando que os contratos atingissem situações críticas.

Dentre as medidas a serem sugeridas, destaca-se que a adoção de um maior controle sobre alterações de projetos. Partindo da premissa que a avaliação da viabilidade da proposta original foi adequada, reformulações da concepção do projeto deveriam ser exceções raras, mas não o são.

8 Portaria nº 164, de 12 de abril de 2013, publicada no DOU nº 71, de 15 de abril de 2013.



Portanto, há que se considerar a hipótese de que os tomadores possam estar promovendo alterações que não se destinem necessariamente a melhorar a adequação e funcionalidade do projeto. A fim de mitigar esse problema, sugere-se que sejam inseridos nos normativos dos programas dispositivos exigindo que, para a reformulação de qualquer projeto já aprovado pela mandatária, seja comprovado por meio de estudo de viabilidade que a alteração foi motivada por circunstâncias imprevisíveis e que a nova proposta é vantajosa em relação à original em termos de funcionalidade e alcance a um maior número de beneficiários. As normas não devem permitir alterações que reduzam metas físicas sem reduzir proporcionalmente os investimentos previstos.

Um dos motivos que levam ao número excessivo de contratos em situação adversa (paralisados, atrasados ou não iniciados) é a existência de aberturas nas normas emitidas pela Unidade e que contribuem para a ocorrência dos problemas citados. Como exemplo, podemos citar o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do MCidades inseridos no PAC - MICE estabelece, em seu item 15.3:

15.3. Será rescindido o Termo de Compromisso que não obtiver da MANDATÁRIA a Autorização de Início de Objeto – AIO - no prazo de 12 (doze) meses, a contar de sua assinatura, prorrogável por até 12 (doze) meses, mediante solicitação justificada pelo COMPROMISSÁRIO e encaminhada à MANDATÁRIA.

Entende-se que não é justificável admitir normativamente que um contrato permaneça por 24 meses sem que sua execução seja iniciada. A manutenção dessa cláusula no manual induz os proponentes a estenderem demasiadamente a fase de elaboração dos projetos, contribuindo para que o estoque de operações com situação “não iniciada” se mantenha elevado.

Sugere-se alterar o manual, estabelecendo, nessa cláusula, um prazo de 6 (seis) meses prorrogável por mais 6 (seis).

No caso de estudos e projetos, o normativo é ainda mais flexível, induzindo não só o atraso no início do contrato em questão, com o também de outros eventuais contratos que dele dependam:

“15.3.1. Quando o objeto do Termo de Compromisso referir-se à elaboração de estudos, planos e projetos, admitir-se-á a prorrogação adicional do prazo fixado no item 15.3 por até 12 (doze) meses, totalizando o máximo de 36 (trinta e seis) meses, mediante solicitação justificada pelo COMPROMISSÁRIO e encaminhada à MANDATÁRIA”.

Sugere-se excluir essa alínea e manter, assim, o prazo prorrogável de 6 (seis) meses sugerido para o item 15.3.

Outra cláusula que, entende-se, poderia ser aprimorada é a que estabelece:

“12.6.1 Os Termos de Compromisso que não apresentarem Relatório de Execução por mais de doze meses consecutivos, caso não sejam retomados, serão encerrados pela MANDATÁRIA, preservados, nos limites do previsto no Termo de Compromisso, os recursos necessários à execução das metas mínimas indispensáveis para dar funcionalidade às obras iniciadas, excluindo-se as demais”.



Na avaliação da equipe de auditoria, não é razoável que uma cláusula de um normativo permita que um empreendimento permaneça paralisado por 12 (doze) meses, situação que eleva o custo da intervenção à medida que o tempo de paralisação vai sendo ampliado, e, certamente, a sua manutenção acarreta a elevação dos estoques de contratos paralisados.

A situação se faz ainda mais grave em razão do estabelecido, para os empreendimentos destinados à prevenção e ao enfrentamento de desastres naturais, na Portaria Interministerial MPOG/MF/MI/CGU/MS nº 130, de 23/4/2013:

Art. 2º As transferências de que trata o art. 1º serão realizadas da seguinte forma:

I - transferência e desbloqueio de até 30% (trinta por cento) dos recursos, correspondente à primeira parcela, para conta vinculada mantida pelo ente federativo, após a comprovação da contratação da obra ou serviço pelo ente federativo beneficiário;

II - transferência e desbloqueio de até 40% (quarenta por cento) dos recursos, correspondente à segunda parcela, após apresentação do relatório de execução da primeira etapa, devidamente atestado por autoridade do ente federativo beneficiário; e

III - transferência do restante dos recursos após apresentação do relatório de execução da segunda etapa, devidamente atestado por autoridade do ente beneficiário, condicionado o seu desbloqueio à apresentação dos boletins de medição, devidamente atestados por autoridade do ente federativo beneficiário.

A manutenção desses dois normativos combinados induz a paralisação das obras em dois momentos: logo após a assinatura dos Contratos de Execução e Fornecimento - CTEFs e ao atingir 30% de execução. Saliente-se que, como a portaria admite desbloqueio nesse momento, os executores podem tender a aplicar os recursos recebidos em outros investimentos que não a execução das obras, dilatando os cronogramas. A associação dessa norma ao item 12.6.1 do MICE, pode fazer com que o estoque de contratos paralisados aumente ainda mais.

Sugere-se, portanto, que a cláusula seja alterada, estabelecendo que, no momento em que o contrato ficar paralisado, assim caracterizado quando uma medição de obras não apresentar evolução em relação à medição imediatamente anterior, seja expedida notificação com vistas ao encerramento do contrato, na forma da legislação. Sugere-se estabelecer também que a periodicidade das medições deva ser, no mínimo, mensal.

Como medida de incentivo a um maior controle social, sugere-se a realização de estudo objetivando criar um mecanismo de divulgação exata do objeto pactuado, em linguagem acessível à população. Cumpriria esse papel a criação de um sistema a ser alimentado pelos tomadores, CAIXA e Ministério. Cada proposta seria instruída com um conjunto de informações a respeito do projeto de intervenção (*briefing*), contendo o objeto pactuado, os valores do investimento, o cronograma proposto, a descrição das metas a serem atingidas e representação gráfica em croquis com a sua localização geográfica. Ao aprovar os projetos, a CAIXA validaria o material, confirmando que as características contidas no “*briefing*” estariam conferindo com as do projeto aprovado. O Ministério das Cidades, ao aprovar a SPA da proposta, acessaria o sistema e divulgaria a informação para a sociedade (projeto final aprovado).

A partir daí, qualquer alteração na proposta (seja de prazo de execução, de valores ou de característica dos projetos/metap físicas) teria que ser divulgada pelo mesmo canal, acompanhada da justificativa para essas alterações. Espera-se, com isso, que os



beneficiários atuem mais intensamente junto aos tomadores, exigindo o cumprimento dos prazos pactuados, cobrando providências no caso de paralisações e avaliando a pertinência das justificativas propostas para alterações contratuais.

Outro problema identificado e que dificulta o processo de monitoramento diz respeito à acurácia das informações prestadas pela mandatária a respeito da execução dos contratos e termos de compromisso. A Unidade informou, em seu relatório de gestão⁹:

Observa-se que um dos critérios de seleção para o monitoramento específico passou a ser a data da última atualização de percentual físico como indicador de tempo de paralisação, ao invés da utilização direta da situação da obra informada pela CAIXA, visto que o dado da “Situação da obra” disponibilizado nem sempre corresponde à realidade.

De fato, a equipe de auditoria observou, em reunião com a equipe técnica, que os monitores das intervenções, ao realizarem suas atividades, frequentemente constataam que as informações da situação das obras obtida na base de dados da CAIXA são inconsistentes.

Dessa forma, esta Controladoria entende que, em que pese o esforço empreendido pela SNSA e seu excelente corpo técnico, os problemas relacionados aos percentuais de obras com problema de execução (não iniciadas, atrasadas e paralisadas) e montante de recursos aplicados nesses empreendimentos, significam, na verdade, uma oportunidade de melhoria para os controles internos administrativos ligados à gestão de transferências, conforme abordado em ponto específico deste Relatório.

Causa

Deficiência na intensidade das ações de monitoramento da carteira de contratos de repasse e termos de compromisso; Falhas no acompanhamento dos serviços prestados pela Mandatária e não aplicação de sanções por força do contrato de prestação de serviços com ela firmado; Estabelecimento de prazos excessivamente elásticos nos normativos internos nos quais os contratos de repasse e termos de compromisso podem permanecer com obras paralisadas ou não iniciadas.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade se manifestou nos termos do Despacho nº 125/2014 DDCOT/SNSA, enviado por meio do Memorando nº 00281/2014/GAB/SNSA/MCIDADES, de 03/07/2014, conforme transcrição a seguir:

“Em relação aos contratos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o DDCOT, ao contrário do que coloca a CGU em seu relatório, tem aplicado tempestivamente a sanção prevista no subitem 12.6.1 do *Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do MCidades inseridos no PAC*, para obras paralisadas há mais de um ano.

A partir de 30 de novembro de 2013, prazo final estabelecido pelo MICE para retomada dos TC cujas obras já estavam paralisadas há mais de 12 meses, quando da publicação do normativo, o DDCOT vem realizando mensalmente o monitoramento da carteira cujas obras completam 12 meses de paralisação. Ao final de cada mês, a lista com os

9 Relatório de Gestão, Item 9.1 – Obras Paralisadas – Transferências voluntárias, página 126.



empreendimentos paralisados é enviada à CAIXA para que se manifeste sobre a situação do empreendimento, com informações sobre o andamento das obras e sobre a funcionalidade do que já foi executado.

A partir dessas informações são definidos encaminhamentos para cada situação, que podem ser:

- i) o encerramento do contrato com devolução dos recursos, quando a etapa de obra executada não tiver funcionalidade e o MCIDADES avaliar que a continuidade da execução da obra tornou-se inviável, nos prazos e condições admitidos pelo PAC;
- ii) o encerramento do contrato sem devolução dos recursos, quando as metas executadas possuem funcionalidade imediata;
- iii) continuidade da execução do contrato com redução de metas e valores, pactuando-se prazos e condições para finalização do empreendimento; e
- iv) continuidade da execução do contrato, sem redução de metas e valores. Esta última situação é aplicável nos casos em que a conclusão do objeto é indispensável para dar funcionalidade ao que já foi executado, de modo a evitar a ocorrência de obras inacabadas e sem funcionalidade, ou em caso de tratamento excepcional na forma do item 19.3 do *Manual de Instruções Para Contratação e Execução dos Programas e Ações do MCIDADES -PAC*.

Os resultados desse acompanhamento para as obras que deviam ser retomadas até 30 de novembro de 2013 são apresentados no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 – Resultados obtidos com o monitoramento das Obras Paralisadas com vencimento de prazo para retomada até 30 de novembro de 2013.

SITUAÇÃO	QTDE	VR - R\$ MILHÕES	%
Retomadas	63	762,0	58,3
Obra Física Concluída	25	405,0	31,0
Operação cancelada/Em cancelamento	2	5,6	0,4
Não retomadas	11	100,9	7,7
Encerramento suspenso por decisão judicial*	2	25,0	1,9
Em TCE	1	9,0	0,7
TOTAL	104	1.307,5	100

* Contratos envolvidos na subdelegação dos serviços de saneamento pela SANEAGO - Ação Cautelar do STF nº 3505, de 11/12/13, juiz Marco Aurélio defere em favor do estado, para que a União se abstenha de instaurar qualquer procedimento de cobrança ou tomada de contas e de inscrever os autores em cadastros de inadimplência, devendo, ainda, restabelecer as transferências, até julgamento do mérito.

Adicionalmente, apresenta-se abaixo o resumo dos encaminhamentos adotados para os termos de compromisso que fizeram 12 meses de paralisação após 30 de novembro de 2013:

Quadro 2 – Resultados obtidos com o monitoramento das Obras Paralisadas com vencimento de prazo para retomada a partir de 30 de novembro de 2013, até maio de 2014.

SITUAÇÃO	QTDE	VR - R\$ MILHÕES	%
Retomadas	12	196,6	33,3
Obra Física Concluída	13	168,2	28,5



Operação cancelada/Em cancelamento	1	5,8	1,0
Não retomadas	11	219,5	37,2
TOTAL	37	590,1	100

Os resultados apresentados nos Quadros 1 e 2 demonstram que a atuação do DDCOT obteve resultados concretos para 81% dos recursos, sendo que 30% dos recursos tiveram as obras concluídas, 50% tiveram as obras retomadas e 0,6% dos recursos tiveram os contratos cancelados.

Dentre as obras não retomadas, 3 contratos tiveram metas e valores reduzidos, correspondentes a 13,5% da carteira não retomada, conforme demonstrado no Quadro 3. Os demais não puderam ter metas reduzidas, mas estão sendo monitorados de forma intensiva de modo que seja verificado o cumprimento dos prazos pactuados e, em caso de insucesso, serão encerrados, ressalvados os casos excepcionalizados nos termos do item 19.3 do MICE – PAC.

Quadro 3 – Detalhamento da situação dos contratos com obras paralisadas e não retomadas, com vencimento de prazo para retomada após 30 de novembro de 2013.

SITUAÇÃO	QTDE	VR - R\$ MILHÕES	%
Repactuado com redução de metas	3	29,6	13,5
Repactuado sem redução de metas	8	189,9	86,5
TOTAL	11	219,5	100

Não PAC

Em relação às transferências voluntárias – Não PAC, o incremento na quantidade de contratos monitorados constitui um objetivo a perseguir, ressalvando apenas que atualmente não há disponibilidade de recursos humanos no Departamento para isso.

Para que se tenha uma ideia da criticidade da situação atual, o monitoramento das obras em situação de paralisada, atrasada e não iniciada está sendo realizado pela Assessoria do Diretor e pelo próprio Diretor, tendo em vista a indisponibilidade de quadros na Gerência competente para dar conta de mais esta tarefa. Desta forma, o incremento na quantidade de contratos monitorados só poderá ser realizado após a melhoria das condições de trabalho.

[...]

Em nosso entendimento as providências de monitoramento ora implementadas já são capazes de detectar tempestivamente os problemas de execução experimentados pelos contratos de repasse e termos de compromisso, em particular os atrasos e eventuais paralisações de execução. Isso ocorre por que há um processo de monitoramento contínuo e permanente realizado pela Caixa e pelo MCIDADES e que envolve realização de reuniões mensais com os proponentes e pactuação de providências e prazos para superação das dificuldades identificadas. Desta forma, a questão central não reside na capacidade de detecção precoce dos problemas, mas na capacidade efetiva de promover sua superação. Neste particular, as principais limitações estão concentradas na baixa capacidade do tomador de adotar as medidas necessárias para superação das dificuldades, de forma tempestiva. A impressão que temos é de que a razão determinante para esta situação é a limitada capacidade de gestão dos empreendimentos pelos Proponentes. Para superar esta dificuldade foram adotadas medidas que viabilizam a utilização de recursos federais para elaboração de estudos e projetos de



engenharia, com vistas a promover um planejamento mais adequado dos investimentos apoiados, assim como o pagamento de atividades de gerenciamento dos empreendimentos, entre outras. Além disso, foram organizados e realizados 10 treinamentos sobre orçamentos de obras, planejamento, contratação e execução de obras públicas, em parceria com o Instituto Serzedelo Correa do Tribunal de Contas da União, resultando na capacitação de mais de 650 servidores de prefeituras, estados e empresas de saneamento. Isto posto, resta claro que há preocupação com a questão e que estão sendo desenvolvidos esforços na direção indicada pela CGU.

Cumpra acrescentar, no entanto, que o atingimento dos objetivos elencados no relatório da CGU dependem do atendimento dos seguintes requisitos, hoje indisponíveis e fora da governabilidade do DDCOT/SNSA: 1) as limitações de recursos humanos e materiais da SNSA; b) ausência de autonomia plena para tomada de decisão sobre a continuidade de empreendimentos inviáveis e sobre aplicação de sanções à Mandatária e aos proponentes; c) ausência de mecanismo de assistência técnica para fomentar a organização e a profissionalização da gestão das áreas técnicas e administrativas de Governos Estaduais e Municipais e d) limitação da capacidade de resposta do próprio mercado.

Cumpra acrescentar que reduzir o prazo máximo admissível para início de obras contratadas, como sugere a CGU, pode ter o efeito inverso daquele pretendido, quando a autonomia técnica para cancelamento dos contratos, em caso de descumprimento, for limitada.

- Aprimoramento do processo de seleção de propostas, de forma a priorizar empreendimentos com projetos cuja elaboração se encontre em estágios mais avançados;

Resposta: Em nosso entendimento, o processo de seleção de propostas já experimentou progressos substanciais. No entanto, há que se reconhecer que há espaço para melhorias, desde que seja ofertada uma maior autonomia para tomada de decisão com base em critérios técnicos.

- Maior critério na aprovação de alterações de projeto ao longo da execução;

Resposta: as sugestões para alteração dos manuais apresentadas pela CGU serão encaminhadas para discussão e deliberação pela Secretaria Executiva do MCIDADES, a quem compete coordenar o processo de aperfeiçoamento dos normativos.

- Revisão dos normativos com vistas a incrementar o rigor sobre os empreendimentos em situações adversas, particularmente quanto aos prazos estabelecidos nos itens 15.3.1 e 12.6.1 do MICE;

Resposta: as sugestões para alteração dos manuais apresentadas pela CGU serão encaminhadas para discussão e deliberação pela Secretaria Executiva do MCIDADES, a quem compete coordenar o processo de aperfeiçoamento dos normativos.

- Incremento do detalhamento das informações publicadas a respeito dos empreendimentos para possibilitar o controle social;

Resposta: as sugestões para aperfeiçoamento dos sistemas de informações corporativas apresentadas pela CGU serão encaminhadas para discussão e deliberação pela Secretaria Executiva do MCIDADES, a quem compete coordenar o processo de aperfeiçoamento dos sistemas de coleta de dados e disponibilização de informações corporativas.

- Implementação de manutenções evolutivas no Sistema SACI, de modo a promover maior confiabilidade nos registros efetuados;



Resposta: O aplicativo SACI foi desenvolvido como uma solução temporária para acompanhamento de contratos da SNSA, não tendo sido concebido como uma solução para todo o Ministério das Cidades.

Entretanto, em virtude da inexistência de um sistema que atendesse as necessidades de gestão das demais secretarias do Ministério, o aplicativo foi adaptado para utilização pelas demais Secretarias, sendo adotado informalmente por todo o Ministério.

Não obstante, recentemente tivemos notícia de que a Secretaria Executiva pretende desenvolver, no âmbito da CGMI, uma solução corporativa para gestão dos contratos, sob responsabilidade do Ministério. Esta nova solução deve absorver as funcionalidades do SACI, bem como implementar melhorias.

Assim sendo, a SNSA não tem competência legal, nem recursos humanos e materiais para promover a implementação de manutenções evolutivas no SACI, de modo a promover maior confiabilidade nos registros efetuados.

- Ações junto à mandatária e proponentes para melhorar a qualidade dos projetos aprovados;

Resposta: A melhoria de qualidade dos projetos apresentados é um objetivo a ser perseguido por todos os envolvidos no processo. Entende-se que a SNSA está fazendo a sua parte ao apoiar o desenvolvimento de estudos e projetos de engenharia e assumir despesas de gerenciamento com recursos federais, além de promover capacitações de servidores, incrementar as exigências normativas para sua aprovação pela CAIXA e adotar postura gerencial flexível em relação a prazos e modificações de projetos que visem ao seu aperfeiçoamento. Além destas medidas, há que se reconhecer que o incremento da qualidade dos projetos carece de um envolvimento e de um comprometimento mais efetivo dos Governos Estaduais e Municipais e da revisão do papel contratual desempenhado pela Caixa Econômica Federal. Este último requisito só pode ser atingido caso haja interesse de todos em caminhar na direção de exigir um maior rigor no processo de seleção, contratação e execução das obras delegadas.

- Aperfeiçoamento do processo de comunicação com a CAIXA, inclusive implementando soluções eletrônicas, por meio do Sistema SACI, a fim de reduzir o prazo de resposta às solicitações efetuadas pela SNSA no monitoramento das operações de sua responsabilidade;

Resposta: Uma vez que a Secretaria Executiva pretende desenvolver um novo aplicativo para incrementar a gestão dos contratos sob responsabilidade do MCIDADES, a proposta ora formulada pela CGU será levada ao conhecimento daquela Secretaria para avaliar a possibilidade de sua incorporação.

- Identificação dos problemas que impedem o início das obras e busca de soluções para diminuição desses prazos.

Resposta: O processo de monitoramento tem sido capaz de detectar tempestivamente os problemas que impedem o início das obras, como já relatado anteriormente. No entanto, a superação plena dos problemas nem sempre depende de fatores sob a governabilidade do MCIDADES, carecendo portanto de uma atuação capaz de promover o incremento da capacidade de resposta dos entes federados executores. Este incremento, nas limitações legais interpostas pelo regime federativo de Governo, podem ser alcançadas pela organização de um sistema de assistência técnica, hoje indisponível no Governo Federal.

Não obstante, as sugestões para alteração dos manuais apresentadas pela CGU serão encaminhadas para discussão e deliberação pela Secretaria Executiva do MCIDADES, a quem compete coordenar o processo de aperfeiçoamento dos normativos.



Análise do Controle Interno

A Unidade relacionou algumas medidas já adotadas com o objetivo de minimizar os problemas com atrasos e eventuais paralisações da execução dos contratos de repasse e termos de compromisso. Essas ações estão focadas no fortalecimento da capacidade técnica dos tomadores - reconhecidamente o principal motivo dos problemas detectados - e perpassam pela disponibilização de recursos para elaboração de projetos e gerenciamento de empreendimentos e pela realização de ações de capacitação.

Avalia-se que essas medidas são adequadas e têm potencial de mitigar os problemas detectados, mas reforça-se a necessidade de que os demais aspectos abordados sejam considerados em conjunto.

A respeito da autonomia para decisão acerca da continuidade de empreendimentos inviáveis e do cancelamento de contratos, a Unidade não citou o normativo que estabelece a quem compete tal decisão. Saliente-se que a não adoção a medida de cancelamento prevista no normativo sujeita o agente a incorrer em responsabilização.

De acordo com o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades - Projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, item 12.6.1, para obras com valor até R\$ 20 milhões, o encerramento dos contratos compete à mandatária. No caso de operações que apresentem valor superior a isso, a mandatária deverá submeter a proposta de redução de metas ao Ministério das Cidades.

Não ficou claro o qual o fluxo, dentro do Mcidades, para aprovação das propostas de cancelamento. O Decreto 4.665/2003, que trata da Estrutura regimental do Ministério das Cidades, estabelece:

Art. 11. À Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental compete:

XII - acompanhar e avaliar o desempenho físico-financeiro e demais resultados das ações e programas da Secretaria, elaborando informações gerenciais, para o processo de tomada de decisões; e

Dessa forma, ainda que a deliberação final não caiba à Unidade, compete-lhe, ao menos, relatar a necessidade à instância competente, propondo o cancelamento.

A respeito dos termos de compromisso com valor inferior a 20 milhões, entende-se não haver deliberação a ser tomada. Uma vez cumprido o requisito para cancelamento (paralisação por 12 meses), a mandatária teria que encerrá-los como ato vinculado. Assim, o descumprimento do dispositivo sujeitaria a instituição à penalidade, na forma do contrato de prestação de serviços nº 17/2012, firmado entre a Caixa e o Mcidades:

“Clausula sexta: Das sanções:

Pela inexecução total ou parcial das obrigações previstas neste instrumento, a CONTRATANTE poderá, garantida a prévia defesa e o contraditório, aplicar à CONTRATADA as sanções previstas nos arts. 80 e 87 da Lei nº 8.666/93 no que couber.

PARÁGRAFO ÚNICO

Na hipótese de aplicação da pena de multa a que alude o inciso II do artigo 87, da Lei nº 8.666/93, cuja cobrança se dará na forma da Lei nº 6830/80, será adotado o percentual de 2% (dois por cento) sobre o valor pago à



CONTRATADA até a conclusão do procedimento de apuração da infração contratual, referente à Ação da qual decorra a infração”.

Ainda que a aplicação e penalidade por força desse contrato não seja atribuição da Unidade, cabe-lhe encaminhar proposição à unidade competente.

Quanto às transferências voluntárias, não há cláusula no Manual de Contratação e Execução determinando o cancelamento de obras paralisadas. No entanto, consta da minuta do Manual de Procedimentos e Rotinas do DDCOT a seguinte orientação:

2.9. Procedimentos para monitoramento das transferências voluntárias – Não PAC [...]

Dentre as providencias solicitadas a CAIXA e aos proponentes podemos citar:

[...]

- Encerramento de etapas de contratos com funcionalidade imediata;*

[...]

- Cancelamento de etapas sem perspectivas de execução e solicitação de abertura de tomadas de conta especial”.*

Assim, entende-se que a Unidade tem a competência de solicitar à mandatária o cancelamento de contratos, estando esta obrigada a atendê-lo.

No que diz respeito à sugestão de que a seleção de propostas leve em consideração a existência de projeto básico em estágio avançado de elaboração, a Unidade adere à proposta de recomendação. Entretanto, volta a citar a ausência de autonomia.

A respeito do processo de seleção, também para esse ponto, não se vislumbra qual seja o normativo que estabelece a alçada para a seleção de propostas. Verifica-se que, na forma do art. 2º da Lei nº 11.578/2007 e do Parágrafo Único do Art. 1º do Decreto nº 6025/2007, as ações a serem contempladas pelo PAC são discriminadas pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC. Não obstante, a Unidade participa do processo, promovendo uma análise preliminar dos projetos e apresentando os resultados à deliberação do Comitê. Cite-se como exemplo a Portaria nº 469, de 13/09/2012, referente ao processo de seleção de propostas para Ações/Modalidades a serem apoiadas com recursos do OG na terceira etapa do PAC 2:

Art. 5º, IV – “Uma vez enquadradas, as propostas passam à etapa de pré-seleção a ser realizada pelo Ministério em conjunto com o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento – GEPAC, de que trata o Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

VI – na etapa de seleção das propostas, os proponentes das intervenções poderão ser convocados para realizar entrevista, momento em que os correspondentes projetos técnicos deverão ser apresentados e submetidos à análise preliminar do MCIDADES.

VII – após conclusão da análise preliminar dos projetos técnicos das propostas, o CGPAC deliberará sobre a seleção final”.

Mencione-se, também, um trecho da Nota Técnica SNSA nº 132/2013, elaborada por ocasião da Seleção de empreendimentos para execução de Sistemas Abastecimento de Água e Esgotamento sanitário:

“2.9 – em seguida, os técnicos da SNSA fizeram a análise do material entregue, formando a opinião sobre a qualidade e o mérito dos projetos apresentados. Para subsidiar a decisão do Comitê Gestor do PAC – CGPAC sobre quais as propostas

a selecionar, foi dada especial atenção a situação das licenças ambientais e as titularidade dos terrenos em vista das dificuldades já observadas para obtenção destes documentos”.

Assim, acata-se o argumento da Unidade quanto à ausência de autonomia plena na seleção das propostas, mas avalia-se que, no âmbito de suas competências, a SNSA tem, sim, como atuar com o objetivo de melhorar o perfil dos projetos atendidos, uma vez que a avaliação dos aspectos técnicos das propostas está a seu cargo.

Outra questão levantada diz respeito ao Sistema SACI. Sobre esse tema, cabe informar que a equipe de auditoria propôs sugestões de melhoria que estão apresentadas em ponto específico deste relatório.

No que diz respeito a um maior rigor na aprovação de alterações contratuais, a Unidade considera que as medidas que vem adotando já seriam suficientes. Na avaliação da equipe, as medidas adotadas pela Unidade são importantes, mas se forem somadas a um maior rigor normativo, conforme sugerido, poderiam trazer melhores resultados.

Todavia, a sugestão de revisão normativa visando incluir exigência de comprovação da viabilidade e necessidade das alterações e veto à redução de metas físicas sem reduzir proporcionalmente os investimentos previstos foi acatada, e será submetida à Secretaria Executiva para aprovação.

No tocante à sugestão de aperfeiçoamento do processo de comunicação com a CAIXA, a proposta foi acatada e será também submetida à Secretaria Executiva.

Por fim, no que diz respeito à identificação dos problemas que impedem o início das obras e à busca de soluções para diminuição desses prazos, a Unidade considera que seus procedimentos já seriam suficientes para uma adequada detecção dos problemas, e que os problemas remanescentes estariam fora de sua governabilidade. Não obstante, informa que proporá a revisão normativa sugerida pelo controle.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos que o Grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 380 de 15/07/2014, destinado à elaboração de minuta de contrato de prestação de serviços a ser celebrado com a CAIXA, inclua, entre as suas atribuições, o aprimoramento da coleta e disponibilização de informações por parte da CAIXA em relação à execução das Ações de Governo do MCidades.

Recomendação 2: Proponha à Secretaria Executiva a revisão dos normativos de contratação e execução dos programas, inserindo dispositivos que exijam que, para a reformulação de qualquer projeto já aprovado pela mandatária, seja comprovado por meio de estudo formal que a alteração solicitada foi motivada por circunstâncias imprevisíveis e que a nova proposta é vantajosa em relação à original em termos de funcionalidade e alcance a um maior número de beneficiários.

Recomendação 3: Propor à Secretaria Executiva a realização de estudo visando incluir nos instrumentos de transferência o reajustamento dos contratos de execução das obras oriundas de recursos transferidos pelo ministério das Cidades, de forma que se vedem alterações que reduzam a meta física aprovada e contratada sem reduzir proporcionalmente os investimentos previstos.

Recomendação 4: Proponha a revisão do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do MCidades inseridos no PAC - MICE, alterando a



redação do item 12.6.1, que trata do prazo em que as obras podem permanecer paralisadas, para: ?12.6.1 Para os Termos de Compromisso que não apresentarem Relatório de Execução por mais de dois meses consecutivos, e para aqueles cujos Relatórios de Execução não indicarem evolução das obras por dois meses consecutivos, a MANDATÁRIA, expedirá notificações concedendo prazo de 30 (trinta) dias para retomada da execução dos objetos. Caso não sejam retomados no prazo estabelecido, serão encerrados pela MANDATÁRIA, preservados, nos limites do previsto no Termo de Compromisso, os recursos necessários à execução das metas mínimas indispensáveis para dar funcionalidade às obras iniciadas, excluindo-se as demais?.

Recomendação 5: Recomenda-se à SNSA a realização de estudo objetivando criar uma ferramenta eletrônica de divulgação exata do objeto pactuado, em linguagem acessível à população. Cumpriria esse papel a criação de um sistema a ser alimentado pelos tomadores, CAIXA e Ministério. Cada proposta seria instruída com um conjunto de informações a respeito do projeto de intervenção (briefing), contendo o objeto pactuado, os valores do investimento, o cronograma proposto, a descrição das metas a serem atingidas e representação gráfica em croquis com a sua localização geográfica. Ao aprovar os projetos, a CAIXA validaria o material, confirmando que as características contidas no ?briefing? estariam conferindo com as do projeto aprovado. O Ministério das Cidades, ao aprovar a SPA da proposta, acessaria o sistema e divulgaria a informação para a sociedade (projeto final aprovado) e o cronograma da obra.

Recomendação 6: Proponha à Secretaria Executiva a revisão do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do MCidades inseridos no PAC - MICE, item 15.3, reduzindo o prazo de início de execução e suprimindo o item 15.3.1, que conferia exceção para termos de compromisso cujo objeto fosse a elaboração de estudos, planos e projetos, que passariam a ter o mesmo prazo conferido às demais transferências.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos - SACI.

Fato

O Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos – SACI é o principal instrumento utilizado pela SNSA para o monitoramento dos contratos de repasse (não-PAC) e termos de compromisso (PAC). O sistema é alimentado por informações disponibilizadas periodicamente pela CAIXA e demais agentes, bem como das informações produzidas pelos servidores designados para monitores das operações. De acordo com o Manual do SACI – Versão 2.1.0.129 – Abril de 2014, cada contrato/termo de compromisso possui um monitor responsável, autorizado a efetuar registros no Sistema.

O monitoramento efetuado tem o objetivo de manter o registro das providências tomadas para dar continuidade às obras com problemas de execução, que estão sob a gestão da Secretaria, possibilitando identificar entraves para o bom andamento dos empreendimentos apoiados. As atribuições dos monitores dos contratos estão definidas no Manual Administrativo do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica – DDCOT.



No Relatório de Gestão da Unidade foi revelado que na atividade de monitoramento das operações no SACI, os registros das providências são efetuados pelos próprios monitores, em campos específicos e que não há como assegurar que todas as providências tomadas estão apontadas. Quanto a esse ponto a SNSA se comprometeu a envidar esforços para melhorar o registro das providências tomadas durante o monitoramento dos contratos.

Ainda segundo o Manual Administrativo do DDCOT, o monitoramento é feito com base em contatos telefônicos com os proponentes, reuniões presenciais, videoconferências, visitas *in loco*, além de reuniões do GGI – Gabinete de Gestão Integrada, que são realizadas com os proponentes, CAIXA e demais órgãos envolvidos. Conforme informações obtidas em reunião na SNSA, observou-se que as decisões acordadas nessas interações frequentemente não são adequadamente formalizadas, muitas das vezes sequer são redigidas atas ou efetuados registros que possam comprovar a realização desses contatos.

Considerando as informações prestadas pela SNSA, o Sistema SACI representou um grande avanço no monitoramento das obras contratadas com os recursos do Ministério das Cidades, pois se trata de uma iniciativa que fortalece muito os controles internos das atividades finalísticas da SNSA. Todavia, o aperfeiçoamento desse Sistema garantirá maior confiabilidade nos dados monitorados e facilitará as atividades desempenhadas por seus servidores.

O sistema foi inicialmente desenvolvido por servidores da SNSA utilizando a ferramenta de banco de dados Microsoft Access. Quando essa solução não mais se mostrou adequada devido ao volume de informações tratadas, passou-se a utilizar uma ferramenta corporativa administrada pela área de tecnologia da informação do Ministério. Embora a manutenção do sistema esteja a cargo da área de TI, ainda há a necessidade de colaboração da SNSA nessa atividade, em função do conhecimento do negócio. Como a Unidade dispõe de apenas um servidor com conhecimentos técnicos que o permitam, avalia-se que esse é um aspecto crítico.

Outra questão a ser aprimorada diz respeito à uniformidade de procedimentos. Embora a utilização do sistema esteja razoavelmente normatizada, em entrevistas na SNSA foi possível observar que, para algumas informações, há diversos campos do sistema que permitem seu registro de forma livre de padronização, o que faz com que cada monitor adote uma maneira peculiar de alimentação dos dados. Essa situação acarreta dificuldades quando da extração de informações gerenciais, e requer aprimoramento do sistema e/ou de seus manuais.

Observou-se, ainda, que o sistema apresenta complexidade para geração de relatórios. As consultas têm que ser construídas a cada necessidade, o que requer servidores com conhecimento tanto do negócio quanto da ferramenta de banco de dados. Assim, avalia-se que são necessárias melhorias quanto à difusão da informação.

Por fim, o sistema é de uso local, e não dispõe de interface via web. O desenvolvimento de uma funcionalidade com essas características poderia ser benéfico, à medida que possibilitaria disponibilizar e receber informações a outros entes envolvidos: CAIXA, tomadores, órgãos de controle, sociedade.



Em suma, as possibilidades de melhorias identificadas pela equipe de auditoria para o Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos – SACI foram as seguintes:

- Melhoria dos registros dos contatos realizados e das providências acordadas com a CAIXA e tomadores, com a devida formalização e padronização, sempre que possível, das providências acordadas;
- Institucionalização do sistema, com a transferência efetiva da responsabilidade pelo desenvolvimento, manutenção, atualizações e inclusão de novas funcionalidades para a área de Tecnologia da Informação do Ministério (CGMI/SPOA), desonerando a SNSA dessas atribuições;
- Melhoria da interface para geração de relatórios e padronização a partir das necessidades da Unidade, de modo a diminuir a complexidade atual;
- Estudo da viabilidade para implantação de interface via web.

Causa

- Falta de padronização no registro das interlocuções efetuadas e providências tomadas no acompanhamento das transferências de recursos;
- Responsabilidade parcial da área de tecnologia da informação sobre o sistema;
- Complexidade da interface para geração de relatórios.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade se manifestou por meio do DESPACHO nº 125/2014 DDCOT/SNSA, de 25/06/2014, encaminhado por meio do Memorando 000281/2014/GAB/SNASA/MCIDADES, de 03/07/2014, contendo as seguintes informações:

“**Resposta:** As possibilidades de melhorias identificadas serão apresentadas à Secretaria Executiva para que avalie a possibilidade de incluir as sugestões da CGU na concepção do novo sistema corporativo a ser desenvolvido pela Coordenação de Modernização e Informática – CGMI. Em particular, manifestamos concordância com o processo de transferência efetiva da gestão do SACI para a CGMI, desde que a mesma esteja aparelhada e comprometida com a manutenção e o aperfeiçoamento do sistema.”

Análise do Controle Interno

A Unidade manifestou sua concordância com o processo de transferência efetiva da gestão do SACI para a CGMI, desde que haja o aparelhamento, manutenção e aperfeiçoamento do sistema, e se comprometeu em apresentar à Secretaria Executiva, as possibilidades de melhorias identificadas pela equipe da CGU, a fim avaliar sua inserção em novo sistema corporativo a ser desenvolvido pela CGMI.

A concordância da SNSA em viabilizar a transferência efetiva da responsabilidade pelo Sistema SACI, no que tange ao desenvolvimento, manutenção, atualizações e inclusão de novas funcionalidades para a área de Tecnologia da Informação do Ministério, demonstra seu comprometimento com a melhoria de seus controles internos relativos ao monitoramento dos instrumentos de transferências de recursos (contratos de repasse e termos de compromisso).

Ressalte-se, entretanto, que o processo de transferência de conhecimento e de responsabilidade pela operacionalização do Sistema SACI requer um planejamento adequado, no que concerne ao levantamento de informações, à viabilização de



oportunidades de discussões entre a SNSA, CGMI e Secretaria Executiva e demais Unidades do MCidades que utilizam o sistema, bem como ao estabelecimento de prazos para a operacionalização das medidas necessárias à transferência efetiva do Sistema.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que apresente à Secretaria Executiva uma proposta de inclusão do SACI na base de sistemas corporativos do Ministério das Cidades, contemplando as sugestões apresentadas neste Relatório de Auditoria e uma proposta de cronograma, com os procedimentos iniciais necessários para a transferência de conhecimento e de responsabilidade pela gestão do Sistema SACI para a CGMI.

Recomendação 2: Recomenda-se à SNSA que encaminhe à Secretaria Executiva a proposta presente no RG (página 98, Quadro 48 (A.9.2.2) ? Situação das recomendações do OCI que permanecem pendentes de atendimento no exercício) para o aperfeiçoamento do processo de comunicação com a CAIXA e com os proponentes, inclusive implementando solução eletrônica capaz de receber e processar informações diretamente dos proponentes, a fim de reduzir o prazo de resposta às solicitações efetuadas pela SNSA no monitoramento das operações de sua responsabilidade.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação da Execução do Programa de Governo Serviços Urbanos de Água e Esgoto

Fato

Em atendimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, a CGU realiza ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos Programas de Governo e dos Orçamentos da União. No exercício de 2013 foi concluída etapa preliminar da avaliação do Programa: 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto, gerido pela SNSA.

O Programa

O Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgoto tem como objetivos ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços públicos urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Compreende as seguintes ações:

Ação 10SC – Apoio a Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes. Tem como finalidade proporcionar à população o acesso ao abastecimento de água potável, visando o seu bem estar, a melhoria da saúde e o desenvolvimento econômico;

Ação 1N08 – Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes. Tem como finalidade proporcionar à população acesso aos serviços de coleta e tratamento de esgotos sanitários, visando seu bem-estar, a melhoria da saúde, o desenvolvimento econômico e a preservação da qualidade dos corpos d'água; e



Ação 10S5 – Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou Municípios e Consórcios Públicos com mais de 150 mil Habitantes. Possui a finalidade de proporcionar à população residente em assentamentos precários acesso aos serviços de saneamento básico, visando o seu bem estar, a melhoria da saúde, o desenvolvimento econômico e a preservação dos mananciais e corpos d'água.

Podem se candidatar a obter recursos do Programa os estados, municípios, o Distrito Federal e Consórcios Intermunicipais.

O processo se inicia com a seleção instituída pelo Ministério das Cidades, na qual os entes apresentam propostas à avaliação dos gestores federais que são enquadradas e hierarquizadas, respectivamente, em função dos requisitos e diretrizes previamente estabelecidos.

A seleção final das propostas leva em consideração, ainda, critérios de pontuação emanados pelo Gestor da Aplicação. Os prazos referentes aos processos de enquadramento, hierarquização, seleção e contratação das propostas observam calendário divulgado pelo Gestor da Aplicação, no caso o Ministério das Cidades, por meio de normativos específicos.

Atores envolvidos na implantação do Programa

Na condição de Gestor da Aplicação, o Ministério das Cidades estabelece as diretrizes para a contratação e realiza a seleção das propostas. A Caixa Econômica Federal (CAIXA) atua como Agente Operador, definindo e divulgando os procedimentos operacionais necessários à execução do Programa, assim como realiza as contratações dos termos de compromisso. O Agente financeiro, instituição financeira ou não financeira, pública ou privada, tem a incumbência de acompanhar, controlar e avaliar o desenvolvimento das operações.

Os tomadores dos recursos - Estados, Distrito Federal, Municípios, Órgãos Públicos Gestores e os Consórcios Intermunicipais - tem como atribuições promover ações necessárias ao planejamento, elaboração, implementação, fiscalização e acompanhamento da execução do projeto, na forma em que for aprovado, aportando os valores referentes à sua participação no investimento.

Metodologia empregada

A estratégia de fiscalização do Programa de Governo foi implementada a partir do monitoramento da execução de uma relação de empreendimentos de saneamento, selecionados de maneira aleatória na base de termos de compromisso firmados pela Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária da União.

A amostra dos repasses fiscalizados foi definida tendo como referência um universo de 259 termos de compromisso. Os dados apresentados consolidam os resultados da fiscalização em 47 termos de compromisso, realizada em duas etapas:

- Uma etapa junto à CAIXA para coleta de dados sobre objeto do termo de compromisso e número de processos licitatórios com o objetivo de definir a quantidade de fiscalizações. Após a definição do número de fiscalizações, foi verificada a formalização do termo de compromisso e sua respectiva prestação de contas junto a CAIXA.
- Outra etapa junto aos municípios dividida em quatro ações de controle para verificar os seguintes objetos relativos aos termos de compromisso: planejamento, processos licitatórios, obras e serviços, e participação popular.



Ao final das ações de controle, o Ministério das Cidades recebeu os relatórios de fiscalização dos termos de compromisso, como também um Relatório de Avaliação do Programa de Governo, contendo a consolidação os achados da fiscalização.

Resultado

O resultado das fiscalizações demonstrou que a execução das ações 1N08, 10SC e 10S5, em que pese as impropriedades identificadas, contribuem para atingir os objetivos do programa 0122 Serviços Urbanos de Água e Esgoto. Foi detectado que os maiores problemas referem-se ao atraso para o início da execução das obras, bem como a paralisação. A atuação dos envolvidos tem impactado a execução das ações pela fragilidade no acompanhamento e monitoramento dos empreendimentos, do planejamento à execução.

Dentre os achados considerados mais relevantes em relação ao adequado cumprimento das atividades previstas estão deficiências no projeto básico e no cumprimento das especificações técnicas, que indicaram falhas construtivas e descumprimento dos ajustes solicitados. Avaliamos que as fragilidades identificadas, se não forem devidamente corrigidas, colocam em risco o objetivo de universalização do acesso à água e à coleta de esgoto.

Os resultados estão apresentados de forma mais detalhada em itens específicos deste Relatório de Auditoria. Saliente-se que os números apresentados são resultados de inferência estatística, aplicáveis ao universo das contratações do Programa.

Considerando a importância do Programa, destacamos que as intervenções realizadas até o momento podem indicar que a análise do Plano de Trabalho pela Caixa, a análise de custos, a identificação de superfaturamento e a regularização fundiária podem ser interpretados como pontos críticos que ameaçam a apropriada aplicação dos recursos, comprometendo a qualidade de vida da população alvo e ferindo a economicidade e eficiência dos gastos públicos.

Como resultado da atuação da CGU no acompanhamento dessa ação de governo, o Ministério das Cidades esteve, ao longo dos últimos anos, incorporando alterações ao seu Manual de Contratação com vistas a reduzir as fragilidades do processo de operacionalização de termos de compromisso. A exigência para que os processos licitatórios realizados por entes federados no âmbito de termos de compromisso tenham o detalhamento do BDI é um exemplo das alterações promovidas. No entanto, observamos que é necessário fortalecer os controles em relação à execução deste Programa, corrigindo as deficiências encontradas.

Neste cenário, importa destacar os percentuais de empreendimentos de saneamento atrasados e com o descumprimento dos cronogramas previamente estabelecidos. Isso indica que algumas das intervenções poderão não se concretizar, resultando em prejuízos ao erário.

Benefícios obtidos

O Ministério das Cidades vem promovendo melhorias nos mecanismos para descentralização de recursos para a execução de obras de saneamento ambiental.

Em relação à possível ocorrência de pagamento indevido, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental informa que *“atua de forma tempestiva no caso de suspeita de valores pagos indevidamente, solicitando posicionamento dos proponentes e da CAIXA, e, no caso de confirmadas as constatações é solicitada a abertura de tomadas de conta especial”*.



Em relação às recomendações de implantar plano de fiscalização e de fiscalizar a atuação do Agente Financeiro, avaliando e revertendo possíveis incorreções, a SNSA informou que a fiscalização plena da execução das obras compete aos governos estaduais e municipais. Entretanto, o Ministério das Cidades está ciente de suas responsabilidades para a boa e regular aplicação dos recursos, promovendo aperfeiçoamentos das regras e procedimentos pelos quais são realizados os investimentos.

No que se refere ao processo de seleção das propostas, de acordo com a SNSA, estão sendo introduzidas no Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas do Ministério das Cidades inseridos no PAC – MICE/PAC elementos que visam conhecer previamente a concepção do projeto, incorporando mecanismos para se evitar que o mesmo seja executado sem funcionalidade:

- A contratação das operações sempre precedida da análise e aprovação dos projetos técnicos das intervenções, além disso;
- Aprovação dos projetos técnicos das intervenções compreendendo, no mínimo: projeto básico de engenharia, titularidade de área e licença ambiental prévia.

Na mesma linha, a insuficiência técnica dos projetos de engenharia apresentados por estados e municípios, que compromete a regular implantação dos empreendimentos, vem sendo objeto de atenção por parte da SNSA, conforme manifestação daquela Unidade:

“Nas seleções ordinárias de investimentos de saneamento básico do Programa de Aceleração do Crescimento, segunda fase (PAC2), o MCidades passou a incluir no processo seletivo a apresentação de projetos para análises preliminares pelos técnicos do ministério [...] Adicionalmente a SNSA estabeleceu e passou a adotar critérios técnicos internos com pontuação preestabelecida visando a padronização das análises pelos técnicos, bem como para hierarquizar os empreendimentos com viabilidade de execução. Os critérios estabelecidos incluem desde o estágio das fases anteriores à obra, tais como nível de detalhamento do projeto, estágio do licenciamento ambiental, da regularização das áreas das intervenções e a viabilidade da concepção do projeto. Frisa-se, no entanto, que estes indicadores são balizadores, visto que a seleção dos investimentos propriamente dita é realizada pelo CGPAC – Comitê Gestor do PAC”.

Em complementação, a SNSA reforça que *“o planejamento do empreendimento é peça fundamental para que os contratos não apresentem problemas para iniciarem, no ritmo de sua execução ou para a sua conclusão. Nesse sentido, o Ministério incorporou nas seleções do PAC 2 a realização de entrevistas com os proponentes para entrega e apresentação dos projetos com vistas à análise prévia expedita dos empreendimentos ainda na fase de seleção dos investimentos, buscando com isso priorizar os empreendimentos com viabilidade de execução. Outra medida tomada foi a contratação das operações sem cláusula suspensiva total (à exceção das seleções de risco e seca), ou seja, só estão sendo contratados após a resolução das pendências...”*

Os resultados deste trabalho foram apresentados de forma preliminar à SNSA em março de 2013, com propostas de recomendações. Em resposta, a Secretaria apresentou suas considerações por meio de mensagem eletrônica em maio de 2013.

Uma das recomendações tratava da supervisão apurada sobre a atuação da mandatária, com a revisão de suas atribuições. A SNSA informou que o tema está sendo tratado por Grupo de Trabalho com transferências de recursos da União mediante a participação de todas as Secretarias Nacionais e Secretaria Executiva do Ministério das Cidades para a análise e proposições em relação à melhoria da qualidade das obras.



Por fim, há que se valorizar os esforços empreendidos pelo Ministério das Cidades e pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, cujas ações até então empreendidas rumam na direção do aprimoramento do Programa e visam à correção das falhas identificadas. Por se tratar de um processo de melhoria contínua, há que se destacar a necessidade de acompanhamento dos resultados e estreita ligação com os demais atores envolvidos.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Deficiências na análise dos Planos de Trabalho por parte do Agente Operador

Fato

Dentre as atribuições da Caixa para o acompanhamento e execução dos termos, conforme definido no Contrato de Prestação de Serviços n.º 06/2006 e respectivos aditivos, e no Manual de Instruções do PAC 2007/2010, estão a análise do Plano de Trabalho, englobando a avaliação de custos, a conformidade com a ação de governo, a observação da regularidade fundiária, o encaminhamento da síntese do projeto aprovado ao Ministério das Cidades e do relatório de operação.

A avaliação do Programa de Governo 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto demonstrou que o cumprimento dessa atribuição por parte do Agente Operador não é absoluto. Foi verificado que pelo menos 7% dos contratos não obtiveram comprovação da análise de custos. Do percentual comprovado, também, pelo menos 7% não encontraram conformidade com a LDO, no tocante ao atendimento aos limites estabelecidos pelos sistemas de referência (mediana do SINAPI). Ainda, a regularidade fundiária não foi observada em pelo menos 1% dos contratos.

Desta forma, é possível indicar que os normativos vigentes para a formalização do acompanhamento da execução dos contratos de repasse não estão sendo cumpridos na sua integralidade.

Causa

Deficiência no acompanhamento, por parte da Unidade, do serviço prestado pela Mandatária, com a não aplicação de penalidades por força do contrato de prestação de serviços com ela firmado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho nº 076/2014 DDCOT/SNSA, foram apresentadas as seguintes informações:

“Neste subitem”, a Equipe de Auditoria descreve as atribuições de nossa Mandatária preconizadas no Contrato de Prestação de Serviços nº 06/2006, e respectivos aditivos, e no Manual de Instruções do PAC 2007/2010, bem como infere que não há um cumprimento absoluto das atribuições por parte do Agente Operador (Mandatária) e, portanto, ficam demonstradas as deficiências da supervisão do Gestor sobre a atuação da Mandatária.



Em suas conclusões, a Equipe da CGU levou em consideração os seguintes achados e seus percentuais de incidência (entendemos da documentação que nos foi entregue, que os percentuais citados anteriormente referem-se a auditorias realizadas em 44 contratos de repasse que abrangem 38 municípios):

- 7% dos contratos não obtiveram comprovação da análise de custos;
- 93% foram comprovadas as análises dos custos, sendo que em:
- 7% deles estavam em desacordo com a LDO (preços acima do SINAPI);
- 1% dos contratos analisados não foi observada a regularidade fundiária.

Com estes achados, indicou que os normativos vigentes para a formalização, acompanhamento e a execução dos contratos de repasse não estão sendo cumpridos na sua integralidade.

Na realidade, temos como instrumento para avaliar se a proposta selecionada nos acordos federativos e seleções públicas mantém as condições propostas pelo Ente Federado na fase de contratação por nossa Mandatária, a Síntese de Projeto Aprovado – SPA, que é o instrumento que, depois de homologado, permite a emissão de Ordem de Início do Objeto por nossa Mandatária.

Em média para que uma SPA seja aprovada são necessários três retornos à mandatária para atender correções e prestar esclarecimentos solicitados pela SNSA. Ou seja, o processo de aprovação da SPA proporciona um nível de crítica que contribui para que a mandatária aperfeiçoe os trabalhos desenvolvidos por suas equipes técnicas, na direção de fazer cumprir o que é preconizado nos Manuais e preservar a aderência do que será executado à proposta que foi selecionada para atendimento pelo MCIDADES.

Portanto, o instrumento SPA é importante para prevenção de equívocos da Mandatária, notadamente no que se refere à concepção geral do empreendimento e à alocação e distribuição dos recursos investidos nos grandes itens que o compõem (por exemplo, na Modalidade de abastecimento de água: captação, tratamento, adução, elevatórias, reservação, redes, ligações).

Por sua vez, a nosso ver, o Plano de Trabalho é algo mais sucinto, entendimento este que também é esposado pela CGU, conforme suas próprias publicações, conforme abaixo:

[...]

Em relação aos procedimentos legais para aprovação do projeto de engenharia e aceitação do orçamento por nossa Mandatária, obviamente devem ser seguidos todos os dispositivos legais existentes sobre o assunto, que são tratados em Leis, Decretos, Portarias, nos Normativos do Gestor, no caso o Ministério das Cidades e, ainda, todas as orientações exaradas pelos Órgãos de Controle interno e externo, como súmulas, Acórdãos e determinações.

No caso específico, estranhamos o fato de ter sido constatado que em 7% dos contratos não foi comprovada a realização da análise de custos. Nunca tivemos em auditorias passadas, apontamento semelhante.

De certa forma, o pequeno percentual constatado (7%) nos tranquiliza, ainda mais porque estamos convictos que grande parte destas inconformidades é decorrente de



equívocos administrativos no processo de arquivamento e registro, ou seja, as análises foram efetuadas, mas os documentos correspondentes não foram devidamente anexados aos processos pelos empregados da Mandatária.

Esta convicção decorre de já termos constatado fatos semelhantes em processos isolados de supervisão e para cuja superação foram entabuladas conversações com a CAIXA que resultaram na modificação no Manual de Procedimentos de nossa Mandatária, tornando obrigatória a anexação ou apostilamento das análises de custos em todos os processos de Termos de Compromisso ou Contratos de Repasse. Assim, após as alterações promovidas, o Manual de Procedimentos de nossa Mandatária prevê que:

"ANÁLISE DE ENGENHARIA

ADEQUAÇÃO DE CUSTOS

REFERÊNCIA LEGAL PARA VALORES UNITÁRIOS

Sempre que for realizada verificação de orçamento, é indispensável planilha comparativa de custos unitários significativos, o respectivo código da composição do serviço do SINAPI utilizada na análise ou outra fonte adotada, anexada ao LAE, à Verificação do Resultado do Processo Licitatório ou ao Parecer de Reprogramação, conforme fase da operação de repasse."

Tivemos nos contratos do PAC 1, apontamentos referentes a sobrepreço em itens que estavam fora da Curva ABC utilizada na época por nossa Mandatária, ou por itens que não existiam no SINAPI, assuntos estes que já expusemos as razões de suas ocorrências à CGU em vários outros relatórios de controle respondidos por esta unidade finalística.

Em resumo as razões de tais ocorrências poderiam ser assim descritas:

Os Termos de Compromisso em pauta, em geral, deveriam atender a Lei Orçamentária de 2007 ou 2008, anos nas quais elas foram contratadas, apesar daquelas Leis terem sido extremamente deficientes nas definições dos procedimentos a serem adotados no caso da inexistência do item de custo naquele sistema referencial. Estas deficiências, com as outras razões que exporemos adiante, devem ser consideradas nestas análises. [...]

Observa-se no texto que a LDO/2007 determinava que os custos não poderiam ultrapassar a mediana do SINAPI, salvo em situações devidamente justificadas, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle. Por outro lado, o próprio texto reconhecia as insuficiências do Sistema Referencial de Preços do SINAPI e tornava a CAIXA responsável por ampliar os itens do SINAPI de forma a atender os principais tipos de obras públicas.

Ressalta-se que o SINAPI originalmente era um sistema voltado para o setor habitacional, com pouquíssimos itens do setor de saneamento.

A LDO/2007 propiciava, ainda, a alternativa final, que era a utilização do custo unitário básico - CUB. O CUB é quase um indicador financeiro, ele é calculado através da pesquisa dos preços de diferentes insumos empregados na construção. Nacionalmente, a cesta utilizada é composta de quarenta produtos, cinco categorias profissionais e um equipamento. Para chegar-se aos diferentes tipos de construção (industrial, comercial e



residencial), muda-se a proporção de participação de cada um dos componentes citados. Por exemplo, na área residencial é calculado um CUB específico de acordo com o número de dormitórios da construção e a classe do imóvel. Desta forma, existem valores diferentes de CUB, de acordo com a destinação da construção, existindo, ainda, o Custo Unitário Básico Médio –CUMm, mais utilizado usualmente. O CUB possui pouca ou quase nenhuma utilidade para o setor de saneamento, somente para preços de prédios administrativos, galpões industriais.

Historicamente, quem detinha e detém sistemas referenciais de preços do setor de saneamento são as empresas estatais de saneamento como a SABESP, COPASA, CAGECE, COMPESA, CORSAN, SANEPAR entre outras e Empresas de Obras Públicas como, por exemplo, a EMOP no Estado do Rio de Janeiro.

Obviamente, em virtude de toda deficiência do dispositivo legal previsto em 2007, foi sendo aprimorado ao longo destes anos e temos vigente no momento, ou seja, na LDO/2013, um texto muito mais coerente, além do que o próprio Sistema SINAPI vem sendo, também, aprimorado e incorporando novos itens de preço, que jamais foram cogitados quando de sua criação.

[...]

Outra questão que ocorria na época era que não havia sido internalizada no setor de saneamento e para a maioria dos proponentes as questões legais inseridas na LDO (SINAPI), BDI (Acórdãos do TCU) e, outros.

Certamente, isto na ocasião se devia à quase inexistência de recursos federais para o setor de saneamento. Os recursos federais naquela ocasião, ou se originavam em raras emendas parlamentares, a maioria das quais de pequeno valor, de financiamentos através dos grandes fundos nacionais (FGTS/FAT) ou de Acordos de Empréstimos com organismos internacionais (BIRD, BID e JBIC), sendo que estes últimos exigiam condições específicas de licitações.

Nossa própria mandatária ainda mantinha em seus manuais operacionais a análise pela CURVA ABC e, aceitando uma margem de variação de 20%, enquanto que a Lei preconizava a análise de todos os itens sem qualquer margem.

Esta situação só foi alterada a partir 2007/2008, com uma injeção maciça de recursos federais no setor, tanto de recursos fiscais da União, quanto dos fundos já citados, quando na sequência foram detectadas estas inconformidades praticamente em todos os Contratos auditados.

Por todas estas razões, como é da ciência da CGU, em quase todas as auditorias realizadas em contratos administrativos oriundos de licitações realizadas no período 2007/2008, apontam certamente questões relativas à sobrepreço (SINAPI), ao BDI, principalmente em relação aos itens que o compunham (itens de natureza personalística – ISSL e IRPF).

Da mesma forma, como é da ciência da CGU, os Manuais de Contratação do Ministério das Cidades foram ao longo do tempo sendo aperfeiçoados e atualizados a toda a legislação, inclusive a Acórdãos e recomendações dos Órgãos de controle externo e interno, de modo a mitigar as inconformidades oriundas de concepções equivocadas dos proponentes, principalmente no que se refere a questões dos orçamentos e do material



referente aos projetos técnicos, de efetuar-se a licitação conforme já demonstrado em outras Notas Técnicas encaminhadas àquele órgão de controle.

Por estas razões, toda vez em que há este tipo de controvérsia em relatórios de auditoria, desconsideraremos a questão da margem de 20%, apesar dela constar, na nossa ótica, indevidamente no manual de procedimento interno de nossa Mandatária na época e, no caso de ser constatado sobrepreço, adotamos as medidas necessárias para que o proponente adeque seu preço unitário e, se for o caso, restitua os valores desbloqueados indevidamente.

Portanto, após a análise de todos os relatórios encaminhados, adotaremos as providências usuais, que são:

- a. Encaminhar Ofícios à Mandatária e ao Proponente para que se manifestem sobre os achados;
- b. Após o recebimento das respostas de ambos será emitida Nota Técnica pela área técnica competente, na qual estará consignado o seu posicionamento;
- c. Encaminharemos à CGU o referido posicionamento e com as medidas que entendemos devam ser adotadas e aguardaremos uma posição final daquele Órgão de Controle;
- d. Em algumas situações mais críticas, suspendemos imediatamente os desbloqueios e, em casos extremos, já determinamos que o proponente efetue a devolução dos recursos utilizados indevidamente, antes mesmo do posicionamento final da CGU;
- e. Após o posicionamento final da CGU e quando for o caso, adotamos as providências no sentido que o proponente compense ou devolva aos cofres públicos os recursos utilizados indevidamente (sobrepreço e etc.), como fazemos em todas as situações semelhantes.

Em relação aos contratos para os quais que não foi comprovada a realização da análise de custos, solicitaremos esclarecimentos à Mandatária e a anexação dos respectivos comprovantes aos processos administrativos correspondentes. Por sua vez, caso comprovado que a análise não foi efetuada, determinaremos a nossa Mandatária que apure as responsabilidades pelos equívocos, bem como nos encaminhe os resultados da apuração.

No caso de serem encontrados sobrepreços, independentemente de ter sido utilizada a curva ABC, adotaremos as medidas de praxe para o acerto dos preços unitários à legislação e, se for o caso, a devolução dos recursos de repasse liberados indevidamente.

Ressalta-se que, no caso desta constatação for comprovada, alertaremos a nossa Mandatária do ocorrido para que ela adote as providências, para que tal situação não tenha a menor possibilidade de ocorrer novamente.

Para finalizar esta constatação, restou a questão da titularidade das áreas, que da mesma forma deverão ser analisados os casos específicos dos relatórios de auditoria, pois a princípio desconhecemos qualquer obra executada em terrenos em que a posse do mesmo não esteja garantida. A titularidade de terrenos para a implantação de equipamentos como ETA's, ETE's, elevatórias ou outros equipamentos públicos só é possível com a definição efetiva da posse, mesmo que a regularização definitiva se dê até a conclusão das obras. Para áreas de assentamentos precários onde será implantada



infraestrutura, da mesma forma, há um mínimo de exigências legais como, por exemplo, o decreto de definição de Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, em outros casos, a comprovação de que as áreas são públicas.

O MICE de 2007 do Ministério das Cidades praticamente não regulava esta questão, ficando elas praticamente na esfera dos Manuais específicos das Ações e Programas.

Atualmente o MICE é bastante detalhado sobre este assunto.

[...]

Portanto, para esta questão, é necessário analisar o relatório de auditoria específica, pois como dito anteriormente, desconhecemos qualquer execução de obra em terrenos onde uma das situações previstas no Manual não esteja devidamente comprovada.”

Análise do Controle Interno

A Unidade informou que o instrumento de que se vale para avaliar se as contratações aprovadas pela Mandatária estão em conformidade com o objeto selecionado é a Síntese do Projeto Aprovado – SPA, e que o plano de trabalho é um documento mais sucinto, trazendo apenas informações básicas a respeito da operação.

A esse respeito, é importante esclarecer que a referência a “plano de trabalho” no texto da constatação se fez de maneira abrangente, e engloba o conjunto as peças que compõem a proposta, inclusive projetos de engenharia e planilhas de custo.

A Unidade também argumentou estranhar o fato constatado por não ter sido detectado em auditorias anteriores. Quanto a isso, é importante informar que ações de controle isoladas e pontuais, sobre um ou alguns determinados contratos, não permitem inferir que seus resultados estejam se repetindo no universo das contratações. Somente a partir de uma avaliação sistemática, como foi o caso da ação de controle em questão, isso se torna possível, pois é realizada a partir de uma amostra de contratos obtida por critérios probabilísticos, que, após tratamento estatístico, possibilita prever em que proporção os resultados estão se repetindo no conjunto do total de contratos.

Diverge-se do entendimento da Unidade de que a ausência de comprovação da análise de custos em no mínimo 7% dos contratos não inspire preocupação. Esse percentual é significativo. Ademais, trata-se do limite inferior do intervalo. Os resultados demonstraram que em no mínimo 7% e em no máximo 66% dos contratos não haveria tal comprovação. Não é válida, portanto, a conclusão da Unidade de que a comprovação existiria em 93% dos contratos, pois há possibilidade de que esse número seja bastante inferior, podendo, na pior hipótese, chegar a 44%.

A justificativa de que as análises teriam sido efetuadas, e que apenas seus demonstrativos não estariam anexados ao processo, é uma hipótese possível, mas não foi apresentada nenhuma evidência de que seria a única e de que tenha ocorrido em todos os casos. De qualquer forma, a Unidade declara que solicitará à mandatária a comprovação das análises realizadas.

Quanto ao argumento de que em auditorias anteriores foram apontados itens com sobrepreço que não compunham a curva ABC de serviços, é útil informar que na



avaliação de programa de governo, realizada com base em dezenas de fiscalizações de obras oriundas de transferências da SNSA, o procedimento adotado consistiu em analisar os itens mais representativos da curva.

A respeito da justificativa de que a LDO 2007 permitia a utilização da referência CUB, saliente-se que o seu uso era admitido apenas para os serviços não disponíveis na referência SINAPI. Na ação de controle, foi adotada a referência SINAPI. Assim, a quase totalidade dos itens onde foi constatado sobrepreço é composta por serviços para os quais o SINAPI dispunha de referência, e para os demais as referências utilizadas na análise foram indicadas nos relatórios.

Assinale-se que a “*não internalização*” das questões legais pelo setor de saneamento, aduzida pela Unidade, não afasta a aplicação dos dispositivos legais, na forma do art. 3º do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece).

A respeito da aceitação à época pela CAIXA de uma margem de 20% em seus manuais operacionais, a Unidade informou que adota medidas para que o proponente adeque seus preços unitários e restitua os valores indevidos sempre que tal situação é constatada em um relatório de auditoria.

Considera-se que a inserção desse limite nos manuais da Caixa, de fato, não encontrava amparo na legislação, pois as Leis de Diretrizes Orçamentárias dos anos em que foram contratados os empreendimentos da amostra estabeleciam a mediana do SINAPI como teto para os custos unitários¹⁰.

O procedimento adotado pela Unidade é adequado, porém insuficiente, pois está limitado aos casos em que o problema é detectado em alguma auditoria, enquanto que os dados indicam estar o problema se repetindo no universo das contratações, alcançando entre 7% e 61% dos contratos em que houve análise dos custos.

A respeito da titularidade das áreas de intervenção, a Unidade informa que analisará cada um dos casos específicos para posterior posicionamento, providência que se avalia adequada. Entretanto, até que se processem seus resultados, fica mantida a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que adote medidas junto à CAIXA e aos tomadores, com vistas a renegociar os contratos onde tenha sido detectado sobrepreço, de modo a expurgá-lo.

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Empreendimentos de saneamento paralisados, atrasados e potencialmente ainda não iniciados, descumprindo os cronogramas previamente estabelecidos.

Fato

¹⁰ Lei nº 11.439/2006, art. 115; Lei nº 11.514/2007, art. 115; Lei 11.768/2008, art. 109; Lei 12.0174/2010, art. 112, exceção apenas para obras que não superassem o limite do tomada de preços, o que não ocorreu na amostra; Lei 12.309/2010, art. 127.



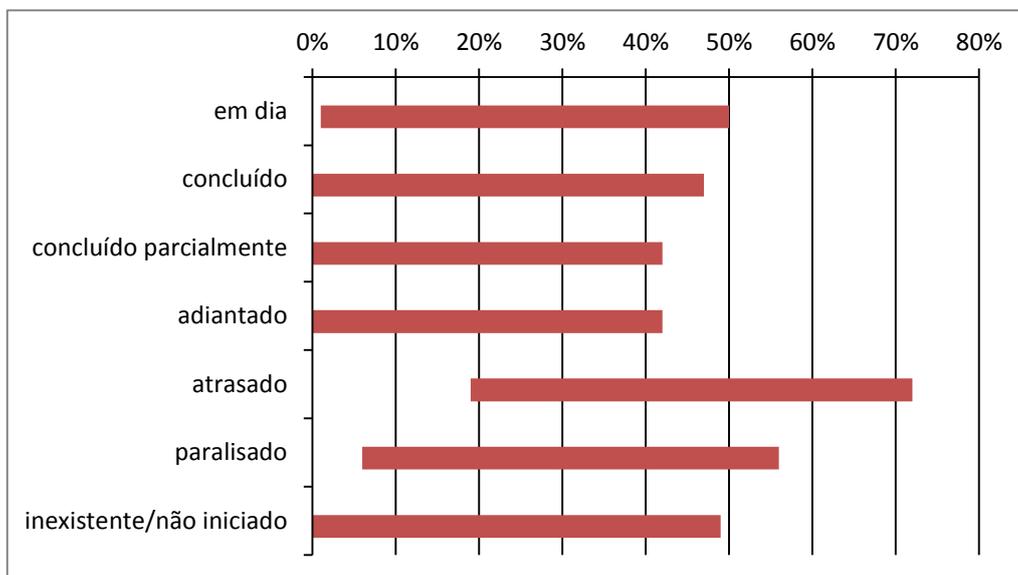
As etapas de projeto, regularização fundiária e licenciamento são fundamentais para o início e o desenvolvimento das obras de serviços urbanos de água e esgoto. Entretanto, parte dos empreendimentos ainda não havia atingido, quando da fiscalização da CGU, as condições necessárias para início das obras. Até 49% das obras eram inexistentes ou não haviam sido iniciadas, quando da fiscalização, relacionada a Termos de Compromisso firmados entre 2007 e 2008.

Com base nas inferências realizadas, com nível de confiança de 95%, não menos que 6% e não mais que 56% das obras se encontravam paralisadas. O intervalo obtido para as obras atrasadas está entre 19% e 72%. Esta situação indica que tais intervenções não irão se concretizar nos prazos adequados, além de resultar em prejuízos devido à deterioração de obras paralisadas. Cabe ressaltar que as devidas correções demandarão mais recursos financeiros de forma a acelerar suas conclusões.

O trabalho de fiscalização, realizado a partir dos dados coletados no acompanhamento da execução das ações 10SC (abastecimento de água), 1N08 (esgotamento sanitário) e 10S5 (saneamento integrado), verificou o estágio de execução das obras, conforme os intervalos apresentados no gráfico a seguir:

Saliente-se que o somatório dos valores de investimento do universo de termos de compromisso contratados naqueles exercícios totalizou R\$ 5,5 bilhões.

Gráfico - Estágio de execução dos empreendimentos



Destaca-se que a paralisação de obras e o não cumprimento do cronograma físico-financeiro do termo de compromisso, além dos prejuízos à população em função de retardar o usufruto as melhorias que o empreendimento trará, eleva o risco de inexecução contratual em decorrência da possível elevação de custos de implantação.

Causa

Deficiências no monitoramento da atuação da CAIXA e seleção no PAC 1 de propostas que ainda não dispunham de projetos, licenciamento ambiental ou áreas disponíveis para sua implantação.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho nº 076/2014 DDCOT/SNSA, foram apresentadas as seguintes informações:

Observa-se que atrasos na execução dos cronogramas planejados das obras justificam-se, na maioria das vezes, em virtude do porte e complexidades dos empreendimentos e da necessidade de adequações nos projetos de engenharia para garantir a sua qualidade e funcionalidade.

Além disso, a execução de obras de saneamento envolve aspectos ambientais, legais, institucionais, culturais e políticos que precisam ser enfrentados de forma articulada com a participação de todos os atores envolvidos. Diversas dessas intervenções são realizadas em áreas densamente ocupadas, cuja população por vezes necessita ser reassentada, além de envolverem processos de licenciamento ambiental e de regularização fundiária, por exemplo. Estas são questões que envolvem diversos órgãos e entidades, muitas vezes de diferentes entes de governo, que precisam trabalhar de forma articulada para a consecução dos empreendimentos. Trata-se pois de tarefa complexa e naturalmente lenta.

Nesse sentido, é necessário reforçar a relevância da fase de planejamento da intervenção, desde o investimento nas soluções técnicas de engenharia, com o maior detalhamento possível dos projetos. Acrescenta-se ainda a necessidade do envolvimento direto dos gestores públicos em todas as fases do processo de tomada de decisão, de modo que os problemas tradicionais de execução de obras de saneamento sejam superados.

É importante lembrar que em intervenções da área de desenvolvimento urbano, compete aos proponentes (Estados ou Municípios) a execução das obras.

Um dos mecanismos adotados para a gestão da execução dos investimentos alocados no setor do saneamento no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC é o processo de monitoramento, através do qual é feito o acompanhamento sistematizado das operações selecionadas e contratadas, com vistas à consecução do objetivo maior de melhorar e ampliar o acesso da população brasileira aos serviços de saneamento básico.

Esse monitoramento visa como de modo específico:

- Determinar se os investimentos feitos estão sendo bem utilizados;
- Identificar problemas no andamento dos empreendimentos selecionados e nos contratos em andamento, e encontrar soluções;
- Garantir que os empreendimentos sejam executados no tempo certo;
- Priorizar, em futuras seleções, os proponentes que obtiveram melhor desempenho;
- Utilizar lições de experiência de projetos anteriores;
- Determinar se os critérios de seleção são os mais apropriados para a resolução do problema em questão;
- Atendimento ao princípio da transparência, por meio da disponibilização de informações para a prestação de contas à população e ao público interessado.



O monitoramento dos empreendimentos da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) com recursos do PAC é realizado no Governo Federal em quatro níveis hierarquicamente ascendentes: pela CAIXA, pelo Ministério das Cidades, pela SEPAC e pelo Comitê Gestor do PAC – CGPAC.

A gestão da execução dos termos de compromisso em intervenções de saneamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento é efetuada pelo Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica/ DDCOT da SNSA.

O andamento dos empreendimentos é monitorado regularmente por um servidor do DDCOT designado como monitor da intervenção. Dentre as atividades regulares desenvolvidas destacam-se o contato rotineiro com a mandatária e os proponentes/compromissários para solicitação de providências para solução de eventuais pendências que impactam no andamento regular dos empreendimentos, verificação do atendimento aos diversos prazos e normas estabelecidos nos manuais internos e nas portarias de seleção dos empreendimentos, as análises das Sínteses dos Projetos Aprovados para verificação do enquadramento das propostas aos programas da SNSA, o atendimento e respostas aos apontamentos de órgãos de controle e Ministério Público, o atendimento a solicitações diversas dos compromissários tais como prorrogações de prazos de vigência, liberações de recursos, dentre outros.

Salienta-se, por oportuno, que o monitoramento é realizado, substancialmente, por meio de informações disponibilizadas periodicamente pela Mandatária através de um banco de dados via internet (PAC PENDENCIAS). No entanto, além desse instrumento de monitoramento remoto, destacam-se as ações de monitoramento específico realizadas pelo DDCOT, tais como a realização de reuniões presenciais com a CAIXA e o compromissário, reuniões de GGI – Gabinete de Gestão Integrada, videoconferências ou visitas in-loco.

A seguir são apresentados os principais procedimentos adotados pela SNSA para as obras em situação de não iniciadas, atrasadas e paralisadas.

Com relação às obras não iniciadas pertinentes aos contratos de seleções mais antigas, a exemplo das seleções realizadas em 2007 e 2008 na primeira fase do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1, o Ministério das Cidades adotou acompanhamento das pendências e deu como prazo para solução máxima a data da vigência do contrato. Esta medida teve resultados positivos na medida em que os proponentes se esforçaram para solucionar as pendências para evitar a perda ou devolução dos recursos.

Como medida preventiva para as operações do PAC 2, o Ministério das Cidades efetuou a revisão de seus normativos incorporando elementos com vistas a melhorar o desempenho do Programa, como por exemplo para agilizar o início das obras.

Destaca-se aí o planejamento do empreendimento como sendo peça fundamental para que os contratos não apresentem problemas para iniciarem, no ritmo de sua execução ou para a sua conclusão.

Nesse sentido, o Ministério incorporou nas seleções do PAC 2 a realização de entrevistas com os proponentes para entrega e apresentação dos projetos com vistas à análise prévia expedita dos empreendimentos, ainda na fase de seleção dos



investimentos, buscando com isso priorizar os empreendimentos com maior viabilidade de execução.

Outra medida adotada foi vedar a contratação das operações com cláusula suspensiva total. Ou seja, as operações só estão sendo contratadas após a análise técnica detalhada dos projetos pela CAIXA e obtenção do aprova da mandatária, finalizado na emissão do Laudo de Análise de Engenharia (LAE). Esta providência assegura que os projetos, uma vez aprovados, tem pelo menos uma etapa útil de valor mínimo de R\$ 15 milhões em condições de licitação e de início imediato. Esta exigência não foi aplicada apenas aos projetos selecionados no Âmbito do Programa de Prevenção de Desastres Naturais, que no campo do saneamento se resume a iniciativas de drenagem urbana e a intervenções de abastecimento de água destinadas a mitigar os efeitos da estiagem na Região Nordeste - seca.

Além disso, estabeleceu, através da Portaria Nº 40, de 31 de janeiro de 2011 que o primeiro desembolso do Termo de Compromisso deverá ser efetuado em até 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir da data de sua assinatura, promovendo uma agilização das fases de adequação de projetos e de licitação das iniciativas.

Diante do exposto, no que concerne aos procedimentos adotados pela SNSA para o acompanhamento dos contratos com obras não iniciadas, o servidor da SNSA responsável pelo contrato monitora as pendências para o início das obras e alerta aos proponentes para os prazos limites de 24 meses para o primeiro desembolso. O Ministério efetua consultas à CAIXA com relação aos contratos que estão possuindo dificuldades para o cumprimento dos prazos acordados para as etapas preliminares ao início das obras e se, necessário, são convocados para reuniões presenciais ou videoconferências. No caso de não cumprimento da efetivação do prazo para o primeiro desembolso, é autorizado o encerramento do contrato.

No caso dos contratos com obras atrasadas, a SNSA acata a situação da obra informada pela CAIXA, que conceitualmente significa que o contrato está com mais de 20% de atraso em relação ao cronograma da obra, no entanto, a Secretaria não possui acesso aos cronogramas. Assim, o monitoramento do contrato é desenvolvido de forma rotineira pelos servidores da SNSA através do acompanhamento da solução das pendências. Observa-se que atualmente só existe sanção para os contratos sem execução por mais de doze meses consecutivos, o que dificulta a cobrança mais efetiva para os contratos com obras atrasadas.

Em relação às obras paralisadas, é importante destacar a inclusão de nova disciplina no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no PAC, publicado pela Portaria nº 164, de 12 de abril de 2013. O referido normativo, em seu subitem 12.6.1, determina que os Termos de Compromisso que não apresentarem Relatório de Execução por mais de doze meses consecutivos, caso não sejam retomados, devem ser encerrados pela MANDATÁRIA, preservados, nos limites do previsto no Termo de Compromisso, os recursos necessários à execução das metas mínimas indispensáveis para dar funcionalidade às obras iniciadas, excluindo-se as demais.

A inclusão de tal dispositivo revela a preocupação crescente do Ministério em melhorar a gestão dos Termos de Compromisso cujas obras se encontram paralisadas, não permitindo, com essa nova regra, que os contratos permaneçam por mais de 12 meses sem execução financeira. Por conseguinte, exige um monitoramento mais intensivo e



específico em relação à esse conjunto de empreendimentos por parte das secretarias finalísticas e da própria mandatária. Importante destacar que o dispositivo determina o encerramento dos contratos com obras paralisadas, mas preservando-se os recursos necessários à funcionalidade das metas já executadas. Ou seja, aplica-se sanção ao compromissário e, ao mesmo tempo, garante-se que as etapas de obras que já foram iniciadas serão finalizadas e entregues à população, evitando-se a criação de um montante de obras inacabadas espalhadas pelo país.

Essa inovação normativa no âmbito do PAC veio acompanhada de um monitoramento mais intensivo em relação às obras paralisadas, ao longo do exercício de 2013, por parte da Secretaria de Saneamento.

No caso específico dos contratos selecionados em 2007/2008 firmados com recursos do OGU, foi realizado monitoramento intensivo da carteira de operações que se encontravam paralisadas em dezembro de 2012. Para isso, foi congelada a carteira de obras paralisadas naquela data e dado um comando especial de acompanhamento por parte do corpo técnico e gerencial, que previa a realização de reuniões frequentes e periódicas para identificar pendências, pactuar prazos e avaliar seu cumprimento pelo Proponente e pela CAIXA. Como resultado desse acompanhamento, o universo de contratos com obras paralisadas da carteira congelada foi reduzido de 75 para 8, resultando num índice de sucesso de 89% na quantidade de contratos, ao final de um ano de monitoramento. Os contratos que não lograram êxito na retomada das obras tiveram seus cancelamentos autorizados pelo Comitê Gestor do PAC. O Quadro abaixo resume os resultados obtidos, com destaque para a estratificação dos contratos monitorados por faixas de execução no momento em que a carteira foi congelada. Esta estratificação demonstrou que houve um sucesso mais acentuado na retomada de obras para as que estavam em estágios mais avançados de execução, superiores a 25%.

Quadro – Situação das obras



Situação em Abril/13

Faixa % Execução	FIN		OGU		TOTAL		%
	Qtde	VI (R\$ mi)	Qtde	VI (R\$ mi)	Qtde	VI (R\$ mi)	
< 25%	86	1.523,1	17	235,6	103	1.758,7	34%
Entre 25 e 50%	42	1.393,3	16	386,2	58	1.779,5	34%
Entre 50 e 75%	30	265,4	23	455,6	53	721,0	14%
> 75%	31	708,3	19	216,4	50	924,6	18%
Total geral	189	3.890,0	75	1.293,8	264	5.183,8	100%

Situação em Agosto/2013

Faixa % Execução	FIN		OGU		TOTAL		%
	Qtde	VI (R\$ mi)	Qtde	VI (R\$ mi)	Qtde	VI (R\$ mi)	
< 25%	43	796,70	8	148,69	51	945,39	54%
Entre 25 e 50%	8	301,20	4	62,58	12	363,79	21%
Entre 50 e 75%	11	81,46	8	79,56	19	161,02	9%
> 75%	8	184,72	6	86,93	14	271,65	16%
Total geral	70	1.364,08	26	377,76	96	1.741,84	100%

Situação em Dezembro/2013

Faixa % Execução	FIN		OGU		TOTAL		%
	Qtde	VI (R\$ mi)	Qtde	VI (R\$ mi)	Qtde	VI (R\$ mi)	
< 25%	24	466,23	3	78,73	27	544,96	80%
Entre 25 e 50%	1	0,21	1	4,84	2	5,04	1%
Entre 50 e 75%	8	68,03	2	10,51	10	78,54	11%
> 75%	6	37,12	2	17,37	8	54,49	8%
Total geral	39	571,59	8	111,45	47	683,04	100%

No que tange às ações executadas pela SNSA, inicialmente procura-se confirmar o status da operação, dado que, por vezes, observou-se que a situação da obra informada pela CAIXA não condizia com a realidade. Dessa forma durante o monitoramento regular desenvolvido pelos servidores responsáveis por um grupo de contratos, este confirma a situação da obra, por meio da verificação da data do último desbloqueio ou por meio da checagem das pendências informadas pela CAIXA ou obtidas diretamente do tomador.

Assim são classificados com situação de obras paralisadas, os contratos nas seguintes situações:

- Com data do último desbloqueio realizada há mais de 90 dias, exceto para aqueles contratos contemplados na Portaria Interministerial nº 130 de 23 de abril de 2013 e para aqueles que optaram por adotar o modelo de aferição por parcelas (termos de compromisso do PAC2);
- Se o andamento físico da obra está comprometido;
- Se já houve declaração da empresa executora de que não dará continuidade à obra;
- Paralisação por órgãos de controle quando detectadas irregularidades;

A partir da confirmação do status de obras paralisadas, a SNSA convoca os proponentes e a CAIXA para reuniões presenciais ou videoconferências para repactuação das operações paralisadas com o intuito de viabilizar a execução ou seu cancelamento integral ou parcial, se caracterizada a inviabilidade de sua retomada em prazo hábil.



Nestes eventos, o Ministério das Cidades estabelece como alternativas para o contrato:

- Estabelecimento de prazos limites para solução de pendências;
- Redução do valor das contrapartidas ainda não desembolsadas;
- Redução das metas pactuadas;
- Cancelamento de etapas sem perspectivas de execução;
- Encerramento de contratos e solicitação de abertura de tomadas de conta especial;
- Remanejamento de recursos entre operações do mesmo executor, inclusive aqueles decorrentes do cancelamento de etapas inviáveis.

Posteriormente, por meio do Despacho nº 125/2014/DDCOT/SNSA, de 25/06/2014, a Unidade acrescentou:

“A superação plena dos problemas nem sempre depende de fatores sob a governabilidade do MCIDADES, carecendo portanto de uma atuação capaz de promover o incremento da capacidade de resposta dos entes federados executores. Este incremento, nas limitações legais interpostas pelo regime federativo de Governo, podem ser alcançadas pela organização de um sistema de assistência técnica, hoje indisponível no Governo Federal.”

Análise do Controle Interno

A Unidade citou entre os motivos que levam ao atraso do início dos empreendimentos as *“necessárias alterações de projeto para garantir a qualidade e funcionalidade dos empreendimentos”*.

Avalia-se que o fato de ser necessário sistematicamente readequar projetos é indício de que os procedimentos adotados para análise e aprovação das contratações são falhos. A Unidade também enumerou como fator retardador do início das obras a complexidade das intervenções, que envolvem reassentamento de famílias, regularidade fundiária e questões ambientais. A nosso ver, o enfrentamento desses problemas também está relacionado a deficiências de planejamento, pois tais questões deveriam ser resolvidas ainda nessa fase.

Entende-se que tanto os proponentes quanto a Unidade contribuem para a ocorrência do problema. Os proponentes, à medida que não dispõem de uma cultura de planejamento, apresentam propostas ainda em fase incipiente de detalhamento, antes de estar estruturada a definição da concepção definitiva do empreendimento e antes de estarem solucionadas as interferências dele decorrentes, além de, na maioria dos casos, não possuírem a estrutura técnica e administrativa necessária para o correto acompanhamento das obras. E a Unidade, por selecionar propostas que ainda não dispõem de licenciamento ambiental prévio ou áreas disponíveis para sua implantação.

No que diz respeito à seleção, a Unidade passou a adotar, em suas contratações, uma maior preocupação com o estágio de elaboração dos projetos. As operações que integraram a amostra examinada são referentes à primeira etapa do PAC, cuja contratação se deu de 2007 a 2010, quando ainda não havia essa preocupação.

Para a segunda etapa do PAC, a seleção dos municípios a serem atendidos pelo Programa em exame se deu na forma descrita na Nota Técnica SNSA nº 132/2013, de 21/02/2013, às fls 111 do processo nº 80000.035192/2012-56. Segundo o documento, os



proponentes com propostas enquadradas foram convidados a participar de entrevista técnica e a apresentar os projetos de engenharia e a documentação pertinente. Em seguida, os técnicos da SNSA formularam opinião sobre a qualidade e mérito dos projetos apresentados, dando especial atenção à situação das licenças ambientais e titularidade dos terrenos.

As propostas que dispunham de projeto básico foram classificadas como “recomendáveis”. As que necessitavam de complementação dos projetos de engenharia ou qualificáveis para contratação via contratação integrada do Regime Diferenciado de Contratações – RDC foram classificadas como “recomendáveis com condicionantes”. As que não dispunham de projetos foram classificadas como “recomendável para projeto”, estando aptas para atendimento apenas na modalidade de apoio a elaboração dos projetos de engenharia. Essa classificação destinou-se a subsidiar o Comitê Gestor do PAC – CGPAC no atendimento às propostas.

Quanto ao modelo de monitoramento dos contratos, avalia-se como adequado. Todavia, os procedimentos descritos e normatizados não asseguram o atingimento dos objetivos específicos mencionados na resposta da Unidade. Embora contribuam para a redução dos atrasos, não são capazes de garantir que os empreendimentos sejam executados no tempo certo, qual afirmado.

Na resposta foi citado como objetivo do monitoramento, o de priorizar, em futuras seleções, os proponentes que obtiveram melhor desempenho. Entende-se que para atingir essa meta seria necessário estabelecer e normatizar critérios objetivos e mensuráveis, e registrar os dados obtidos, para que que pudessem futuramente ser utilizados com esse fim.

No que diz respeito aos procedimentos descritos para tratamento dos empreendimentos paralisados, atrasados ou não iniciados, a avaliação da equipe está apresentada em item específico deste relatório.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que, para as obras para as quais foram apontadas constatações relativas ao prazo de execução, adote as medidas prevista no MICE para retomada das obras ou, se for o caso, cancelamento dos contratos;

Recomendação 2: Recomendamos que a Unidade proponha à Secretaria Executiva o estabelecimento e normatização de critérios objetivos e mensuráveis para priorizar, em em futuras seleções, os proponentes que obtiveram melhor desempenho em contratações anteriores, evitando-se assim a realização de contratações com proponentes que possuem obras anteriores paralisadas sem a solução prévia dessas pendências.

2.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Desconformidade na análise de obras de abastecimento, esgotamento e saneamento integrado com as normas técnicas e com especificações de projeto.

Fato



Nas fiscalizações realizadas pelas equipes de auditoria para avaliação do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, que incluam aferição in loco aos empreendimentos, em pelo menos 4% das obras os projetos não contemplaram as especificações necessárias e, também, em ao menos 4%, o material não estava compatível com as especificações técnicas. Entretanto, pode-se afirmar que em um intervalo que vai de 6 a 69% das obras foi identificada alguma deficiência construtiva. A análise estatística revelou um número elevado de deficiências, prejudicando a qualidade do objeto.

É necessário destacar que problemas relacionados à conformidade com as normas técnicas, especificações de projeto e localização impactam negativamente o cumprimento do cronograma de execução.

Como ponto crítico, a execução da obra em desacordo com as especificações técnicas definidas em projeto implica em comprometimento da qualidade na prestação de serviços à comunidade e resulta em prejuízos ao erário devido à necessidade de correções e reparos posteriores à sua conclusão.

Causa

Deficiências no monitoramento da atuação da CAIXA na fase de análise dos projetos e de acompanhamento da execução.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho nº 076/2014 DDCOT/SNSA, foram apresentadas as seguintes informações:

[...]

Obviamente que teremos que analisar todos os relatórios de auditoria em questão e adotar as medidas cabíveis.

Nas situações em que encontramos ou nos foram cientificados estas impropriedades os procedimentos em geral se resumem a:

- a. a mandatária detecta a inconformidade na sua vistoria de aferição de execução para desbloqueio dos recursos e ela mesma providencia a glosa da parcela em desconformidade, até que a situação seja regularizada pelo proponente;
- b. a área técnica da SNSA é cientificada por relatórios de auditoria, por denúncia ou mesmo por vistoria *in loco*, após a constatação é glosado o valor desbloqueado ou a desbloquear até que a situação seja regularizada pelo proponente;
- c. nos casos em que a desconformidade não é regularizada e não afete a funcionalidade do investimento a glosa passa ser definitiva;
- d. nos casos em que a desconformidade não é regularizada e afete a funcionalidade do investimento de uma meta específica, a glosa passa ser definitiva e se providencia que o proponente devolva todos os recursos investidos na meta que não alcançou a funcionalidade plena.

Portanto é necessário analisar cada relatório para verificar qual é a desconformidade e se já houve alguma providência tanto da SNSA, da Mandatária ou do próprio proponente, sendo que este último é o responsável legal pela fiscalização efetiva da obra conforme determina a Lei nº 8.666/93 e suas alterações, bem como quanto às medidas



administrativas e judiciais em relação aos seus contratados, tanto nas que diz respeito a elaboração dos projetos quanto em relação a execução da obra e, se for o caso em relação aos fiscais que ele designou na formalidade da Lei.

Em relação a normas técnicas os Manuais tanto o Geral quanto os específicos das Ações e Programas sempre definiram a ABNT como principal regra a ser seguida e, somente em situações que ela não contemple, admite-se a utilização de outras normas reconhecidas.

[...]

Cumprir salientar que estas providências são suficientes para promover a aplicação de recursos federais em obras de qualidade satisfatória, salvo em casos de falhas de acompanhamento da mandatária ou problemas que não são perceptíveis a olho nu. A nosso ver, os procedimentos adotados são suficientes para assegurar que eventuais metas ou etapas de obras executadas em desconformidade com o projeto de engenharia aprovado, ou em casos mais graves em desacordo com as normas técnicas da ABNT, não são custeadas com recursos federais.

É importante registrar também que as auditorias realizadas durante a execução das obras nem sempre são capazes de detectar as falhas que regularmente são identificadas nos procedimentos de ateste das medições realizados pela CAIXA, resultando em apontamentos relativos a supostas deficiências de qualidade que, ao final do contrato, já foram corrigidos ou equacionados pelos proponentes, devido à atuação da mandatária. Em casos extremos, quando os problemas detectados pela Mandatária não são corrigidos, os custos destas metas terminam por ser custeados com recursos de contrapartida adicional, ou seja, o sistema atual de trabalho é capaz de assegurar que as metas com deficiências de qualidade detectadas pela Mandatária não são pagas com recursos de repasse federais.

Análise do Controle Interno

A Unidade informa que analisará cada um dos relatórios, verificará as providências já adotadas e empreenderá as medidas ainda necessárias.

A esse respeito, cumpre informar que o conjunto de relatórios foi enviado à Unidade em fevereiro de 2013¹¹. Não obstante, no decorrer desta auditoria a solicitação de adoção de providências foi reiterada ao Ministério, tendo sido estabelecidos novos prazos para os fatos mais relevantes.

As justificativas que vierem a ser apresentadas serão objeto de análise à medida que forem recebidas. Os apontamentos mais graves e que ainda estão pendentes de solução estão apresentados em item específico deste relatório.

A Unidade informa que as auditorias nem sempre são capazes de detectar as falhas que são regularmente identificadas pela CAIXA nos procedimentos normais de ateste, e que essas falhas são naturalmente corrigidas no decorrer da execução devido à atuação da Mandatária. Nesse sentido, informamos que as auditorias são referentes a uma data específica, e que soluções posteriores são salutares e equivalem ao atendimento às recomendações do controle.

¹¹ Ofício nº 3790/DIURB/DI/SFC/CGU-PR de 07/02/2013



Por fim, a Unidade informa que, na hipótese de haver falhas detectadas pela Mandatária não solucionadas pelos proponentes, é adotada a solução de custear essas metas com recursos de contrapartida adicional dos proponentes.

Alerta-se que essa prerrogativa deve ser estudada com cautela, caso a caso, pois pode não ser a mais adequada. As normas devem assegurar que os serviços cumpram os requisitos técnicos em todos os casos, independente da fonte de recursos com que são custeados. Se um determinado trecho de uma intervenção for executado com qualidade insatisfatória, ainda que seus custos tenham sido suportados com recursos próprios do ente proponente, pode apresentar falhas que venham a comprometer o funcionamento de todo o sistema.

A obrigação de cumprimento de normas e requisitos técnicos abrange a todos, independente da fonte de recursos. O ideal é que se exija que os serviços executados com qualidade insatisfatória sejam refeitos.

Quanto à afirmação de que o sistema atual é capaz de assegurar que metas com deficiência de qualidade não são pagas com recursos federais, há que se considerar que existe um risco residual, qual seja, o de que a impropriedade não venha a ser detectada por falha na atuação da mandatária.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que, para os contratos em que foram apontadas constatações relativas à execução física do objeto, adote medidas junto à CAIXA e aos tomadores para que os serviços executados com qualidade insatisfatória ou em desacordo com as especificações técnicas e o projeto sejam refeitos. Para os serviços pagos e não executados, obtenha o ressarcimento nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 11.578/2007.

2.1.1.7 CONSTATAÇÃO

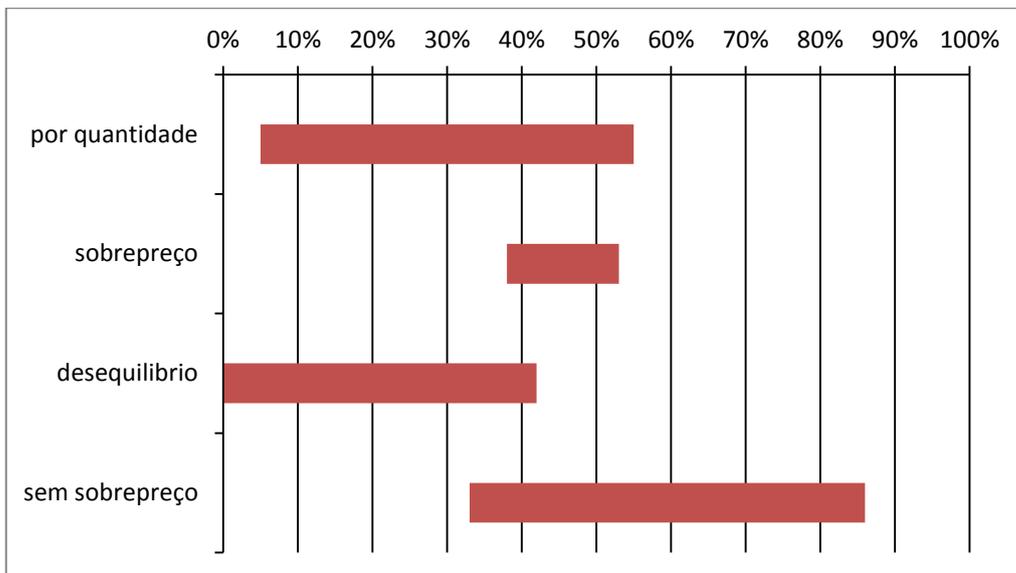
Superfaturamento em obras do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto.

Fato

Os resultados apurados na avaliação do programa concluem que houve constatações de superfaturamento nos empreendimentos analisados. A tabela a seguir registra os intervalos obtidos pelas equipes de auditoria para cada tipo de irregularidade.

Gráfico – Motivos do superfaturamento detectado





O superfaturamento causa dano ao erário, caracterizando-se por:

- Medição de quantidades superiores às efetivamente executadas/fornecidas;
- Pagamento de obras, bens e serviços por preços manifestamente superiores à tendência central (mediana ou média) praticada pelo mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes e pela prática de preços unitários acima dessa tendência central (mediana ou média) de mercado;
- Quebra do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em desfavor da Administração por meio da alteração de quantitativos (jogo de planilha) e/ou preços (alterações de cláusulas financeiras) durante a execução da obra;
- Alteração de cláusulas financeiras gerando recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual ou reajustamentos irregulares;
- Em 30 contratos analisados da amostra foi identificado algum tipo de superfaturamento, resultando no montante de aproximadamente R\$ 3.519.769,32. Os relatórios, em que foram indicados superfaturamento, foram encaminhados ao Ministério das Cidades para providências.

Causa

Deficiências no monitoramento da atuação da CAIXA na fase de análise dos custos dos empreendimentos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho nº 076/2014 DDCOT/SNSA, foram apresentadas as seguintes informações:

[...]

Desde que os primeiros problemas foram detectados esta SNSA vem adotando providências no sentido de que os proponentes adequem seus preços unitários e regularizem os BDI's de contratos administrativos já firmados, bem como, vem aperfeiçoando os seus Manuais específicos das Ações e Programas e o Manual Geral de



contratação, de forma a abranger a todas as situações exigidas nas LDO's anuais, Acórdãos, Ementas e Recomendações dos Órgãos de Controle.

Ressaltamos que não há possibilidade dos Proponentes efetuarem adiantamento de recursos federais aos seus empreiteiros, fornecedores e prestadores de recursos, já que os recursos são liberados contra-apresentação de Boletim de Medição devidamente atestado pela Fiscalização formalmente designada pela Administração do Proponente e aferida pela CAIXA, ou seja, referem-se efetivamente a serviços executados.

Mesmo nas situações em que o MICE prevê a flexibilização do desembolso, como por exemplo na liberação de Boletim de Medição sem a aferição da Mandatária (onde eventuais glosas por não conformidade são efetuadas no Boletim subsequente) e na aferição por parcelas (desembolsos de 40%, 60% 80% e 100%, onde eventuais glosas por não conformidade são efetuadas nas etapas subsequentes), é terminantemente proibido a antecipação de recursos.

A única situação em que é permitida a antecipação de recursos é aquela prevista no Art. 38 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 [...].

Em relação a faturamento de quantidades superiores ao executado, consideramos uma situação grave e que demanda providências.

Já em relação a preços unitários acima dos referenciais, é preciso uma investigação mais detalhada, pois há casos em que pode haver justificativa aceitável, tanto que tal situação está prevista na legislação que rege o assunto.

O que diverge de uma Comissão de Fiscalização atestar a medição de serviços/fornecimentos não efetuados o que só nos leva a duas situações: conivência ou negligência. A primeira é a intenção de se locupletar da coisa pública e a segunda é descaso com a coisa pública em ambos os casos, em nosso entendimento, as irregularidades são extremamente graves e como tal são tratadas nas raras ocasiões que detectamos tais ocorrências.

Conforme já exposto anteriormente uma posição final só será possível após a análise de cada um dos Relatórios. Os procedimentos usuais adotados neste tipo de ocorrência são, conforme já explicitado na Constatação 1.1.1.2 é o seguinte:

- a. Encaminha Ofícios à Mandatária e ao Proponente para que se manifestem sobre os achados;
- b. Após o recebimento das respostas de ambos emite Nota Técnica pela área técnica competente, na qual estará consignado o seu posicionamento;
- c. Encaminharemos à CGU o referido posicionamento e com as medidas que entendemos devam ser adotadas e aguardaremos uma posição final daquele Órgão de Controle;
- d. Em especial, no caso de constatado o superfaturamento, suspendemos imediatamente os desbloqueios e, determinamos que o proponente efetue a devolução dos recursos utilizados indevidamente, antes mesmo do posicionamento final da CGU;
- e. Após o posicionamento final da CGU e quando for o caso, adotamos as providências no sentido que o proponente compense ou devolva aos cofres públicos os recursos utilizados indevidamente;



- f. No caso de recusa do proponente instaura-se a competente Tomada de Contas Especial.

A respeito dos casos em que se detecta a inexecução, total ou parcial, de metas de obras cuja fiscalização do proponente aferiu a execução, caracterizando má fé do empreiteiro e da fiscalização, adota-se o procedimento preconizado pelo Art. 6º da Lei nº 11.578/2007 e detalhado nos itens 14.4 (a partir da alínea “i”) e 14.10 (a partir da alínea “g”) do Manual de Instruções Para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – MICE_PAC, instituído pela Portaria MCIDADES nº 164/2013. Neste tipo de intercorrência, todos os casos identificados até aqui resultaram na devolução dos recursos federais aplicados na intervenção, devidamente corrigidos na forma da legislação aplicável, e no encerramento da operação na forma em que encontrava, quando detectado o problema.

Análise do Controle Interno

A Unidade informa que seu posicionamento final será emitido após a análise de cada um dos relatórios. Cumpre informar que o conjunto de relatórios fora enviado à Unidade em fevereiro de 2013¹². Não obstante, no decorrer desta auditoria a solicitação de adoção de providências foi reiterada ao Ministério, tendo sido estabelecidos novos prazos para os fatos mais relevantes.

As justificativas que vierem a ser apresentadas serão objeto de análise à medida que forem recebidas. Os apontamentos mais graves e que ainda estão pendentes de solução estão apresentados em item específico deste relatório, bem como as providências informadas pela Unidade.

Quanto ao entendimento de que não haveria a possibilidade adiantamento de recursos face à atuação da mandatária, ressalva-se haver um risco residual, que consiste na hipótese de ocorrer falha na fiscalização do proponente cumulada com falha na atuação da mandatária.

A respeito dos procedimentos usuais descritos pela Unidade para combater possíveis ocorrências, avalia-se como adequados.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que, para os contratos onde tenha sido detectado sobrepreço, diligencie à Mandatária para que realize levantamento dos valores já pagos, superfaturados, e adote medidas junto à CAIXA e aos tomadores para obter o competente ressarcimento, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 11.578/2007;

2.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Falhas na formulação dos preços das obras do programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, no que se refere à composição da parcela de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI.

Fato

¹² Ofício nº 3790/DIURB/DI/SFC/CGU-PR de 07/02/2013



Para todo contrato de obra aplica-se um percentual, denominado BDI – Bonificação e Despesas Indiretas, sobre o custo direto para obter o preço final. Esse percentual agrega as despesas indiretas de um empreendimento, devendo ser composto de: despesas da administração central, taxas e despesas financeiras, tributos, taxas de riscos e lucro.

A composição do BDI é adequada quando contém exclusivamente, despesas indiretas e não ocorrendo itens em duplicidade com a planilha orçamentária. Os itens considerados indevidos na composição do BDI referem-se a obrigações tributárias de caráter geral das empresas, não guardando relação direta com os serviços/obras, conforme previsto no § 5º do artigo 65º da Lei n.º 8.666:

“Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso”.

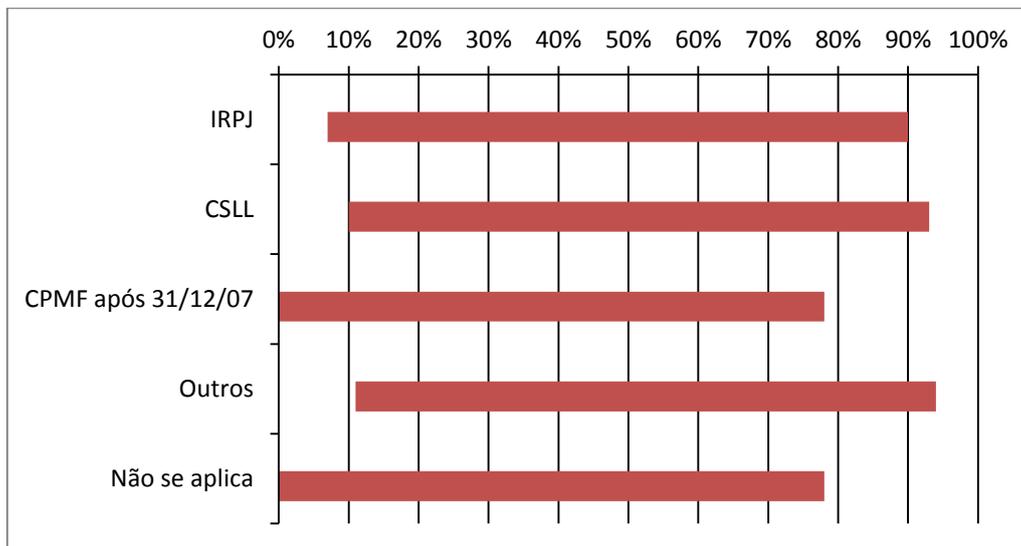
Na amostra de termos de compromisso fiscalizada pelas equipes de auditoria integrantes das ações 10SC (abastecimento de água), 1N08 (esgotamento sanitário) e 10S5 (saneamento integrado) ficou constatada a existência de cálculo indevido do BDI por inclusão de impostos como CPMF, IRPJ e CSLL, tal como demonstrado no gráfico 3 abaixo, além de outras impropriedades. Esses tributos não devem integrar o cálculo do lucro de despesas indiretas, nem tampouco a planilha de custo direto por se constituírem em tributos de natureza direta e personalista, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante.

Verificou-se que pelo menos 27% dos contratos não possuem o BDI destacado nas propostas apresentadas. Nos casos em que houve destaque, pelo menos 1% não é apresentado de forma discriminada. Em pelo menos 18% das composições de BDI não foram identificados itens indevidos, como IRPJ (Imposto de Renda de Pessoa Jurídica), CSLL (Contribuição Social sobre Lucro Líquido) e CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira).

O gráfico, a seguir, demonstra os percentuais de cada item indevido na composição do BDI. Sendo que o intervalo para “Não se Aplica”, considera os contratos sem necessidade de destaque do BDI.

Gráfico - Itens indevidos identificados na composição do BDI





Cabe destacar que, para o PAC 2, o Ministério das Cidades incluiu a obrigatoriedade do detalhamento do BDI, através da Portaria nº 40 de 31 de janeiro de 2011 em consonância ao Acórdão 325/2007-TCU Plenário. Estabeleceu que não serão admitidos na composição do BDI impostos de caráter personalístico como o IRPJ e CSLL e custos com administração local, instalação de canteiro/acampamento e mobilização/desmobilização de equipamentos e de pessoal, bem como de quaisquer outros itens que possam ser apropriados como custos diretos da obra. Além disso, definiu que o excedente poderá ser aceito como contrapartida adicional e exigiu que a definição dos valores do empreendimento deva ser detalhada à CAIXA e que os itens sejam preenchidos em campo próprio na Síntese do Projeto Aprovado. Também estabeleceu que o proponente poderá contratar seguro de obra, compondo as despesas pagas com recursos da União, desde que inseridas explicitamente na composição do BDI.

Causa

Deficiência no monitoramento da autuação da mandatária em relação às análises dos custos dos projetos para contratos firmados entre 2007 e 2009.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho nº 076/2014 DDCOT/SNSA, foram apresentadas as seguintes informações:

“Entendemos que já respondemos a este assunto, em linhas gerais, no nosso posicionamento na Constatação 1.1.1.2, onde justificamos as razões da incidência deste tipo de achado nas operações firmadas no início do PAC. Bem como, adotamos providências em todas as situações onde foram detectados tais apontamentos no sentido de obrigar a abertura do BDI e adequá-los às regras vigentes.

Obviamente teremos que analisar cada um dos novos relatórios apresentados para, se for o caso, adotarmos as providências de praxe.

Conforme informado anteriormente, após o recebimento dos relatórios de auditoria enviados pela CGU, o Ministério adota usualmente os seguintes procedimentos:



- a. Encaminha Ofícios à Mandatária e ao Proponente para que se manifestem sobre os achados;
- b. Após o recebimento das respostas de ambos emite Nota Técnica pela área técnica competente, na qual estará consignado o seu posicionamento;
- c. Encaminhamos à CGU o referido posicionamento e com as medidas que entendemos devam ser adotadas e aguardamos uma posição final daquele Órgão de Controle;
- d. Em especial, no caso de constatado a presença de itens indevidos no BDI, e de valores acima dos parâmetros estabelecidos sem justificativas, suspendemos imediatamente os desbloqueios dos recursos referentes a este item e, determinamos que o proponente efetue a devolução dos recursos utilizados indevidamente, antes mesmo do posicionamento final da CGU;
- e. Após o posicionamento final da CGU e quando for o caso, adotamos as providências no sentido que o proponente compense ou devolva aos cofres públicos os recursos utilizados indevidamente.

No início do PAC, o Acórdão que tratava do tema era o AC 325/2007, muito embora esse Acórdão fosse específico para o setor elétrico.

Cabe destacar que foi publicado recentemente o Acórdão TCU nº 2622-37/2013 que trata dos parâmetros da composição do BDI, em substituição aos Acórdãos nºs 2369/2011 e 325/2007, e que todas as alterações foram apropriadas pelo MICE.

Com as alterações e atualizações efetuadas rotineiramente no MICE percebemos que atualmente a presença dos itens indevidos no BDI apontados nos achados de auditoria, IRPJ, CSLL, e CPMF, aparecem muito raramente nem se comparando aos constatados nos projetos apresentados no PAC2/2010.”

Análise do Controle Interno

Considerando a nova jurisprudência e as novas orientações contidas nos manuais expedidos pela Unidade, avalia-se que o problema tende a reduzir nas contratações futuras.

Há, contudo, a necessidade de se dar tratamento aos empreendimentos já contratados.

Para isso, os procedimentos que a Unidade descreve como sendo usualmente adotados podem ser considerados adequados.

Quanto à proposta de recomendação para revisão do Universo de contratos, a Unidade, por meio do Despacho nº 125/2014/DDCOT/SNSA apresentou nova manifestação:

“A respeito da sugestão formulada pela CGU é importante considerar que os contratos firmados a partir de meados de 2009 e especialmente de 2010 já foram selecionados sob a égide dos normativos que previam a necessidade de abertura dos BDI detalhados e a verificação do cumprimento das orientações do TCU. Sendo assim, nestes casos há segurança por parte do MCIDADES de que o problema foi tratado pela CAIXA na análise dos projetos, antes do início de sua execução.

Sendo assim, a sugestão apresentada deveria circunscrever-se aos contratos do PAC_1, firmados antes de 2010. Apesar desta circunscrição, o número de contratos a serem auditados continua muito grande – 611 contratos - para que a tarefa possa ser executada sem comprometer ainda mais as atividades



regulares, colocando em risco o andamento normal das obras. Além das dificuldades de operacionalização da sugestão, cumpre ressaltar que as regras atuais que exigem abertura dos BDI e a aderência dos mesmos aos acórdãos e normativos em vigor são observadas nos momentos das reprogramações dos projetos antigos, ainda em execução.

Além disso, cumpre registrar que antes dos Acórdãos citados a Mandatária possuía regras para a aceitação de percentuais de BDI, ou seja, os proponentes não podiam utilizar o percentual que lhes aprouvesse, no entanto havia limitações expressivas no conceito praticado, que variava significativamente de contrato para contrato, até que o Acórdão TCU nº 327/2007 promoveu sua padronização e disseminação.

Pelo que se observa na prática, na maioria dos achados, mesmo naqueles em que existiam itens de caráter personalístico, os BDI's estavam dentro da prática do mercado e inclusive eram aderentes aos percentuais que vieram a ser estabelecidos nos Acórdãos subsequentes, o que torna a princípio desnecessário revisar todos os contratos, mesmo que essa medida fosse operacionalmente factível.

Cumpre registrar ainda que parte significativa dos contratos administrativos efetuados pelos proponentes com seus prestadores de execução de obras e serviços firmados naquela época (PAC I), muitos dos quais licitados antes da publicação do Acórdão TCU nº 325/2007, já foram encerrados há muito tempo ou foram concluídos ou rescindidos, tornando ainda mais difícil a sua revisão, quando não legalmente discutível.

Estes elementos estão sendo apresentados no sentido de demonstrar a falta de necessidade de implementar a recomendação proposta e as dificuldades para sua operacionalização, com a atual disponibilidade de recursos humanos e materiais.

A implementação de uma providência desta envergadura pode implicar na paralisação da execução dos contratos atualmente em execução, com prejuízos irreparáveis à população. Entende-se que a implementação da recomendação da CGU só poderia ser executada caso houvesse condições de segregar equipes técnicas específicas para auditar todos os contratos em execução. Infelizmente os recursos humanos atualmente disponíveis não são suficientes sequer para dar andamento regular à carteira de investimentos ativa”.

Saliente-se que o Ministério das Cidades havia formulado consulta ao Tribunal de Contas da União, tratada no âmbito do TC-030.336/2010-4. As questões indagadas foram:

“a) é aceitável que se dê continuidade aos contratos administrativos para execução de obras públicas firmados antes da publicação do Acórdão n. 325/2007 – Plenário cujos respectivos orçamentos contemplem, no cômputo do BDI, itens que estão em desacordo com a aludida deliberação?

b) os percentuais para BDI fixados no Acórdão n. 325/2007 – Plenário se aplicam para qualquer tipo de obra ou deverão ser observados somente em obras de linhas de transmissão ou de subestações?

*c) caso, no âmbito de contrato referente a outro tipo de obra que não seja de linhas de transmissão ou de subestações, tenham sido excedidos os valores percentuais fixados no Acórdão n. 325/2007– Plenário, tal ajuste poderá ser considerado aceitável por ter sido pactuado antes do citado **decisum**?*



d) os contratos de execução de obras firmados depois do Acórdão n. 325/2007– Plenário, porém antes da publicação, em 2009, das normas do Ministério das Cidades que tratam da forma de cálculo da taxa de BDI e incorporam as orientações do referido Acórdão, poderão ser aceitos apesar de não contemplarem os itens e percentuais indicados na aludida deliberação do TCU?

e) caso o entendimento seja no sentido de que a exigência de cumprimento ao Acórdão n. 325/2007– Plenário só pode ser efetivada para ajustes firmados posteriormente a sua publicação, como deveriam ser analisados os contratos anteriores a essa deliberação da Corte de Contas?

f) para esses contratos anteriores ao Acórdão n. 325/2007– Plenário, na hipótese de a empresa contratada aceitar a proposta de redução de BDI, o procedimento adequado é adotar a redução de valor para as medições futuras ou deve-se aplicar a redução também para as parcelas já executadas, medidas, aferidas e pagas?

g) caso a empresa contratada não aceite a redução de BDI, as medições realizadas e aferidas devem ou não ser pagas? Ou ainda, é razoável efetuar o pagamento integral dos valores executados com incidência apenas dos itens do BDI que atendam aos limites do Acórdão ou esses serviços não devem ser pagos?

h) se a resposta for afirmativa ao pagamento das medições realizadas, estas devem ser pagas nos valores inicialmente pactuados ou deve ser implementado um redutor, de forma a limitar o pagamento aos valores considerados adequados, à luz do disposto no Acórdão n. 325/2007– Plenário?

i) quais os limites considerados razoáveis para os percentuais de BDI para serviços e para materiais?

j) no que se refere à administração local, instalação de canteiro/acampamento e mobilização/desmobilização, caso, no orçamento que serviu de base para licitação, tais itens não tenham sido especificados na planilha de custos diretos, como efetuar inserções dessas despesas em contratos já em andamento? Como fazer a verificação da adequabilidade do que já foi pago, se antes os custos desses itens estavam embutidos na taxa de BDI cuja composição, na grande maioria dos casos, não fora explicitada”?

A deliberação do Tribunal foi proferida no Acórdão 2545-39/2011-Plenário, nos seguintes termos:

“9.1. no tocante aos questionamentos efetuados a esta Corte de Contas que não foram abordados pelo Acórdão n. 2.099/2011– Plenário, de 10/8/2011, que conheceu da presente Consulta, responder ao consulente que, até que este Tribunal delibere acerca das conclusões do grupo de trabalho formado em atendimento ao subitem 9.1 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário:

9.1.1. os parâmetros a serem utilizados pelo Ministério das Cidades para análise da adequabilidade das taxas de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI adotadas nos orçamentos das obras custeadas com recursos federais devem ser, além dos referenciais contidos no subitem 9.2 do Acórdão n. 325/2007 – Plenário, estritamente para obras de linhas de transmissão de energia elétrica e de subestações, as tabelas indicadas no subitem 9.3.2 do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário, específicas para cada tipo de empreendimento;

9.1.2. no que concerne a itens do orçamento relativos a simples aquisição de insumos e equipamentos, o Ministério das Cidades deve aplicar BDI diferenciado em relação à taxa incidente sobre itens de serviço, adotando como referências as faixas de valores indicadas no mencionado subitem 9.3.2



do Acórdão n. 2.369/2011– Plenário;

9.1.3. encontra-se no âmbito da discricionariedade dos procedimentos administrativos internos do Ministério das Cidades a operacionalização da repactuação das taxas de BDI consideradas inadequadas, após serem efetivadas as análises com base nas diretrizes contidas nos Acórdãos nº. 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário”;

Considerando que a matéria foi conferida à discricionariedade do órgão, e tendo presente que para as contratações efetuadas a partir de 2009 o problema já foi solucionado nos normativos da pasta e a inviabilidade operacional de realizar a revisão do universo de contratos com a estrutura disponível, acata-se o argumento da Unidade, sendo mantida, entretanto, a recomendação para ajuste dos contratos onde a falha foi constatada.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se a SNSA que, para os empreendimentos onde tenha sido constatado falha na formulação do BDI, que proceda a sua adequação em relação às regras atuais.

2.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Empreendimentos que terão funcionalidade plena independente de etapas futuras.

Fato

Foi identificado que em pelo menos 6% dos empreendimentos do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto haverá funcionalidade plena, independente de outras etapas futuras. Entretanto, nos casos em que são necessárias outras intervenções para garantir o funcionamento, em pelo menos em 10% não estão previstas as obras e serviços complementares. E dos empreendimentos onde há previsão de obras complementares, em pelo menos 6% não há impedimento que comprometa a conclusão destas. Desta forma, compreende-se que a situação requer atenção, uma vez que o intervalo identificado para a existência de impedimentos que comprometam a conclusão das obras é de 40% até 94%.

Segundo o Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, a CAIXA, durante análise técnica do projeto, deve verificar o atendimento da comprovação de que, uma vez concluída, a intervenção proposta terá funcionalidade plena, independentemente de outras ações ou etapas futuras. Além disso, deve constar, em cláusula específica do Anexo ao Termo de Compromisso, a responsabilidade dos entes federados pela conclusão total do empreendimento, a fim de assegurar a sua funcionalidade.

A funcionalidade dos empreendimentos é fator fundamental para o sucesso da gestão de qualquer intervenção de serviços urbanos de água e esgoto. O planejador urbano deve buscar o alcance da funcionalidade plena, caracterizada pela capacidade do empreendimento de operar com ou sem a necessidade de ações complementares, atendendo aos objetivos traçados, operando a partir da integração física e operacional entre as diferentes instalações sanitárias.



Causa

Deficiências no monitoramento da atuação da mandatária na fase de análise da documentação técnica e jurídica.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho nº 076/2014 DDCOT/SNSA, foram apresentadas as seguintes informações:

No entendimento desta área técnica um posicionamento final sobre esta questão só será possível após a análise de cada um dos Termos de Compromisso auditados.

Por princípio de atuação da SNSA, a funcionalidade de um empreendimento é condição *sine qua non* em todas as fases da seleção, contratação até a sua conclusão.

A comprovação da funcionalidade plena da intervenção é condição fundamental para a aprovação do projeto pela CAIXA. Portanto, ocorrências de tais fatos certamente originam-se de um mau planejamento de execução pelo proponente e sua empreiteira ou equívocos que podem ter origem, tanto no projeto como na execução das obras.

Já detectamos empreendimentos com equívocos no planejamento de execução, que podem ter sua funcionalidade plena comprometida, como por exemplo:

- Obras de macrodrenagem sendo executadas de montante para jusante, sem qualquer justificativa técnica. Obras de saneamento com escoamento por gravidade e despressurizadas, a boa técnica indica a execução de jusante para montante, até para nos casos de paralisação não causar alagamentos e inundações mais graves do que as que ocorriam antes da intervenção;
- Obras de esgotamento que não previam tratamento de esgotos por existir legislação estadual que permitia afastar e despejar in natura determinadas vazões de esgoto em uma relação com a capacidade do corpo receptor (no caso específico a obra foi paralisada e só retomada quando a solução para o tratamento foi contratada como é da ciência da CGU – esta situação provocou a mudança do Manual, que há anos já determina que toda a intervenção de esgoto obrigatoriamente deve ser implantada ou já deve existir a unidade de tratamento);

Portanto, temos ciência de empreendimentos que estão encontrando dificuldades para dar continuidade ou implantar elementos importantes que darão funcionalidade a um determinado sistema, mas cujos desdobramentos e soluções estão sendo acompanhados por esta SNSA.

São situações que se originaram em questões como, por exemplo:

- mau planejamento na execução de obras;
- distrato de contratos administrativos entre os proponentes e seus empreiteiros em obras com estágio avançado, trazendo dificuldades para uma nova contratação por falta de atratividade;



- baixo desempenho na execução, prolongando significativamente o prazo de execução e, por consequência exaurindo a capacidade financeira de alguns proponentes em arcar com os reajustamentos legais previstos nos contratos;
- e até mesmo falha nos projetos elaborados pelos proponentes, que no momento de sua execução não se adequavam à realidade, como interferências com outros sistemas, processos construtivos mais onerosos em casos onde estavam previstos escavações e um determinado tipo de solo que não se confirmou na execução e outros.
- atraso ou paralisação de outro empreendimento as vezes firmado com outro proponente, mas que dará a funcionalidade plena a um outro, comum por exemplos nas situações em que a ETE foi contratada em um Termo de Compromisso específico, situações estas que as vezes ocorrem em operações de saneamento integrado que executa toda a infraestrutura de uma poligonal, mas depende para a funcionalidade do esgotamento sanitário de uma ETE que está sendo executada por uma empresa de saneamento estadual.

Dos aproximadamente 3 mil Termos de Compromisso ou Contratos de Empréstimo sob a gestão desta SNSA no PAC, estamos cientes de problemas pontuais em alguns empreendimentos referentes a este assunto, portanto entendemos que os relatórios auditados devem ser todos analisados para se verificar a real situação de cada caso.

Outra questão, que não está clara na constatação refere-se ao que é a “Etapa”, se é um empreendimento que foi contratado em ETAPAS, ou seja, teremos um Termo de Compromisso para a 1ª Etapa e outro para uma etapa futura ou então etapas de um mesmo Termo de Compromisso, de forma que como dito anteriormente não há como ter um posicionamento final sem a análise dos relatórios individuais.

Em qualquer caso, sejam ETAPAS ou etapas elas obrigatoriamente tem que ser funcionais.

Esta área técnica tem como objetivo primordial concluir integralmente todos os empreendimentos contratados, garantindo a sua funcionalidade mesmo naquelas situações em que se faz necessário a redução de metas.

Os proponentes do setor de saneamento estão cientes das regras vigentes em relação à devolução de recursos aplicados sem funcionalidade, bem como já incorporaram culturalmente esta questão e, quando detectam a possibilidade de tal ocorrência procuram a SNSA para encontrar-se uma alternativa viável, pois sabem dos riscos que correm.

Esta questão já está em discussão interna na SNSA e no Ministério das Cidades e provavelmente acarretará em aperfeiçoamentos nos Manuais Técnicos específicos de cada Ação ou Programa, no intuito de prevenir e mitigar tais ocorrências.

Análise do Controle Interno

A Unidade tem ciência dos fatos constatados e já os havia identificado em alguns empreendimentos.

Todavia, não apresentou nenhuma rotina consolidada de procedimentos para enfrentamento do problema. Informa apenas que pretende aperfeiçoar seus manuais técnicos para prevenir as ocorrências.



Independente da revisão dos manuais, avalia-se que nos casos em que a situação for detectada devem ser adotadas as medidas previstas na legislação para obter a devolução dos valores correspondentes.

Dada a gravidade da situação, entende-se que os casos em que se identificar falha na atuação do Ministério, mormente na seleção da proposta, se faz necessária a apuração de responsabilidades.

Da mesma forma, caso se identifique que o problema se originou em falha na análise técnica dos projetos por parte da mandatária, deve-se recomendar que esta também proceda à necessária apuração.

Posteriormente à emissão do relatório preliminar, a Unidade apresentou nova manifestação, aderente a essa proposta, contida no Despacho nº 125/2014/DDCOT/SNSA:

“Quando for constatada falha será exigida a apuração de responsabilidades, a exemplo do que já vem acontecendo regularmente”.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que, para os empreendimentos onde tenha sido constatado que não terão funcionalidade e que não há previsão de obras complementares, adote medidas junto aos tomadores de modo a que executem os itens necessários a conferir a plena operacionalidade às obras, ou obtenha o ressarcimento dos valores já repassados devidamente corrigidos.

2.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Integração dos projetos do programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto ao plano diretor do município e ao plano municipal de saneamento, quando existentes.

Fato

A análise quanto à integração dos projetos ao planejamento local/regional, ao uso do solo e ao plano diretor de saneamento integrado demonstrou que pelo menos 6% dos projetos não estão previstos no plano municipal de saneamento e que pelo menos 8% dos projetos também não estão previstos no plano diretor.

Os investimentos em serviços de água e esgoto, devido à magnitude, têm como característica marcante serem estruturadores, afetando o desenvolvimento social, físico, territorial e econômico das cidades.

Em função dos impactos resultantes na vida das pessoas e no desenvolvimento das cidades, a integração dos empreendimentos de saneamento com os elementos do planejamento, ou seja, o Plano Diretor do Município ou da Região Metropolitana é condição fundamental para a eficácia de qualquer projeto e planejamento.

É, também, diretriz do Manual para Apresentação de Propostas para Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do MCIDADES a compatibilidade da intervenção com o Plano Diretor Municipal, Plano Municipal de Saneamento, plano de bacia hidrográfica e de desenvolvimento regional, quando existentes. Cabe à Unidade,



na fase de seleção, identificar propostas/projetos sem esta integração quando existir algum plano. Os problemas de planejamento afetam fortemente o saneamento, resultado, em grande parte, das próprias indefinições dos papéis e responsabilidades dos diversos níveis de poder, geradoras de deficiências no relacionamento e integração das ações governamentais.

A análise dos resultados da inferência obtida a partir do Acompanhamento da Execução das Ações 10SC (abastecimento de água), 1N08 (esgotamento sanitário) e 10S5 (saneamento integrado) aponta para a existência de integração das intervenções de saneamento ambiental com o planejamento local, revelando um baixo percentual de não integração. Destacamos que o plano diretor é o instrumento básico de definição e planejamento da política de desenvolvimento e expansão urbana de um município que retrata o planejamento territorial e define as condições para que seja cumprida a função social dos espaços urbanos.

Causa

Ausência da análise da compatibilidade com o planejamento local quando da seleção das propostas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho nº 076/2014 DDCOT/SNSA, foram apresentadas as seguintes informações:

“Neste subitem, a Equipe de Auditoria questiona sobre a integração existente entre os projetos apoiados pelo Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto e os planos diretores municipais e planos de bacia.

A guisa de esclarecimento convém mencionar que o Programa 0122 Serviços Urbanos de Água e Esgoto no PPA 2012-2015 passou a chamar-se Programa 2068 – Saneamento Básico e que as ações do mencionado Programa em execução pelo MCIDADES tratam-se das ações 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, 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 e 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.

Referente à integração dos projetos apoiados pelo MCIDADES com os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbanos – PDDUs cabe inicialmente observar que a União apenas apoiou financeiramente sua elaboração, no entanto, o PPDU é elaborado pelo Município e assim, em princípio, caberia ao próprio Município elaborar sua proposta e projeto de acordo com a previsão existente no mencionado plano.

Desta forma, ao que parece, não caberia a União fiscalizar se o Município observa ou não o seu próprio planejamento quando da apresentação dos projetos no processo de seleção de propostas. Ainda nessa linha, mesmo não sendo de sua competência comprovar a integração, para executar tal tarefa seria necessário exigir que o Município



apresentasse o PDDU junto com sua proposta, pois o MCIDADES não possui este documento. Além disso, os temas referentes ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, em regra, são tratados de forma bastante genérica nestes planos e torna difícil fazer uma avaliação segura de que a solução proposta estaria ou não atendendo ao previsto no plano.

Dessa forma o Ministério tem feito um esforço no sentido de observar a aderência do projeto ao Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB elaborado para atender as exigências da Lei nº 11.445/2007 e que deve detalhar as ações a serem realizadas para assegurar a oferta dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município.

Ainda na linha de observar o planejamento das soluções propostas às soluções previamente estudadas, o MCIDADES observa se a proposta apresentada está alinhada com a proposta existente na publicação Atlas de Abastecimento Urbano, elaborado pela Agência Nacional de Águas – ANA.

Consta inclusive do Manual para Apresentação de Propostas para Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Sistemática 2012, Item 4.18) transcrito a seguir:

“4.18) Para o apoio a iniciativas de abastecimento de água que prevejam a ampliação do sistema de produção de água¹, deverão ser avaliadas pelo Proponente as alternativas sugeridas nos ATLAS – Abastecimento Urbano de Água, elaborados pela Agência Nacional de Águas (ANA), os quais reúnem alternativas de oferta de água e de investimentos para a grande maioria das sedes municipais. Os referidos ATLAS encontram-se disponíveis para consultas no sítio eletrônico da ANA, <http://www.ana.gov.br>.”

Ainda no mesmo Manual, no Item 9.1.g, o MCIDADES utiliza as informações contidas no Atlas da ANA para priorizar a seleção de projetos em áreas que apresentam dificuldades para o abastecimento conforme transcrito a seguir:

“9.1) Deverão objetivar o atendimento à população urbana, conferindo-se prioridade às demandas que:

[...]

g) atendam Municípios localizados em bacias hidrográficas que apresentam déficit ou potencial déficit de disponibilidade para abastecimento de água, ou ainda insuficiência nos sistemas de produção existentes, segundo o ATLAS da ANA;

[...]”

Análise do Controle Interno

Diverge-se do entendimento apresentado de que não caberia ao Ministério avaliar se o Município observa seu planejamento quando da apresentação dos projetos. Os Manuais para Apresentação de Propostas dos Programas Serviços Urbanos de Água e Esgoto e Saneamento Integrado trazem como diretrizes específicas a serem seguidas pelos projetos:

10.2.1 e 11.2.1)) Compatibilidade com o Plano Diretor Municipal, com o Plano Municipal de Saneamento Básico, com o Plano da Bacia Hidrográfica e com os Planos de Desenvolvimento Regional, ou equivalentes, quando existentes.



Além disso, os referidos manuais trazem ainda a seguinte orientação:

“4.16) Somente serão apoiados projetos de implantação de redes em áreas desabitadas, caso atendidos os seguintes requisitos:

[...]

b) A área beneficiada seja reconhecida como de expansão urbana pelo Plano Diretor Municipal”.

A Lei nº 11.445 estabelece:

*Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os **planos de saneamento básico** [...].*

Assim, a compatibilidade do projeto com os planos é uma condição para enquadramento e, portanto, deve ser verificada, conforme estabelece o MICE - Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Projetos Inseridos no PAC:

“É atribuição do MCIDADES a gestão dos programas, projetos e atividades nos termos do Contrato de Prestação de Serviços firmado entre o Ministério das Cidades e a instituição financeira oficial (MANDATÁRIA), mediante:

[...]

c) Análise de enquadramento e seleção das propostas apresentadas pelos órgãos ou entidades da administração pública, direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com vistas à celebração dos Termos de Compromisso;

[...]

2.4. É atribuição da MANDATÁRIA a operacionalização da execução dos programas, projetos e atividades nos termos do Contrato de Prestação de Serviços firmado entre o Ministério das Cidades e a instituição financeira oficial (MANDATÁRIA), incluindo:

a) Analisar e aprovar a documentação técnica, inclusive o Plano de Trabalho, institucional e jurídica das propostas selecionadas pelo MCIDADES;

b) [...]

c) Zelar para que os projetos de engenharia apoiados pelo MCIDADES observem a boa técnica de engenharia e as normas brasileiras relacionadas nos manuais específicos dos Programas, quando for o caso, sem prejuízo às demais referências técnicas;

5.1. Recebida a documentação, a MANDATÁRIA procederá às análises técnicas, observando:

[...]

b) Atendimento aos objetivos, aos critérios e a todas as demais condições de enquadramento determinadas no respectivo Manual Específico para Apresentação de Propostas dos Programas e Ações, com destaque para a fiel e integral observância aos requisitos estabelecidos nas Diretrizes Gerais, bem

como nas Diretrizes Específicas para Elaboração de Projetos, quando couber”.
(original sem grifos).

Após a emissão do relatório preliminar, a Unidade apresentou nova manifestação, consubstanciada no Despacho nº 125/2014/DDCOT/SNSA:

Atualmente, a compatibilidade dos projetos apresentados com os planos existentes é exigida do proponente em termos declaratórios, seja no processo de seleção das propostas pelo MCIDADES, seja na contratação das operações pela CAIXA. A confirmação fática desta compatibilidade pelo MCIDADES e pela CAIXA não é possível, nos limites de atuação atualmente delineados e com os prazos e dimensionamentos de equipes disponíveis. De qualquer forma, a sugestão será submetida à Secretaria Executiva para que examine a possibilidade de incorporar a questão aos normativos.

Observa-se que a questão já consta dos normativos, conforme transcrito anteriormente. Dessa forma, em que pesem os argumentos da Unidade, fica mantido o entendimento proferido.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que atue junto à Secretaria Executiva para que, o Grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 380 de 15/07/2014, destinado à elaboração de minuta de contrato de prestação de serviços a ser celebrado com a CAIXA, inclua, entre as atribuições de responsabilidade da CAIXA na execução das Ações de governo, a confirmação da compatibilidade do projeto com o plano diretor do município e ao plano municipal de saneamento, na emissão do LAE de aprovação do projeto.

2.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Empreendimentos que não dispõem de Licença de Instalação fornecida por órgão ambiental competente.

Fato

Os resultados do trabalho de auditoria demonstram que em pelo menos 6% dos contratos da amostra examinada na avaliação do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgotos não há licença ambiental prévia, emitida em data anterior ao início da obra e que em pelo menos 8% dos processos não foi emitida licença de instalação em data anterior à autorização de início da obra. Pelo menos 7% dos contratos não foram assinados com cláusula suspensiva¹³. Em caso de suspensão, um intervalo de 8 a 56%

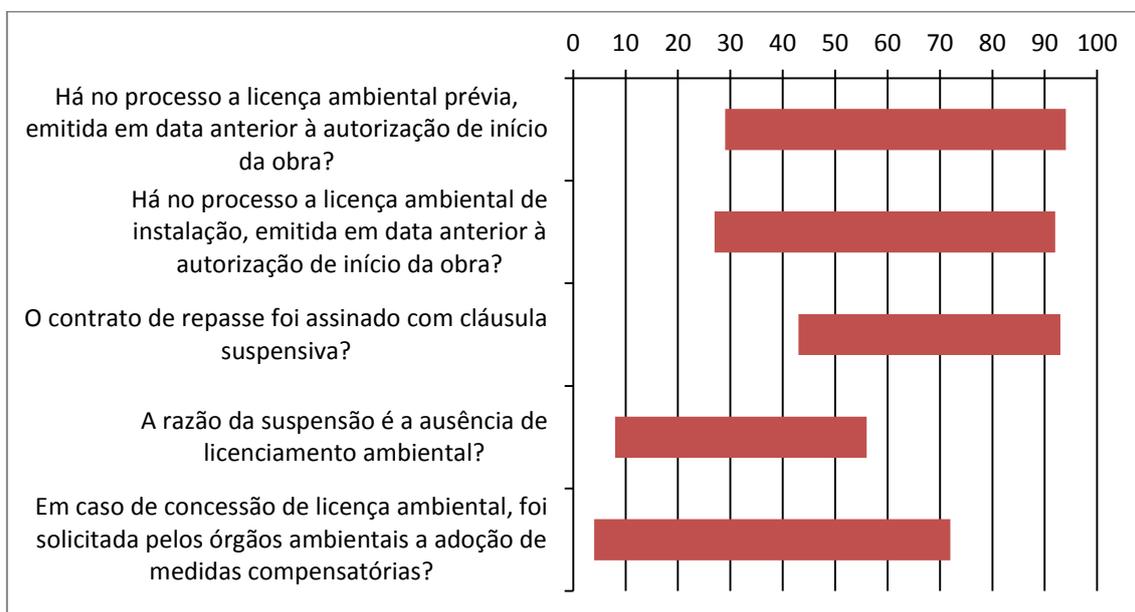
¹³ Condiciona a eficácia do contrato ao seu atendimento. Inserida no contrato de repasse no que se refere à apresentação e análise de projetos técnicos de engenharia e documentação relativa à área de intervenção, devendo observar eventuais prazos determinados pelos Gestores, conforme orientações específicas.



demonstra que a razão foi a licença ambiental e pelo menos 28% dos casos de motivação por licença ambiental não foi solicitada adoção de medidas compensatórias¹⁴.

A seguir, os intervalos obtidos:

Gráfico – Licenciamento ambiental



O licenciamento é um dos instrumentos de gestão ambiental estabelecidos pela lei Federal n.º 6938, de 31/08/81, também conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. No licenciamento ambiental são avaliados impactos causados pelo empreendimento, tais como: seu potencial ou sua capacidade de gerar líquidos poluentes (despejos e efluentes), resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos e o potencial de risco, como por exemplo, explosões e incêndios.

Os resultados obtidos permitem verificar que a preservação ambiental está sendo descumprida. Pelo menos 6% das obras tiveram início sem que houvesse licença ambiental prévia e pelo menos 8% dos casos da amostra não dispunham de licença ambiental de instalação antes do início das obras. Esses resultados demonstram falhas na aprovação dos projetos, afetando a preservação ambiental e contrariando a legislação prevista.

Até 93% dos contratos foram assinados com cláusula suspensiva, ou seja, com cláusula que vincula a eficácia do contrato ao atendimento de uma condição. Até 56% destes contratos foram suspensos em virtude da ausência de licença, ou seja, não entraram em execução ou tiveram seu início postergado até que se cumprisse a condição de apresentação do licenciamento ambiental. O quantitativo de empreendimentos, identificados na amostra, condicionados ao atendimento das diretrizes ambientais demonstra fragilidade na apresentação dos projetos que impactam na execução das obras e suas conseqüentes entregas à sociedade, além de potencialmente resultar em prejuízos econômicos devido aos atrasos implicados na condição de suspensão.

¹⁴ Instrumento de política pública que intervém junto aos agentes para a incorporação dos custos sociais da degradação ambiental e da utilização dos recursos naturais dos empreendimentos licenciados, em benefício da proteção da biodiversidade.

A comprovação do atendimento às diretrizes de preservação ambiental definidas na legislação pertinente é condição essencial para início e operação do empreendimento, sendo que, quando for o caso, deverão apresentar licenças ambientais para autorização do início e operação da obra/serviço. Considerando os resultados, avalia-se que as diretrizes ambientais não estão sendo seguidas adequadamente.

A adoção de medidas compensatórias em até 72% dos empreendimentos licenciados indica a dimensão de impacto que as obras de saneamento representam para o meio ambiente. Neste aspecto é de fundamental importância que os projetos cumpram a legislação e se adequem à redução do impacto ambiental.

Causa

Falhas no monitoramento da atuação da mandatária na fase de análise da documentação técnica e jurídica dos planos de trabalho.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho nº 076/2014 DDCOT/SNSA, foram apresentadas as seguintes informações:

No entendimento desta área técnica um posicionamento final sobre esta questão só será possível após a análise de cada um dos Termos de Compromisso auditados.

Isto porque a apresentação do devido Licenciamento Ambiental é uma exigência legal e condição *sine qua non* para que se inicie uma obra.

Não fica claro se a Ordem de Início a que se refere a Equipe de Auditoria é a que foi exarada pelo proponente para sua empreiteira ou a Ordem de Início de nossa Mandatária para o Proponente, pois são coisas distintas.

Conforme já dito na constatação 1.1.1.10, no caso do proponente ter iniciado a obra antes da emissão da Ordem de Serviço por nossa Mandatária, ou seja, por sua conta e risco, esta não tem como impedir, mas tem a obrigação de não efetuar nenhum desbloqueio de recursos da União.

Caso se constate realmente que nossa Mandatária emitiu Ordem de Início para execução de obras sem o devido licenciamento ambiental a situação é grave e descumpra as orientações normativas do MCIDADES e da própria CAIXA.

A princípio imaginamos que tais fatos não tenham ocorrido, pois o licenciamento ambiental é essencial para tal autorização.

Tanto é assim que possuímos contratos de 2007 que não foram iniciados até hoje por dificuldades no licenciamento ambiental, como por exemplo, na região dos mananciais de São Paulo (Billings).

A única situação semelhante que temos ciência e para qual foram adotadas as providências, foi a seguinte:

Com a emissão do Laudo de Análise de Engenharia e a consequente Ordem de Início por nossa Mandatária, o empreendimento entrava em sua execução normal.



No andamento das obras, principalmente naquelas com grandes atrasos no cronograma, detectou-se uma falha no procedimento operacional de nossa mandatária, uma vez que algumas GIDUR no momento do desbloqueio de recursos observavam se a licença de instalação estava vigente e outras não.

Isto chegou a provocar desbloqueios de recursos em empreendimentos cuja licença ambiental estava com a vigência vencida. Tão logo tal desconformidade foi constatada suspenderam-se os desbloqueios até que o proponente regularizasse a situação.

Tais fatos provocaram alterações no Manual da Mandatária, de forma que, atualmente, no momento dos desbloqueios de recursos deve ser verificada a vigência da licença, conforme se verifica no trecho transcrito abaixo:

“ACOMPANHAMENTO DE ENGENHARIA

O Acompanhamento de Engenharia tem como objetivo garantir que os recursos do CTR ou Termo de Compromisso sejam desbloqueados conforme a evolução da execução do objeto contratual.

São observados os seguintes aspectos:

[...] que a Licença de Instalação ou outra manifestação do órgão ambiental, quando exigida na análise, esteja vigente até a conclusão do empreendimento;[...]”

De forma que o procedimento que utilizamos, são os seguintes:

- Não existência da licença ambiental:
 - Cláusula suspensiva no caso de não existir nem a Licença Prévia;
 - Não emissão de Ordem de Início para o todo ou etapa do empreendimento no caso de não existir a Licença de Instalação;
 - Impedimento de desbloqueio dos recursos de OGU.
- Vencimento do prazo de vigência da licença ambiental:
 - Imediata suspensão dos desbloqueios até que a situação seja regularizada.

Em relação à questão de medidas compensatórias entendemos que seja uma função precípua dos Órgãos Ambientais exigirem ou não, até porque as intervenções de saneamento principalmente aquelas de esgotamento sanitário, resíduos sólidos e mesmo de drenagem, são executadas para mitigar ou cessar a causa de danos ambientais que já estão de fato ocorrendo há décadas.

São estruturas completamente diversas da implantação, por exemplo, de um pólo petroquímico, uma unidade geradora de energia (hidroelétricas, termoelétricas ou nucleares), um porto marítimo ou fluvial ou outras unidades industriais quaisquer, que realmente provocam impactos ambientais relevantes e por consequência são exigidas medidas compensatórias, que em alguns casos se elevam a custos vultosos.

Análise do Controle Interno



Quanto à dúvida da Unidade, esclarece-se que a autorização de início citada na constatação refere-se à da Mandatária ao proponente. O procedimento adotado consistiu em verificar, no processo referente ao contrato de repasse nas dependências da Mandatária, a existência das licenças ambientais previamente à autorização de início. No caso de ausência da licença, foram feitos questionamentos ao gestor e vistoria ao local de execução para se constatar se a obra teria sido iniciada em desrespeito à legislação em vigor.

A Unidade respondeu que imagina que os fatos constatados não tenham ocorrido, e que avaliará cada um dos relatórios individuais da ação de controle. Considerando que esses relatórios foram enviados¹⁵ à Unidade para manifestação em 07/02/2013, mantem-se a constatação.

Informou, também, ter ciência de que havia uma falha nos procedimentos operacionais da mandatária que permitiam a ocorrência de desembolsos para empreendimentos com licenciamento vencido, mas aduz que eles já foram revisados, tendo sido excluída essa possibilidade.

No que diz respeito às medidas compensatórias, está correto o entendimento da Unidade. Se faz necessário esclarecer que o fato relatado não consiste em uma irregularidade, e que a questão foi inserida no planejamento do trabalho com o objetivo de avaliar se a execução do programa poderia estar sendo impactada por exigências dessa natureza, já que essas medidas tem potencial para retardar ou até mesmo inviabilizar a execução dos empreendimentos.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que, para os contratos para os quais foram relatadas constatações referentes ao licenciamento ambiental, apresente cópia das licenças ambientais vigentes.

2.1.1.12 INFORMAÇÃO

Os projetos contratados no âmbito do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto contribuem para a meta de universalização do acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário

Fato

As intervenções propostas deverão ter como objetivo a implantação de ações que contemplem pelo menos uma modalidade de saneamento básico, necessárias à salubridade e habitabilidade da população localizada em áreas urbanas regulares com carência de infraestrutura de saneamento por intermédio de ações integradas de saneamento e urbanização, visando resolver definitivamente os problemas de saneamento básico na área de intervenção buscando maior economicidade e eficiência dos gastos públicos.

A finalidade precípua das obras de saneamento ambiental está em prestar o serviço de maneira adequada e os objetivos e metas previstos nos projetos devem ser alcançados

¹⁵ OFÍCIO nº 3790/DIURB/DI/SFC/CGU-PR de 07/02/2013



mediante o integral cumprimento do Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgoto. Portanto, as ações de controle consistiram na verificação em campo das condições das estruturas físicas das obras, com base nos parâmetros previstos no projeto. Como resultado, foram constatados problemas referentes ao atendimento parcial dos parâmetros de desempenho previstos. Foram observadas questões como atraso na execução das obras, paralisação, existência de defeitos construtivos, projetos básicos sem a devida qualificação, além de inconformidades com a normatização.

Na avaliação se os projetos estão contribuindo para atingir a meta de universalização do acesso à água e ao esgotamento sanitário, a equipe de auditoria, pelas fiscalizações realizadas, identificou um intervalo de 48% a 100% na inferência para os que se encontram nesta condição.

Na amostra não foi verificada nenhuma condição que propiciasse o entendimento contrário à efetividade do Programa. Avaliamos que existem fragilidades importantes a serem corrigidas, principalmente no que tange à execução dos contratos, desde a concepção do projeto, análise de custos até o acompanhamento rigoroso pelo agente operador (CAIXA) e pelo Ministério das Cidades, no entanto, consideramos que as ações executadas realizam trabalhos indispensáveis para a ampliação do saneamento básico no país e melhoria das condições de vida das populações atendidas.

2.1.1.13 CONSTATAÇÃO

Empreendimentos localizados em áreas irregulares ou com disputas judiciais envolvendo sua titularidade

Fato

A equipe de auditoria identificou que em pelo menos 14% dos contratos não há conformidade em relação à regularização fundiária.

A regularidade da área de intervenção é um ponto crítico que compromete a execução do empreendimento e, portanto é fundamental que a área esteja em conformidade à regulamentação fundiária. Os resultados obtidos na avaliação realizada demonstram que a regularidade fundiária não foi adequadamente observada. Da amostra de 64 termos fiscalizados, em 11 foram identificados problemas na documentação.

Causa

Falhas no monitoramento da atuação da mandatária na fase de análise dos planos de trabalho.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho nº 076/2014 DDCOT/SNSA, foram apresentadas as seguintes informações:

Da mesma forma que já nos posicionamos anteriormente em outras constatações deste Relatório, entendemos que um posicionamento final sobre esta questão só será possível após a análise de cada um dos Termos de Compromisso auditados para verificar qual o



real achado de cada um e podermos definir com exatidão se houveram realmente falhas ou não.

Conforme já havíamos informado e transcrito na Constatação 1.1.1.2, as alternativas em relação à questão de comprovação de titularidade e consequente regularização preconizadas no MICE são várias e até o momento não detectamos uma situação em que tenha ocorrido desembolso de recursos da União em que uma delas não desse respaldo à nossa Mandatária para a emissão da Ordem de Início.

Portanto, sem uma análise caso a caso, não podemos inferir nada em relação a este assunto, podemos apenas efetuar ilações, como, por exemplo, o proponente ter iniciado a obra por sua conta e risco sem ter recebido formalmente a Ordem de Início emitida por nossa Mandatária. Nesta situação, não poderíamos considerar uma falha de nossa Mandatária uma vez que ela não dispõe de poderes para impedir atos de Entes Federados.

Em tese, no caso de verificarmos concretamente que houve desembolsos de recursos da União em terrenos de terceiros, para o qual o proponente não disponha de documentação que atenda a um dos itens previstos no MICE, imediatamente suspenderíamos os desbloqueios e daríamos um prazo para que o proponente regularizasse a situação. Findo o prazo e a situação não tivesse sido sanada, solicitaríamos a imediata devolução dos recursos desbloqueados na forma da legislação vigente.

Concomitante aos procedimentos acima, comunicaríamos à Mandatária o ocorrido para que ela adotasse as providências cabíveis e nos informasse as suas conclusões e medidas que adotou.

Análise do Controle Interno

A Unidade informa que analisará os relatórios individuais da ação de controle para somente então manifestar-se a respeito. Considerando que esses relatórios foram enviados¹⁶ à Unidade para manifestação em 07/02/2013, mantem-se a constatação.

Considera-se adequadas as medidas de solução propostas.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que, para os contratos para os quais foi constatada ausência ou insuficiência de documentação comprobatória da regularidade fundiária da área de intervenção, apresente documentação atualizada, acompanhada de croqui de localização, planta de implantação ou outra peça técnica do projeto que identifique as áreas necessárias (por exemplo: planta contendo a localização das elevatórias) e declaração ou parecer da Caixa atestando que os documentos apresentados correspondem às áreas necessárias conforme projeto.

2.1.1.14 INFORMAÇÃO

A participação popular no Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto.

¹⁶ OFÍCIO nº 3790/DIURB/DI/SFC/CGU-PR de 07/02/2013



Fato

Podemos inferir que o trabalho social atendeu as diretrizes do Ministério das Cidades em pelo menos 36% dos contratos e que as ações de mobilização social foram promovidas em pelo menos 31%. Em pelo menos 2% dos contratos não há documentos que comprovem o envolvimento da comunidade na concepção e acompanhamento da execução das obras/serviços.

O envolvimento da comunidade, por meio do Trabalho Socioambiental, proporciona maior transparência e melhor gerenciamento dos recursos do Programa, sendo essencial à plena funcionalidade das obras e serviços propostos para o atendimento às necessidades das famílias beneficiadas.

Segundo o Manual para Apresentação de Propostas do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, em seu item 10.3.2.7, o Trabalho Socioambiental será obrigatório nos casos de esgotamento sanitário, quando os projetos envolverem rede coletora, particularmente nos sistemas condominiais, interceptor e emissário, ligação domiciliar e intradomiciliar, instalações hidráulico-sanitárias domiciliares e nas soluções individuais de esgotamento sanitário. Além disso, ele é parte integrante do valor do investimento, devendo contar com recursos do valor de repasse. O percentual recomendado é de 1% a 3%, de acordo com o porte do investimento e com o impacto ambiental e social que o mesmo irá provocar na região de abrangência da ação de saneamento.

A participação da comunidade na concepção e no acompanhamento da execução do projeto e realização do trabalho socioambiental são elementos importantes no desenvolvimento dos empreendimentos para atender aos objetivos do Programa.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES EXTERNOS

3.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de rotinas formalizadas para acompanhamento das demandas dos órgãos de controle.

Fato

A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental possui rotinas definidas, mas não formalizadas, 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, repassando a demanda para a área responsável pelo instrumento de transferência tratado na demanda do órgão de controle.

No entanto, considerando o grande volume de recursos geridos pela SNSA e a importância estratégica do Programa de Aceleração do Crescimento, no Relatório de Auditoria nº 201305706, exercício de 2013, esta Controladoria ressaltou a importância de que a SNSA disciplinasse 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.

No Relatório de Gestão da Unidade, restou evidenciado que é grande o volume de solicitações do Tribunal, no que concerne às determinações ou recomendações efetuadas somente em relação ao exercício de 2013. Consta do relatório, que a SNSA promoveu o acompanhamento ou elaborou respostas ao TCU em relação à implementação das providências tomadas nos seguintes Acórdãos, emitidos em 2013: 515/2013-P, 967/2013-P, 3059/2013-P, 3134/2013-P, 1223/2013-P, 2046/2013-2ª, 1816/2013-P, 2146/2012-P, 1590/2013-P, 5174/2013-1ª, 5118/2013-1ª, 1558/2013-P, 2160/2013-P, 1835/2013- P 500/2013 – P, 3416/2013-P, 1023/2013-P, 1998/2013-P, 1710/2013-P. A SNSA informou ainda acerca das providências verificadas em 2013, em relação a Acórdãos emitidos em exercícios passados.

A Unidade foi questionada ainda, por meio de Solicitação de Auditoria, quanto à existência de rotina de acompanhamento da implementação de providências em relação a determinações ou recomendações efetuadas pelo TCU diretamente à CAIXA, relacionadas a empreendimentos contratados com recursos de Ações de Governo sob a responsabilidade da SNSA, sendo esclarecido que as decisões sem determinações ao Ministério das Cidades, mas que se referem a transferências a cargo da SNSA, são encaminhadas aos setores internos da SNSA, por meio de Nota Informativa da Assessoria Especial de Controle Interno, para conhecimento e monitoramento. Dessa forma, a juízo das Áreas respectivas, são adotadas providências como diligências junto aos proponentes e junto à Caixa Econômica Federal, caso tais medidas sejam consideradas necessárias, a depender da natureza das determinações do Tribunal.

Em que pese o grande volume de informações e providências solicitadas pelo TCU e demais órgãos de controle e que a SNSA demonstre possuir rotinas e procedimentos não formalizados para o acompanhamento dessas demandas, a Unidade informou que, no exercício de 2013, ainda não foram elaborados normativos internos que disciplinassem os procedimentos de respostas aos órgãos de controle, mas que se encontra em curso a etapa de Monitoramento de Processos Críticos no âmbito da elaboração do Planejamento Estratégico 2013-2015 do Ministério das Cidades, sendo que o processo “Atendimento aos Órgãos de Controle” é um processo prioritário. Segundo a SNSA, essa etapa prevê, dentre outras atividades, o desenho do fluxo do processo, a especificação das atividades, a instrução legal e a identificação de oportunidades de melhorias.

No Relatório de Gestão da Unidade, foi observado que, a depender das determinações ou recomendações efetuadas pelo TCU, a SNSA encaminha Ofícios à Caixa e aos Municípios, solicitando esclarecimentos acerca dos problemas relatados, bem como realiza reuniões com a Caixa e os Municípios para monitoramento das providências requeridas pelo Tribunal. Entretanto, a SNSA relatou que em virtude do grande volume de solicitações, há problemas no cumprimento dos prazos de resposta em virtude da necessidade de solicitação de informações à CAIXA, em média de 45 dias, nos casos em que não há necessidade de reiteração, sendo que a resposta ainda tem de ser submetida ao corpo técnico do Ministério, o qual não é suficiente para o volume de demandas.

Dessa forma, a análise revelou as seguintes fragilidades na estrutura da Unidade para atendimento às determinações e recomendações dos órgãos de controle: quantitativo insuficiente de pessoal em relação à grande demanda de implementação de providências



e elaboração de respostas sobre as demandas, demora para recebimento das respostas da CAIXA prejudicando a celeridade do processo, bem como a inexistência de normativo interno que discipline os procedimentos, setores e rotinas responsáveis pelo acompanhamento e atendimento às demandas dos órgãos de controle.

Causa

Falta de formalização de rotinas e procedimentos de controle do acompanhamento das demandas dos órgãos de controle em normativo interno.

Manifestação da Unidade Examinada

Durante os trabalhos de auditoria, a Unidade prestou esclarecimentos acerca da existência de rotina de acompanhamento da implementação de providências por parte da CAIXA quanto a determinações ou recomendações efetuadas pelo TCU diretamente à Mandatária da União e relacionadas a empreendimentos contratados com recursos de Ações de Governo sob responsabilidade da SNSA. A manifestação da Unidade consta do Memorando nº 000223/2014/GAB/SNSA/MCIDADES, de 27/05/2014, encaminhado por meio do Ofício 002110/2014/AECI/GM/MCIDADE, de 28/05/2014, e conta, resumidamente, no campo “Fato”.

No Relatório Preliminar a Unidade foi instada a se manifestar acerca do disciplinamento em normativo interno dos procedimentos, setores e rotinas responsáveis pelo acompanhamento e atendimento às demandas dos órgãos de controle, entretanto, não houve manifestação adicional.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, durante os trabalhos de auditoria, a Unidade deixou assente que existem rotinas e procedimentos para o acompanhamento das demandas dos órgãos de controle, entretanto estas não estão formalizadas.

Entende-se, portanto, que a Unidade deve ponderar acerca do disciplinamento em normativo interno dos procedimentos, setores e rotinas responsáveis pelo acompanhamento e atendimento às demandas dos órgãos de controle, a fim de fortalecer os controles internos administrativos relativos aos procedimentos de atendimento dessas demandas.

Apesar de a Unidade ter afirmado, durante a realização dos trabalhos de auditoria, que há previsão para a implementação de estrutura formalizada para o atendimento às demandas dos órgãos de controle, esta equipe da CGU opta por manter o ponto de auditoria até a efetiva implantação e formalização desta sistemática.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se a SNSA que proponha à Secretaria Executiva a implementação de normativo interno para disciplinamento dos procedimentos, setores e rotinas responsáveis pelo acompanhamento e atendimento às demandas dos órgãos de controle, com a finalidade de fortalecimento dos controles internos administrativos.



3.2 Composição do Relatório de Auditoria

3.2.1 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Análise das Prestações de Contas das Transferências

Fato

Em relação às prestações de contas das transferências realizadas no âmbito das ações de governo do Ministério das Cidades, constata-se, que nos últimos relatórios de auditorias de contas, diversos pontos de auditoria foram registrados tratando da grande quantidade de transferências voluntárias na situação de “a aprovar” e “a comprovar”; e da não instauração de processo de tomada de contas especial no prazo previsto em normativo.

Na auditoria da gestão de 2012, a relação das transferências com problemas nas prestações de contas de todo o Ministério das Cidades foram tratadas no Relatório de Auditoria de Contas de Secretaria Executiva, devido ao estabelecimento do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 273, de 17/06/2013, para o tratamento das transferências identificadas nesta situação, estando os trabalhos coordenados pela SPOA/SE, e com a participação de todas as Secretarias Finalísticas.

É importante mencionar novamente que a sistemática de transferências do Ministério das Cidades difere das demais Unidades Jurisdicionadas em função de que a maioria das transferências sob sua gestão é realizada por meio da CAIXA (UG 175004), incluindo a análise das prestações de contas dessas transferências, dessa forma a análise desse item foi feita em relação ao acompanhamento da SNSA sobre a atuação da CAIXA.

Inicialmente foram identificadas, por meio de consultas ao Sistema SIAFI e SICONV, as transferências voluntárias celebradas pelo Ministério das Cidades que apresentavam pendências relacionadas à apresentação das respectivas prestações de contas ou suas análises, conforme os prazos prescritos nas Portarias Interministeriais MPOG/MF/CGU nº 127/2008 ou MPOG/MF/CGU nº 507/2011, conforme o caso, num total de 3.449 transferências. Essa relação foi encaminhada ao Chefe de Gabinete da Pasta, por meio do Ofício nº 33891/2013, para manifestação.

Em atenção a nossa solicitação a Unidade, por meio do Ofício nº 063/2014/AECI/GM/MCIDADES, de 10/01/2014, encaminhou as providências em andamento ou a serem adotadas pela CAIXA para **parte** das transferências com problemas nas prestações de contas identificadas pela CGU.

Foi solicitado então que a SNSA informasse se estava acompanhando as tratativas para regularização das prestações de contas para os casos em que foram informadas as providências em andamento ou a serem adotadas pela CAIXA.

A Unidade, por meio do Ofício nº 2234/2014/AECI/GM/MCIDADES, de 30/05/2014, apresentou as seguintes informações:

“Inicialmente, informamos que esta SNSA não obteve conhecimento prévio do Ofício nº 33891/2013/DIURB/DI/SFC/CGU-PR da Controladoria-Geral da União de 20 de novembro de 2013, encaminhado ao Chefe de Gabinete do Ministro desta Pasta. O



referido ofício que continha anexa a planilha eletrônica com relação das transferências voluntárias celebradas pelo Ministério das Cidades que apresentavam pendências de prestação de contas ou em suas análises foi encaminhado diretamente a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA.

Assim, em função deste desconhecimento, a SNSA não obteve oportunidade para o acompanhamento das tratativas para regularização das prestações de contas.

Há que se destacar que, embora se reconheça a necessidade de aprimoramento dos mecanismos voltados à regularidade da apresentação e da análise das prestações de contas dos empreendimentos apoiados pela Unidade, esta Secretaria Nacional não possui estrutura suficiente para acompanhar e gerenciar a entrega das prestações de contas parciais e finais à Caixa; a regularidade da análise e da aprovação das mesmas, realizada pela Caixa; as providências adotadas pela Caixa diante da verificação de irregularidades; as instaurações de Tomadas de Contas Especiais e as medidas voltadas ao ressarcimento de eventuais prejuízos ao erário.

Por oportuno, cabe ainda, apresentar uma breve descrição do processo de prestação de contas dos contratos de repasse apoiados pelo Ministério das Cidades.

Segundo os normativos internos do Ministério das Cidades, as prestações de contas finais relativas à execução dos empreendimentos apoiados deverão ser apresentadas pelos proponentes à Caixa Econômica Federal, em até 60 (sessenta) dias após o término da vigência contratual.

Assim, compete à Caixa Econômica Federal receber, em até 60 (sessenta) dias da execução das obras delegadas àquela entidade, as prestações de contas respectivas e, em seguida, proceder a sua análise.

Não recebidas as prestações de contas no prazo assinalado, compete à Caixa Econômica Federal adotar as medidas necessárias à instauração de processos de Tomadas de Contas Especiais, face à omissão do dever de prestar contas.

Recebidos os processos de prestação de contas, compete à Caixa Econômica Federal realizar a necessária análise e, constatadas impropriedades na execução dos Termos de Compromisso, de acordo com a legislação aplicável, instaurar Tomada de Contas Especial. Concomitantemente, compete, também, à Caixa Econômica Federal, proceder aos registros no SIAFI, referentes à comprovação, à aprovação ou eventual inadimplência dos processos de prestação de contas.

Concluídos os procedimentos de prestação de contas final, nossa mandatária realiza os devidos registros no sistema SIAFI, e posteriormente envia para a SPOA uma relação na qual constam todos os contratos que até aquele momento tiveram suas etapas concluídas e, conseqüentemente, solicita a parcela de remuneração relativa aos serviços prestados, nos termos do contrato de prestação de serviços MCIDADES/CAIXA.

Como não está claramente definida a competência para o acompanhamento das prestações de contas com vistas ao aperfeiçoamento do processo de recebimento, análise e aprovação das prestações de contas, seguido, quando necessário, do processo de instauração de Tomada de Contas Especial, e, ainda tratar-se de questão relativa ao



Ministério como um todo, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental apresentou à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades proposta de encaminhamento da questão, solicitando que a matéria fosse objeto de reuniões e tratativas no âmbito daquela Unidade, com o envolvimento das demais Secretarias Nacionais do Ministério, no que coubesse, assim como da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração.

Em 2013 foi criado o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 273, de 17 de junho de 2013, coordenado pela SPOA, na qual a SNSA participou de todas as atividades convocadas. No entanto, entende-se que o grande dimensionamento da atuação do Grupo e as dificuldades na condução de questões ali discutidas restringiram severamente o alcance das medidas propostas pelo GT, que não chegou a definições em relação às competências sobre o acompanhamento das prestações de contas.

Ainda assim, diante da falta de resultados do GT acima mencionado e diante da atuação da Caixa Econômica Federal, delegada pelo Ministério das Cidades, na fase de prestação de contas, esta Secretaria, no exercício de 2013, solicitou informações àquela entidade acerca da ausência de instauração das Tomadas de Contas Especiais em relação a 1633 contratos de repasse/termos de compromisso em situação de inadimplência (Ofício 001345/2013/DDCOT/SNSA/MCIDADES de 26/09/2013 - anexo), incluindo inclusive contratos da Ação 1D73, sob responsabilidade da SPOA. Em consulta realizada ao banco de dados da CAIXA com posição de 22/05/2014, dos 1366 contratos objeto do referido Ofício, 1266 tiveram a prestação de contas final homologada no SIAFI, restando apenas 377 com Prestação de Contas Final – PCF pendente, sendo que destes 208 já apresentaram a documentação para a PCF e 175 já possuem aprovação da CAIXA.”

Foi solicitado também que a Unidade informasse quais providências seriam adotadas para os casos em que não houve informação por parte da CAIXA.

A manifestação da Unidade está transcrita a seguir:

“A SNSA acompanha os resultados das providências adotadas pela CAIXA nas ações que lhe compete por meio de consultas na base de dados disponibilizada na internet. No que concerne às prestações de contas são efetuadas consultas aos contratos que foram concluídos ou que tiveram a vigência expirada que não tiveram a PCF concluída e que ainda estão pendentes de apresentação da documentação da prestação de contas.

Ressalta-se que no Contrato Administrativo firmado com a Mandatária não existem penalidades previstas para o caso de descumprimento dos normativos do Ministério, assim, até que se tenha definição do GT instituído pela Portaria nº 273, de 17 de junho de 2013, coordenado pela SPOA, para os casos em que já foram solicitadas providências à CAIXA, esta SNSA deverá encaminhar reiteração para a notificação ao proponente para que apresente a documentação para a prestação de contas, e, esgotadas todas as demais providências, para que proceda com a instauração da PCF.”



A SNSA encaminhou em anexo cópia do Ofício nº 1345/2013/DDCOT/SNSA/MCIDADES, de 26/09/2013, no qual solicita à CAIXA providências em relação à instauração de Tomada de Contas Especial - TCE em 1.633 Contratos de Repasses que o proponente deixou de apresentar a prestação de contas final, o que demonstra que a Unidade está realizando um acompanhamento dos contratos com problema nas prestações de conta. A partir deste expediente da SNSA, consta a informação de que 1.266 transferências tiveram a prestação de contas final homologada no SIAFI, restando apenas 377 com Prestação de Contas Final – PCF pendente, sendo que destes 208 já apresentaram a documentação para a PCF e 175 já possuem aprovação da CAIXA.

Portanto, conclui-se que a Unidade está adotando as medidas cabíveis para a solução dos problemas relacionados às prestações de contas das transferências, já tendo obtido resultados positivos a respeito desta atuação.

É importante relatar que a SNSA informou que não existem penalidades previstas no Contrato Administrativo firmado com a Mandatária, entretanto, verifica-se que estão previstos nos contratos (PAC e não PAC) que, em caso de inexecução total ou parcial do contrato ou da infringência dos preceitos legais pertinentes, a Contratada poderá sujeitar-se às penalidades previstas nos artigos 86 e 87 da Lei n.º 8.666/93. Dessa forma em caso de descumprimento das obrigações previstas nos contratos, a Unidade deverá aplicar as penalidades previstas na Lei n.º 8666/93. Além disso, seria importante que, nos próximos contratos firmados com a Mandatária, que o Ministério das Cidades detalhasse melhor as obrigações da contratada, estipulando níveis de serviços (prazo e qualidade) e as penalidades previstas para cada obrigação descumprida.

Ademais a Unidade informou que o Grupo de Trabalho instituído para estudar o assunto não avançou em relação às definições sobre as competências quanto ao acompanhamento das prestações de contas, o que prejudica seriamente o monitoramento da atuação da CAIXA. Dessa forma é preciso que o GT reúna esforços de todo o Ministério para avançar nos estudos e concluir os trabalhos o mais breve possível.

Ainda a respeito das prestações de contas, durante os trabalhos de auditoria a Unidade foi questionada a respeito dos Quadros 36 e 37, constantes do item 4.3.3 - Informações sobre a prestação de contas relativas aos convênios, termos de cooperação e contratos de repasse, do Relatório de Gestão da SNSA.

Para as transferências feitas de modo indireto por meio da Mandatária (UG175004), foi solicitada a relação completa dos Contratos de Repasse/Termos de Compromisso classificados na situação “Contas não Prestadas”. A Unidade encaminhou, por meio de planilha eletrônica, a relação das 1.904 transferências constantes do Relatório de Gestão que estão nesta situação. Ao longo do exercício 2014 haverá o monitoramento das ações empreendidas pela Unidade para a solução desses casos.

Para as transferências feitas diretamente pela SNSA (UG560006), solicitou-se informar quais são os Convênios/Contratos de Repasse anteriores a 2011 classificados na situação “Contas não Prestadas”, e os motivos para não ter ocorrido a prestação de contas dessas transferências. Em resposta, encaminhada por e-mail datado de 30/06/2014, a Unidade apresentou as seguintes informações:



“Relação dos convênios e contrato de repasse da UG 560006 anteriores a 2011, classificados como “Contas Não Prestadas”:

- Contrato de Repasse nº 290289, firmado com a Prefeitura Municipal de Cândido Rondon/PR (Proc. nº 28000.000657/93-03 e nº 2800018321/93-34);
- Convênio nº 521676, firmado com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM;
- Convênio nº 74226, com a Prefeitura de Ji-Paraná/RO (Proc. 280000.007055/1990-16); e
- Convênio 519977, com a Cooperativa Mista dos Pequenos Produtores Rurais e Urbanos vinculados ao Projeto Esperança Ltda – COOESPERANÇA, da Diocese de Santa Maria/RS (Proc. 80000.031693/2004-53).

Motivos para não ter ocorrido a prestação de contas dessas transferências:

Cabe esclarecer, inicialmente, que, não tendo havido clareza na interpretação das instruções da Portaria nº 175/2013 do TCU, relativas ao Quadro 4.4.3, foram relacionadas, nas linhas do Quadro 36 do Relatório de Gestão da SNSA relativas a cada exercício (2013, 2012, 2011 e anteriores), as prestações de contas que deveriam ter sido prestadas no período, indicando-se se houve ou não apresentação no exercício devido. Assim, as transferências em que a prestação de contas respectiva foi apresentada, mas em outro exercício que não o devido, foram classificadas como contas não prestadas.

Com tais observações, são expostas abaixo as circunstâncias específicas relativas à análise das contas dos convênios e do contrato de repasse classificados como contas não prestadas, anteriores a 2011.

Contrato de Repasse

- Marechal Cândido Rondon/PR (Contrato de Repasse nº 290289)

Os convênios 396/SS/93 e 199/SS/94 foram firmados entre o Ministério do Bem Estar Social e a Prefeitura de Cândido Rondon/PR, em 09 de agosto de 1994, para apoio à implantação do sistema de esgotamento sanitário em Marechal Cândido Rondon/PR, por meio da instalação de redes coletoras de esgoto e de ligações domiciliares (primeiro e segundo lote). O projeto integrava o Programa de Ação Social em Saneamento – Prosege, criado em 31/08/90 e financiado, em parte, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Posteriormente, o projeto passou à responsabilidade da Secretaria de Política Urbana - SEPURB, do Ministério do Planejamento.

Para execução do convênio, foi firmado o contrato de repasse nº 290289 com a Prefeitura de Cândido Rondon/PR, o qual previa a obrigatoriedade de que o tomador de recursos operasse o sistema de esgotamento e demais instalações do projeto e apresentasse à SEPURB anualmente, durante os primeiros 10 (dez) anos após a conclusão do projeto, plano anual de operação e manutenção dos sistemas instalados.

Com o término da vigência do contrato, em 30 de setembro de 2006, foi solicitada a apresentação, em trinta dias, da prestação de contas respectiva. Em 06 de março do mesmo ano, foi enviado novo ofício à Prefeitura, reiterando a necessidade de envio da prestação de contas final consolidada, o que só ocorreu no dia 24 de março de 1997.



Houve uma série de comunicações entre Prefeitura e a SEPURB. Em fevereiro de 1998, houve a aprovação, por meio de pareceres finais, da execução física e financeira do convênio (fls. 256/260).

Após, houve encaminhamento à Secretaria de Controle Interno do Ministério do Planejamento, para registros da aprovação do SIAFI.

Em 2002, recebida documentação do conveniente versando sobre planos de operação e manutenção do sistema de esgotamento sanitário, foram solicitadas novas informações sobre o pleno funcionamento do sistema, registrando-se ainda a obrigatoriedade de envio dos planos de operação respectivo. Com as informações e diligências realizadas, verificou-se que a ausência da implantação de interceptor/emissário de esgoto bruto, lagoas de tratamento e emissários de esgoto tratado (as quais não foram objeto do convênio firmado), impediam que fosse dada funcionalidade aos componentes do sistema de esgotamento apoiados (redes coletoras de esgoto e ligações domiciliares). Após tratativas, o município assumiu o compromisso junto à SNSA/Ministério das Cidades de executar, com recursos próprios, as partes do sistema faltantes e tem apresentado, periodicamente, relatórios de evolução das obras e serviços. No último relatório, apresentado em março de 2013, foi informada a conclusão do interceptor e do emissário e a execução física de 59,53% das obras das lagoas de tratamento. Aguarda-se o término da obra para aprovação da prestação final de contas do contrato.

Convênios

- Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM (Convênio SIAFI nº 521676)

O convênio SIAFI nº 521676 (Número original 07/2004) foi celebrado entre o Ministério das Cidades e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, em 23 de dezembro de 2004, com vigência até 31 de dezembro de 2006, tendo por objeto a realização de atividades de capacitação técnica dos prestadores de serviço de saneamento, no âmbito do Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água – PNDA.

Em 2 de fevereiro de 2007, houve a apresentação de documentação pelo conveniente com a finalidade de prestar contas dos recursos aplicados. À época, a análise financeira da prestação de contas dos convênios celebrados diretamente pelo Ministério das Cidades centralizava-se na Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA.

Em 2011, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental recebeu os autos da prestação de contas do convênio, no curso do processo de descentralização da análise das prestações de contas às Secretarias Finalísticas.

Quando do envio dos autos, a análise financeira da matéria havia sido iniciada pela SPOA, com aprovação das três primeiras parcelas do convênio, pendente, no entanto, a análise da última parcela e da prestação de contas final. Em continuidade à análise financeira, a Coordenação de Orçamento e Finanças da SNSA, verificou a necessidade de solicitar documentação complementar ao conveniente, constatando, após o exame do material enviado, algumas inconsistências na prestação de contas. Seguiu-se uma fase de apresentação de documentos e informações complementares, acompanhada de análises financeira, jurídica e técnica da matéria. Foi criado Grupo de Trabalho que, em 25 de setembro de 2013, emitiu parecer final quanto à prestação de contas do convênio, concluindo pela existência de irregularidades que deveriam ser sanadas com



a devolução de recursos não aplicados ou aplicados indevidamente na execução do convênio, no total de R\$ 679.630,23.

Após o pagamento integral do débito, os autos do processo foram arquivados, com baixa dos registros de inadimplência do convenente no SIAFI.

- Ji-Paraná (Convênio SIAFI nº 74226)

O Convênio SIAFI nº 74226 (Número original 92/GM/SS/1081) foi firmado entre a Prefeitura de Ji-Paraná/RO e o Ministério do Bem-Estar Social em 29 de julho de 1993, com vigência até 25 de março de 1995 (conforme 4º Termo Aditivo), para apoio à implantação do sistema de esgotamento sanitário em Ji-Paraná/RO, por meio de rede coletora e de ligações domiciliares. O projeto integrava o Programa de Ação Social em Saneamento – Prosege, criado em 31/08/90 e financiado, em parte, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O item II, letra f.2, do termo de convênio celebrado previa a necessidade de que o agente promotor apresentasse, durante os 10 primeiros anos após a conclusão do convênio, plano anual de operação e manutenção dos sistemas instalados.

A última prestação de contas parcial foi apresentada à SEPURB em abril de 1996. Após uma série de pedidos de prorrogação de prazo e tentativas da SEPURB de obter a prestação de contas final junto à Prefeitura Municipal, o convênio foi registrado no SIAFI na situação de inadimplência, em 30/06/2000.

Em 29/12/2000, com a apresentação de documentação complementar, foi emitido parecer final favorável à execução física e financeira do convênio, com retirada do Município da situação de inadimplência. A aprovação da execução físico-financeira do convênio se deu em 07 de maio de 2001.

Posteriormente, em razão de relatório elaborado pela Promotoria de Justiça de Ji-Paraná (fl. 825 e ss), em que se relata o abandono e a não incorporação da rede coletora de esgotamento sanitário ao rol de equipamentos necessários ao funcionamento do sistema, o convênio foi registrado em situação de inadimplência, tendo a SNSA, em 22/11/07, solicitado ao Município que elaborasse plano de recuperação e firmasse termo de compromisso comprometendo-se a recuperar o sistema. Em 13 de dezembro de 2013, foi assinado Termo de Ajustamento de Conduta - TAC entre o Ministério Público e o Município, pactuando-se a construção de 08 estações de esgoto, tipo fossa filtro, seguida de apresentação de plano de manutenção e monitoramento e da elaboração do plano de saneamento básico do município.

Foram apresentados o plano de recuperação e manutenção do sistema e informações complementares solicitadas pela área, seguidas de relatórios e esclarecimentos quanto ao cumprimento de tal plano. Em 24/04/2012, houve o encaminhamento pela Promotoria de Justiça de Ji-Paraná de informações quanto ao cumprimento do TAC, em que se faz destaque à aprovação do plano municipal de saneamento. As providências acordadas no TAC estão em acompanhamento e, após cumpridas, permitirão a aprovação da prestação de contas final.

- Cooperativa Mista dos Pequenos Produtores Rurais e Urbanos vinculados ao Projeto Esperança Ltda – COOESPERANÇA, da Diocese de Santa Maria/RS (Convênio 519977)

O Convênio nº 08/2004 (SIAFI nº 519977) foi firmado entre o Ministério das Cidades e a Cooperativa Mista dos Pequenos Produtores Rurais e Urbanos Vinculados ao Projeto Esperança Ltda – COOESPERANÇA, da Diocese de Santa Maria/RS, em 31/12/2004, com vigência até 11/07/2005 e tendo por objeto a elaboração de plano integrado de



resíduos sólidos para a capacitação, profissionalização e formação de associações de catadores do Município de Júlio de Castilhos/RS e entorno, no total de R\$ 120.000,00.

Com o término da vigência do convênio, a título de comprovação do cumprimento do objeto, a conveniente apresentou material referente ao trabalho desenvolvido pela Diocese no Projeto, que incluíam recortes de jornais, folders, fitas de vídeo, os quais foram considerados insuficientes, segundo análise da área técnica respectiva, para a comprovação da aplicação dos recursos conveniados. Após diversos contatos mantidos com a Cooperativa e o envio de documentos complementares, em 27/04/2011, a área técnica se manifestou favoravelmente ao cumprimento da execução física do convênio (fl. 682). Em relação à execução financeira, no entanto, a Coordenação de Orçamento e Finanças/SNSA posicionou-se desfavoravelmente. Após manifestação da AECI, em 06/05/2011, também no sentido da não aprovação das contas, foi instaurado o processo de Tomada de Contas Especial, encaminhado à Controladoria-Geral da União, em 22/07/2011.”

Em análise à manifestação para as transferências feitas diretamente pela Unidade em relação a Convênios/Contratos de Repasse anteriores a 2011 classificados na situação “Contas não Prestadas”, consideramos que a SNSA está se empenhando para solucionar as pendências relacionadas às prestações de contas ainda não aprovadas. Dessa forma informamos que os desdobramentos desses casos serão acompanhados por esta Controladoria ao longo do exercício 2014.

3.3 CONTROLES INTERNOS

3.3.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

3.3.1.1 INFORMAÇÃO

Estrutura da unidade para implementação das propostas aprovadas na 5ª Conferência Nacional das Cidades e para o monitoramento e avaliação das metas estabelecidas pelo Plansab.

Fato

No que se refere à avaliação da suficiência e qualidade dos controles internos administrativos, a equipe de auditoria avaliou a estrutura da Unidade para promover a implementação das propostas aprovadas na 5ª Conferência Nacional das Cidades e para o monitoramento e avaliação das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab.

Implementação das Propostas da 5ª Conferência Nacional das Cidades

A 5ª Conferência Nacional das Cidades “Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já!” foi realizada pelo Ministério das Cidades, em Brasília, no período de 20 a 24 de novembro de 2013. Durante a Conferência, com base nas prioridades do Ministério das Cidades para a Política de Desenvolvimento Urbano para 2014-2016, foram discutidas e aprovadas 40 (quarenta) propostas a serem implementadas pelas diversas áreas do Ministério, sendo que cinco são de competência da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, sendo que as propostas de nº 01 a 05 se referem à Área de Saneamento Ambiental.



Questionada por Solicitação de Auditoria a respeito das providências que está adotando para a implementação das propostas aprovadas na Conferência, a SNSA, por meio do Ofício 001361/2014/AECI/GM/MCIDADES, de 10/04/2014, foi encaminhada a Nota Técnica nº 290/2014/SNSA, na qual foram apresentadas informações a respeito de cada uma das deliberações referendadas.

Abaixo, listamos as propostas aprovadas no Grupo 1 – Saneamento Ambiental, seguidas das análises das manifestações da SNSA acerca das medidas e providências que serão adotadas para dar efetividade às propostas de sua responsabilidade.

Proposta 1

Promover a execução das Políticas Públicas de Saneamento Básico, notadamente a Lei 11.445/2007 e o Decreto 7.217/2010, pelos diversos entes federados e consórcios públicos, focados na universalização do acesso adequado às infraestruturas de Saneamento Básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais), considerando as peculiaridades das macrorregiões brasileiras, suas interfaces com a saúde pública, os recursos hídricos e o meio ambiente, e baseadas nas metas fixadas no PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico.

De acordo com a manifestação da Unidade, essa proposta se materializará à medida que o Plansab for implementado, tendo em vista que o Plano estabelece metas para o setor de saneamento básico para os próximos 20 anos.

Foram destacados ainda os investimentos que o governo federal tem realizado na área de saneamento básico, especialmente, em virtude do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado em 2007. De acordo com a SNSA, na segunda etapa do PAC serão disponibilizados R\$ 47,4 bilhões para investimentos em saneamento básico, somente sob a gestão do Ministério das Cidades.

Proposta 2

Apoiar a elaboração, implantação e execução do Plano Municipal de Saneamento Básico e dos Planos de Gestão Integrados, de resíduos sólidos, com a implementação dos instrumentos previstos nas leis nº 11.445/07 e 12.305/10, bem como a capacitação dos agentes locais, técnicos e gestores municipais e a sociedade civil, com o objetivo de planejamento do setor, promovendo a discussão com a comunidade local, visando orientar as prioridades de investimento às suas necessidades e a aplicação imediata dos preceitos esculpidos na legislação do setor e prorrogar o prazo para a apresentação dos Planos Municipais de Saneamento Básico quando do acesso a recursos federais do setor de saneamento a partir do exercício financeiro de 2014, alterando o §2º do art. 26 do Decreto 7.217/2010 para dezembro de 2015, além de envidar esforços necessários para a fixação do novo prazo para o Plano de Gestão Integrada de resíduos sólidos para dezembro de 2015.

A SNSA informou que, por meio processo público de seleção possibilitou a 90 proponentes, consórcios e município, a elaboração de planos de saneamento básico, visando gerar planos consistentes que possam servir de referencial para outras iniciativas de mesma natureza.

Além disso, vem sendo realizadas atividades de sensibilização e capacitação de gestores para a elaboração de seus respectivos planos de saneamento básico, por meio de seminários. São também realizadas capacitações à distância e desenvolvidas publicações



técnicas relacionadas aos Planos de Saneamento Básico, à Lei 11.445 e ao Decreto 7.217/2010.

Quanto à prorrogação do prazo para a apresentação dos Planos Municipais de Saneamento Básico, foi esclarecido que, por meio da publicação do Decreto nº 8.211, de 21/03/2014, foi alterado o prazo para exigência dos planos e do controle social.

Proposta 3

Buscar o comprometimento das esferas de governo pelo Fortalecimento da Gestão exclusivamente Pública e integrada na prestação dos serviços de Saneamento Básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais), notadamente no fortalecimento das empresas públicas e assegurar a aprovação do PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico, pelo Governo Federal, no prazo máximo de 15 dias, a partir da publicação, conforme preconizado no Decreto nº 8141/2013, de 20 de novembro de 2013, da Presidência da República.

A SNSA informou que, em relação à proposta 3, entende que se encontra parcialmente atendida, tendo em vista a publicação da Portaria Interministerial nº 571/2013 (Anexo 3), que aprovou o Plano Nacional de Saneamento Básico.

Proposta 4

Garantir e ampliar recursos do Governo Federal no PAC Saneamento, através do Ministério das Cidades e FUNASA e uso da Lei do Petróleo, nº 9478/97, para ações de saneamento básico que contemplem os componentes do saneamento básico: abastecimento de água, prioritariamente a área de redução de perdas de água, esgotamento sanitário, limpeza pública e manejo dos resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais, inclusive para pesquisas; criar um fundo nacional para a universalização, com recursos provenientes de PIS-COFINS, sem prejuízo de outras fontes, priorizando investimentos em áreas de baixos indicadores sociais e áreas rurais, e reestruturação dos prestadores de serviços do setor, com a desburocratização na obtenção e aplicação de recursos.

Em relação à proposta 4, a SNSA esclareceu que o Plansab previu investimentos para os próximos 20 anos para os quatro componentes do saneamento: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza pública e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais, inclusive em relação às perdas de água. Além disso, foi destacado que o Plansab possui um grupo de macrodiretrizes e estratégias relativas ao desenvolvimento tecnológico e ações de saneamento básico em áreas especiais, e várias delas fomentam a realização de pesquisas e o desenvolvimento científico. Desse modo, estaria atendida a primeira parte da proposta 4.

Quanto à criação do fundo nacional para a universalização, com recursos provenientes de PIS-COFINS, a SNSA evidenciou apenas que o Plansab possui a seguinte estratégia: “avaliar a constituição do Fundo para a Universalização dos Serviços, articulado ao futuro Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano...”. Entretanto, não foi evidenciado o atual estágio das tratativas para a constituição desse fundo.

Proposta 5

Integrar transversalmente as políticas, o planejamento e as ações públicas de habitação, saneamento, trânsito, transporte e mobilidade, superar a cultura de fragmentação, criar mecanismos e instrumentos para garantir o acesso e a otimização



da aplicação integrada dos fundos específicos que estejam em conformidade com o que preconiza a Constituição Federal e Legislações Complementares, para ofertar habitação nos padrões de infraestrutura urbana e sustentabilidade, priorizando a qualidade de vida dos cidadãos.

No que se refere à proposta nº 5, a Unidade informou que o Plansab possui um grupo de macrodiretrizes e estratégias relativas às ações de coordenação e planejamento no setor e às articulações intersetoriais e interinstitucionais para efetiva implementação da Política Nacional de Saneamento Básico, e que várias dessas diretrizes e estratégias estão relacionadas às políticas setoriais de habitação, transporte e mobilidade, dentre outras. Assim, a medida em que o Plano estiver com programas implementados, observadas macrodiretrizes e estratégias, contribuirá para integrar de forma transversal as diversas políticas setoriais.

De acordo com as informações prestadas pela Unidade, verifica-se que as propostas aprovadas na 5ª Conferência Nacional das Cidades para a Área de Saneamento contêm diretrizes estratégicas.

No que se refere à efetivação das propostas de nºs. 1 e 3, embora se refiram diretamente à aprovação e implementação do Plansab, observa-se que a aprovação do Plano, ao final do exercício de 2013, significou o início do seu atendimento, tendo em vista que se tratam de propostas programáticas, que indicam os caminhos que o Ministério deve trilhar para o atender à vontade do Governo e da população. Desse modo, essas propostas somente serão plenamente atendidas com o exercício das ações de promoção da execução das Políticas Públicas de Saneamento Básico e da busca do comprometimento das esferas de governo pelo fortalecimento da gestão exclusivamente pública e integrada na prestação dos serviços de Saneamento Básico.

No que se refere à implementação da proposta nº 2, que consiste na concessão de apoio aos Municípios para a elaboração, implantação e execução do Plano Municipal de Saneamento Básico e dos Planos de Gestão Integrados, a proposta encontra-se em atendimento, uma vez que por meio de processo público de seleção, o Ministério tem destinado recursos para apoio à elaboração dos citados planos.

No que se refere à proposta nº 4, a própria instituição do Plansab com previsão de investimento em saneamento para os próximos 20 anos, inicialmente, atende ao proposto. Quanto à criação do Fundo para a Universalização dos Serviços não foi encaminhada resposta ao questionamento da equipe de auditoria até o fechamento do presente Relatório.

Quanto à proposta de nº 5, que consiste na superação da cultura de fragmentação, buscando-se a integração das ações públicas de habitação, saneamento, trânsito, transporte e mobilidade, o seu atendimento também se encontra em andamento, tendo em vista que do Plansab consta um conjunto de macrodiretrizes estratégicas que visam dar efetividade às articulações interinstitucionais na Política Nacional de Saneamento Básico.

Como se pode observar, a SNSA está se estruturando para a implementação das propostas aprovadas na 5ª Conferência Nacional das Cidades, sendo que o primeiro passo ocorreu por meio da aprovação do Plansab.



No tópico seguinte, avaliamos a estrutura da SNSA no que concerne à implementação das metas definidas no Plansab, uma vez que se trata de um Plano com metas para 20 anos.

Monitoramento e avaliação das Metas Estabelecidas pelo PLANSAB

O Plansab, constitui o eixo central da política federal para o saneamento básico, promovendo a articulação nacional dos entes da federação para a implementação das diretrizes da Lei 11.445/07.

No “site” do Ministério das Cidades, consta a seguinte justificativa para a criação do Plansab:

“Será um instrumento fundamental para a retomada da capacidade orientadora do Estado na condução da política pública de saneamento básico e, conseqüentemente, da definição das metas e estratégias de governo para o setor no horizonte dos próximos vinte anos, com vistas à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico como um direito social, contemplando os componentes de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.”

O Plansab foi aprovado por meio da Portaria Interministerial nº 571/2013, de 05/12/2013, sendo que o artigo 3º estabelece revisão periódica em prazo não superior a 4 (quatro) anos, antes da elaboração do PPA, bem como avaliação anual com base nos indicadores de monitoramento, de resultado e de impactos previstos no Plano.

Ressalte-se, que o monitoramento e a avaliação do Plano devem ser realizados, por meio da análises de indicadores e elaboração de relatórios, em cinco dimensões: cenários, metas, indicadores auxiliares, macrodiretrizes estratégicas e programas.

Diante da complexidade do monitoramento e avaliação do Plansab, questionamos à Unidade acerca da estrutura interna para a realização dessas atividades, em relação aos seguintes pontos:

- (i) Estrutura para a realização do monitoramento e avaliação do PLANSAB nas suas cinco dimensões – cenário, metas, indicadores auxiliares, macrodiretrizes estratégicas e programas;
- (ii) Existência de normativos internos acerca da equipe designada para realização dessas atividades e o quantitativo de pessoal envolvido;
- (iii) Planejamento para realização da avaliação anual das metas de curto prazo (até o ano de 2018) estipuladas no Plano visando à expansão dos serviços de abastecimento de água (indicadores A1 a A7, esgotamento sanitário (indicadores E1 a E6), manejo de resíduos sólidos (indicadores R1 a R5), drenagem e manejo de águas pluviais (indicador D1) e gestão de serviços de saneamento básico (indicadores G1 a G4); e
- (iv) Existência de definição acerca de conjunto de indicadores auxiliares de monitoramento, resultado e impacto a serem gerados para os quatro componentes de saneamento básico;



- (v) Estrutura da SNSA para cumprimento das macrodiretrizes do Plansab, as quais buscam assegurar materialidade às metas estabelecidas.
- (vi) Existência de normatização da publicação na internet de relatórios anuais de avaliação e resultados do Plansab para acompanhamento e avaliação do seu desenvolvimento pela sociedade, no que concerne a estipulação da forma e do período de disponibilização dessas informações à sociedade.

Quanto à Estrutura para a realização do monitoramento e avaliação do Plansab nas suas cinco dimensões (cenário, metas, indicadores auxiliares, macrodiretrizes estratégicas e programas) e sobre a existência de normativos internos acerca de equipe de acompanhamento, a Unidade informou que o Departamento de Articulação Institucional (DARIN), designou equipe composta por dois servidores para implementação e monitoramento do Plansab e que está sendo desenvolvida rotina de monitoramento anual para geração de relatório de monitoramento e de avaliação sistemática do Plano.

A SNSA informou ainda que foi instituído Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plansab, denominado GTI-Plansab com a incumbência de acompanhar o monitoramento, a avaliação, a implementação e a revisão do Plano, composto por representantes da Casa Civil, dos Ministérios das Cidades, da Fazenda, da Saúde, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente, da Integração Nacional, da Caixa Econômica Federal, do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social, da Fundação Nacional de Saúde, da Agência Nacional de Águas, dos Conselhos Nacionais da Saúde, do Meio Ambiente, de Recursos Hídricos e das Cidades.

Em relação ao planejamento da SNSA para a realização da avaliação anual das metas de curto, médio e longo prazo do Plansab, foi informado que serão realizadas com base nas informações mais recentes das fontes de pesquisas relacionadas aos componentes do saneamento básico, da seguinte forma:

- indicadores A1, A2, A3, E1, E2, E3, E5, R1 e R2: serão utilizados os dados mais atuais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já para o indicador A4, a avaliação será realizada a partir dos dados mais recentes do Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (SISAGUA), do Ministério da Saúde.
- indicadores A5 e A6: serão utilizadas as informações mais recentes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Ministério das Cidades e, em relação
- indicadores A7, E6 e R5: a referência será a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) do IBGE, realizada em parceria com o Ministério das Cidades. Como esta não possui uma periodicidade definida, está sendo feita uma análise pormenorizada de outras fontes, que posteriormente será apresentada ao GTI-Plansab, para definir como será feito o monitoramento.
- indicador E4: também utilizou como referência a PNSB, e uma possibilidade será adotar o SNIS para efeito de monitoramento.
- indicadores E5: adotou o Censo (IBGE) como referência, não possui o seu equivalente na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que agrega banheiros e



sanitários em um mesmo indicador. Em função disso, serão feitas gestões junto ao IBGE para que as duas categorias sejam dissociadas nas próximas pesquisas.

- indicadores R3 e R4: também possuem a PNSB como referência, e está sendo feita uma análise para definir a estratégia de monitoramento.

- indicador D1: possibilidade de utilização de informações fornecidas pela Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec) do Ministério da Integração Nacional.

- indicadores G1, G2 e G4: a fonte adotada é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do IBGE, entretanto não há periodicidade na pesquisa, devendo ser feitas gestões junto ao IBGE para avaliar a possibilidade de torná-la periódica e, a partir de então, definir a forma de monitoramento desses indicadores.

- indicador G3: possibilidade de utilização dos dados da Associação Brasileira de Agências de Regulação (Abar).

A SNSA ponderou ainda que em virtude das pesquisas e sistemas de informações serem publicados em diferentes períodos, além do que algumas são periódicas e outras não, será elaborado anualmente um Relatório de Monitoramento e de Avaliação Sistemática do Plansab, a ser concluído somente após a divulgação dos dados de todas as pesquisas. A previsão da divulgação desse documento é o primeiro trimestre do ano seguinte ao da avaliação.

Foi ressaltado ainda que o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) está considerando a necessidade de suprir as demandas de monitoramento do Plansab. Há a possibilidade de adoção de outras estratégias para a avaliação das metas do Plansab, as quais serão submetidas à apreciação do GTI-Plansab.

No que se refere à existência de definição de conjunto de indicadores auxiliares de monitoramento, resultado e impacto a serem gerados para os quatro componentes de saneamento básico, a Unidade informou que a partir da formulação do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, que observará a base inicial do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS, de forma articulada com os Sistemas Nacionais de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), de Informações das Cidades (SNIC) e de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), dentre outros, será gerado um expressivo conjunto de indicadores de natureza operacional e gerencial, de monitoramento, de resultado e de impacto para os quatro componentes do saneamento básico.

Para a transformação do SNIS em SINISA, a SNSA está contratando consultor pelo Programa Interáguas para delinear o desenvolvimento do SINISA. Segundo a SNSA, a previsão é que uma primeira seleção de indicadores seja feita ainda em 2014, para que já possam ser inseridos no primeiro relatório de avaliação.

Quanto à estrutura/planejamento da Unidade para dar cumprimento às macrodiretrizes do Plansab, foi esclarecido que o Plano possui 41 macrodiretrizes e 137 estratégias distribuídas por cinco grupos temáticos e que a SNSA está preparando uma proposta preliminar de hierarquização e priorização destas dentro de cada grupo temático. A Secretaria planeja também classificar as macrodiretrizes e estratégias entre técnicas e políticas, de acordo com a competência federativa (federal, estadual e/ou municipal), e quando federal, identificando os órgãos responsáveis. Além disso, será feita uma classificação por graus de dificuldade, para que essa análise possa subsidiar a priorização e identificação de responsáveis e parceiros. Assim como o monitoramento, a



proposta de hierarquização e priorização será submetida à apreciação, discussão e aprovação pelo GTI Plansab.

Foi destacado ainda que a implementação do Plansab depende, em grande medida, da criação e inserção dos seus programas no Plano Plurianual (PPA), a ser elaborado e aprovado em 2015 e que a SNSA apresentará proposta de detalhamento dos programas ao GTI-Plansab e demandará ao MPOG a sua inserção no PPA, pois estes consistem nos principais mecanismos de implementação de todo o Plano. A SNSA ainda ressaltou que, além do detalhamento dos programas, é de fundamental importância que suas dotações orçamentárias também sejam previstas e executadas ao longo dos vinte anos, conforme previsto nos Capítulos 7 e 9 do Plansab.

Quanto à existência de normatização da publicação na internet de relatórios anuais de avaliação e resultados do Plansab, a Lei nº 11.445/2007 determinou, no § 2º do artigo 52, que o Plano seja avaliado anualmente e revisado a cada quatro anos. Por sua vez, o Decreto nº 7.217/2010 reforçou que a avaliação será anual. Já o Decreto 8.141/2013 estabeleceu, em seu artigo 7º, que a SNSA deverá elaborar anualmente e dar publicidade ao relatório de monitoramento e de avaliação sistemática do PLANSAB, contendo elementos que possibilitem identificar a evolução dos cenários, as metas, os indicadores, os investimentos, as macrodiretrizes, as estratégias e avaliar a implementação dos programas.

A SNSA informou que nesse primeiro ano de implementação do Plansab, muitas definições estão sendo delineadas, como a rotina de monitoramento e avaliação que já foram abordadas também nas respostas das questões anteriores e modelo de relatório para submissão à discussão com o GTI-Plansab. Sendo aprovado, o MCidades poderá publicá-lo anualmente, assim como estabelecer oficialmente a sua forma e prazo para publicação, que a princípio será no primeiro trimestre do ano subsequente à análise, conforme já mencionado.

A Secretaria ressaltou ainda que além do GTI-Plansab, o Comitê Técnico de Saneamento Ambiental do Conselho das Cidades (CTSA/Concidades) também acompanhará toda a implementação e monitoramento do Plansab, e todas as decisões do DARIN/SNSA, e do próprio GTI-Plansab, serão apresentadas em suas reuniões.

Da análise das informações apresentadas verifica-se que, considerando o pouco tempo decorrido da publicação da Portaria nº 571/2013, que aprovou o Plano Nacional de Saneamento Básico, em 06 de dezembro de 2013, a SNSA possui um nível inicial de estruturação visando à implementação e avaliação do Plano, o qual está coerente com o tempo de vigência decorrido.

Em síntese, a SNSA ressaltou quais as providências que vem tomando para promover a efetiva implementação do Plansab: definição de equipe para acompanhamento da atividade, definição das bases de informações a serem utilizadas para a avaliação das metas e desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA.

Tendo em vista que o Plansab estabelece que as revisões devem guardar absoluta coerência com o monitoramento e avaliação, nas cinco dimensões, promovendo-se ajustes nos cenários, metas e macrodiretrizes, estratégias, programas e ações, consideramos insuficiente o quantitativo de servidores designados para as atividades de implementação e monitoramento do Plano, em que pese a carência de pessoal no Ministério das Cidades. Também, as equipes não foram segmentadas, como prevê o Plano, entre execução e de monitoramento. A esse respeito, apresenta-se apontamento específico no presente Relatório.



Acredita-se que, com os devidos ajustes, especialmente no que concerne à designação da equipe responsável pela execução e avaliação do Plano, as ações que estão sendo executadas pela SNSA proporcionarão os meios necessários para a efetiva execução, acompanhamento e revisão do Plansab. Desse modo, considera-se que o nível de estruturação da Secretaria para a implementação do Plansab, de acordo com as metas definidas, está coerente com o período de início da vigência do Plano.

3.3.1.2 CONSTATAÇÃO

Insuficiência de pessoal para o adequado monitoramento das metas estabelecidas no Plansab.

Fato

De acordo no Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, a fim de assegurar a eficácia da sua implementação, será necessária a criação de instância permanente, vinculada ao MCidades, que exerça rigoroso e contínuo monitoramento e avaliação do Plano e das políticas públicas de saneamento básico em nível nacional, compreendendo o acompanhamento das metas, estratégias, programas e a ocorrência dos próprios cenários.

O objetivo da criação dessa instância de monitoramento e avaliação do Plano será a identificação de desconformidades e implementação de medidas corretivas, bem como tornar possível identificar os rumos assumidos pela realidade futura, cotejando-a com os três cenários previstos no Plano que, em caso de forte distanciamento em relação ao cenário de referência, possibilitará a realização de ajustes no Plansab, especialmente por ocasião de suas atualizações a cada quatro anos.

Desse modo, resta assente, que o processo de implementação e monitoramento do Plansab se traduz em uma atividade ambiciosa e complexa que, para obter sucesso, dependerá da suficiência e qualidade da equipe designada.

No que concerne à designação da equipe para execução e monitoramento do Plano, questionamos à SNSA acerca da estrutura de pessoal para executar essa atividade. Por meio do Ofício nº 001361/2014/AECI/GM/MCIDADES, de 10/04/2014, a Secretaria encaminhou a Nota Técnica nº 290/2014/SNSA, destacando que possui uma equipe composta por dois servidores dedicados especialmente à implementação e monitoramento do Plansab.

Cumpré, entretanto, alertar que o Plansab estabelece que suas revisões devem guardar absoluta coerência com o monitoramento e avaliação, nas cinco dimensões, promovendo-se, assim, os ajustes nos cenários, metas e macrodiretrizes, estratégias, programas e ações. Desse modo, dada a complexidade e a especialização requeridos para o processo de avaliação e monitoramento, o seu sucesso está condicionado à designação de equipe, exclusiva para a tarefa, devendo ser independente daquela responsável pela execução direta do Plano.

Desse modo, tendo em vista a complexidade das atividades de execução e monitoramento do Plansab, consideramos que o quantitativo de servidores designados para a atividade deve ser reavaliado, bem como deve-se observar a regra de



segmentação das equipes de execução e monitoramento, a fim de garantir a autonomia de ambas.

Portanto, apesar do conhecimento acerca da carência de pessoal no quadro da Unidade, entendemos que cabe a SNSA estruturar a equipe de Plansab, de modo não sejam criadas lacunas em relação ao planejamento inicial para a implementação das metas do Programa.

Causa

Dimensionamento inadequado da necessidade de pessoal para monitoramento e avaliação das metas do PLANSAB.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade se manifestou por meio do Memorando 000281/2014/GAB/SNSA/MCIDADES, de 03/07/2014, com as seguintes informações:

“3. Em relação à Constatação 3.3.1.2 – “Falta de segmentação entre equipes de execução e monitoramento do Plansab e insuficiência de pessoal para o adequado monitoramento das metas estabelecidas”, embora a SNSA tenha informado que houve um incremento na sua força de trabalho, se comparado a 2012 esta ainda tem se mostrado, de fato, insuficiente para o cumprimento das atividades sob responsabilidade da Unidade, dentre as quais se inclui a avaliação e o monitoramento do Plansab.

4. Na direção oposta ao citado incremento, houve uma significativa evasão de servidores de diferentes carreiras, o que, somado ao fato de um número razoável de servidores ter [sic] sido cedido a outros órgãos, contribui negativamente para o atendimento das demandas. Tal constatação é registrada pela SNSA no seu Relatório de Gestão, por meio do relato das diversas e relevantes atribuições submetidas àquela Secretaria, as quais estão sendo constantemente expandidas.

5. Portanto, a estruturação de uma equipe de avaliação e monitoramento do Plansab, com a ampliação da estrutura hoje existente, decorre da necessidade da realização de novos concursos, o que permitirá ampliar o atual quadro de pessoal.”

Análise do Controle Interno

A SNSA justificou que o incremento na sua força de trabalho, em relação ao exercício de 2012, ainda se mostra insuficiente frente as suas atribuições. Além disso, houve evasão e cessões de servidores do seu quadro. Desse modo, a estruturação de uma equipe de avaliação e monitoramento do Plansab, decorreria da realização de novos concursos públicos.

De fato, as necessidades de pessoal para desempenho das atividades dos órgãos públicos nem sempre são atendidas ou existe demora para autorização de realização de novos concursos públicos. Entretanto, diante das atribuições atuais e futuras da SNSA, verifica-se que a quantidade atual de servidores, aliada a evasões e cessões de pessoal,



tende a uma situação crítica. Entretanto, considera-se, nesse momento, como boa prática administrativa a formalização de um pedido à área competente do Ministério das Cidades para a realização de concurso público, fundamentado nas necessidades atuais da SNSA, especialmente no que concerne à designação da equipe para execução e monitoramento do Plansab. Acredita-se que a manutenção deste ponto na forma de Constatação do Relatório de Auditoria da SNSA serve como apoio ao pleito de mais servidores para a Unidade junto às instâncias superiores.

Ressalte-se ainda, a importância da designação de outros servidores da Unidade para fornecer apoio à equipe permanente de execução e monitoramento do Plansab, nos períodos de maiores demandas relacionadas ao plano, ou para eventual substituição em caso de impedimento dos dois servidores formalmente designados para as atividades, enquanto não seja realizado o concurso público para a seleção de novos servidores.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que formalize, junto a Secretaria Executiva, solicitação para realização de concurso público para a contratação de servidores, fundamentando o pedido no incremento das demandas a cargo da Secretaria, especialmente no que concerne a necessidade de estruturação de equipe para acompanhamento da execução e monitoramento do Plansab.

Recomendação 2: Recomenda-se ainda à SNSA que sejam acrescidos servidores da Unidade para fornecer apoio à equipe permanente de execução e monitoramento do Plansab, nos períodos de maiores demandas relacionadas ao Plano, ou para eventual substituição no caso de impedimento dos dois servidores formalmente designados para as atividades, enquanto novos servidores não sejam agregados aos quadros do MCidades.

3.3.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.3.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do atendimento das recomendações da CGU.

Fato

Na avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU, realizou-se o levantamento das recomendações pendentes de atendimento das auditorias de gestão realizadas em 2012 (contas de 2011) e 2013 (contas de 2013), com base no Plano de Providências Permanente da Unidade, considerando-se as atualizações ocorridas a partir do final da auditoria das contas de 2012. A situação geral verificada foi a seguinte:

Nº Relatório	Nº Constatação	Nº Recomendação	Situação
201203971	006	001	Atendida
201203971	006	002	Atendida
201203971	010	001	Atendida
201203971	012	001	Atendida



201203971	013	001	Atendida
201305706	014	001	Revisão da Recomendação
201305706	014	003	Atendida
201305706	017	001	Reiteração pela não implementação plena da recomendação

A partir das informações contidas nos itens 6.2.1 e 6.2.2 (Recomendações do OCI atendidas e não atendidas no exercício) do Relatório de Gestão da Unidade, a equipe de auditoria realizou uma nova análise em relação às recomendações consideradas como ainda pendentes de atendimento pela Unidade, conforme demonstrado a seguir:

Constatações	Relatório 201203949 (Auditoria 2012)	Relatório 201305706 (Auditoria 2013)
Atendidas	5	2
Pendentes s/ impacto na gestão	-	-
Pendentes c/ impacto na gestão	-	1

Relatório 201305706 (Auditoria das contas de 2012)

Constatações pendentes de atendimento antes da Auditoria Anual de Contas:

014 - FRAGILIDADES NO ACOMPANHAMENTO DAS ATIVIDADES DA CAIXA NA FUNÇÃO DE OPERADORA DAS TRANSFERÊNCIAS DESCENTRALIZADAS

Nº Recomendação: 001:

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.

Em atualização ao Plano de Providências da Unidade, esta recomendação foi revista como parcialmente atendida pela CGU, mantendo-se a parte da recomendação que solicita à SNSA 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.

Informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade (item 6.2.2):

“No exercício de 2013, deu-se continuidade às medidas de melhoria especificadas acima, de implementação contínua. As ações de acompanhamento das transferências realizadas são apresentadas neste Relatório de Gestão, especialmente no tópico 2.2 (Programação orçamentária e financeira e resultados alcançados) e no tópico 9 (Obras atrasadas e paralisadas). Quanto ao Grupo de Trabalho



instituído por meio da Portaria nº 273, de 17 de junho de 2013, cumpre ressaltar que sua coordenação não está a cargo das Secretarias finalísticas e que os procedimentos em andamento e os resultados dos trabalhos estão sob a alçada da Secretaria Executiva, embora contem com a colaboração das demais Secretarias do Ministério.

É importante destacar que faltam instrumentos para dar efetividade ao acompanhamento dos serviços desenvolvidos pela CEF. Refiro-me em particular à ausência de um sistema de informação corporativo no MCidades capaz de receber dados e processar informações prestadas diretamente pelo proponente, sem a intermediação da mandatária.

Outro instrumento importante para incrementar a efetividade dos trabalhos da mandatária consiste no estabelecimento de cláusula de penalidades, nos casos de falhas e omissões na prestação dos serviços estabelecidos no contrato firmado com o MCidades, pois atualmente não há como sancioná-la. A inclusão de cláusula de penalidades foi proposta pelas Secretarias finalísticas na revisão do contrato realizada em 2012 e está sendo novamente proposta agora, na revisão de 2014.”

Análise da CGU

Consideramos que houve o atendimento à recomendação da CGU, tendo em vista que houve a comprovação de aprimoramentos nos processos de acompanhamento das transferências, descritos no Relatório de Gestão, conforme os resultados verificados na avaliação da gestão da transferências da Unidade.

17 - NÃO EXISTEM INDICADORES DE DESEMPENHO FORMALMENTE INSTITUÍDOS

Nº Recomendação: 001

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

Informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade (item 6.2.2):

“Os trabalhos de definição dos indicadores de desempenho da SNSA foram iniciados oficialmente, por meio da Portaria nº 458, de 12 de novembro de 2009, do Ministério das Cidades, que 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, e que teve sua atuação prorrogada por meio das Portarias nº 237, de 12 de maio de 2011 e nº 12, de 05 de janeiro de 2012.

Durante o exercício de 2013, a SNSA realizou estudos e reuniões internas com o fim de revisar os indicadores que foram desenvolvidos desde o início dos trabalhos do mencionado GT, visando avaliá-los quanto às possibilidades de ampliação de sua aplicabilidade.

Dos trabalhos internos e após as revisões efetuadas, chegou-se a dois grupos de indicadores, um para acompanhamento das obras apoiadas por meio de recursos do PAC e outro para obras apoiadas com transferências voluntárias. Em relação ao primeiro grupo, os indicadores definidos foram: execução média do PAC por fase do programa e fonte de recursos; evolução quantitativa e financeira da execução do PAC por Ano de Seleção e por Faixa de execução das Obras; percentual de obras não iniciadas entre seis e 12 meses da contratação e há mais de 12 meses em relação às operações contratadas; percentual de empreendimentos paralisados entre 6 e 12 meses e há mais de 12 meses em relação ao total de empreendimentos iniciados;

percentual de obras não iniciadas por faixa de tempo a partir da contratação; distribuição dos contratos PAC por situação da obra; percentual de empreendimentos concluídos do PAC. Para as transferências voluntárias, chegou-se aos indicadores: distribuição dos contratos ativos Não PAC (quantidade) por ano de contratação, situação do contrato e situação da obra; distribuição dos recursos Não Pac, por ano de contratação, situação do contrato e situação das obras; percentual de Obras não iniciadas Não PAC; percentual de Obras paralisadas e percentual de obras concluídas.

Após discussões internas, os indicadores revisados foram encaminhados, no segundo semestre de 2013, ao Escritório de Gerenciamento de Projetos da Secretaria Executiva do Ministério a fim de subsidiar os trabalhos de preparação do planejamento estratégico do Ministério das Cidades, no âmbito do Projeto “Levantamento de indicadores para subsidiar o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades”.

Em 12 de setembro de 2013, com a contratação da Fundação Getúlio Vargas - FGV, foram iniciados os trabalhos de elaboração do planejamento estratégico do Ministério para o período 2013-2015, o qual



inclui, entre as atividades previstas, a definição de indicadores de desempenho em relação aos objetivos estratégicos do Órgão, e a elaboração dos Planos Táticos das Secretarias finalísticas, como um de seus desdobramentos.

Com o planejamento estratégico em curso, a conclusão dos trabalhos de avaliação dos indicadores da SNSA, que consistiria no desenvolvimento de testes para comprovação da sua aplicabilidade, foi postergada. Aguarda-se a finalização dos trabalhos, com o fim de se preservar a coerência entre a escolha dos indicadores da SNSA e os planos estratégico do Ministério das Cidades e tático da SNSA e de se evitar a duplicidade de esforços no processo de formalização dos indicadores.

Cabe assinalar que os indicadores atualmente existentes no âmbito da SNSA, objeto dos esclarecimentos prestados pela Secretaria no curso da auditoria de contas realizada em 2013, são indicadores de monitoramento da política. A SNSA tem realizado estudos em conjunto com o IPEA para definição de indicadores de avaliação dos resultados das intervenções de saneamento ambiental. Tais indicadores encontram-se, no entanto, em estágio de elaboração, conforme relatado no subitem 2.3., deste Relatório.”

Análise da CGU

Diante da não implementação dos indicadores, mantemos a recomendação, considerando que a falta de utilização de indicadores de desempenho podem causar impactos à gestão e a tomada de decisões, conforme tratado em constatação específica deste Relatório.

3.3.2.2 CONSTATAÇÃO

Atendimento às recomendações da CGU referentes às auditorias para avaliação do Programa 0122- Serviços Urbanos de Água e Esgoto.

Fato

Nas fiscalizações realizadas para avaliação do Programa 0122- Serviços Urbanos de Água e Esgoto, nas quais as equipes da CGU fiscalizaram 47 termos de compromisso distribuídos por 29 municípios, foram identificadas situações que requerem atuação da pasta. Os relatórios de fiscalização dos termos de compromisso que compuseram a amostra foram enviados à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades por meio do OFÍCIO nº 3790/DIURB/DI/SFC/CGU-PR de 07/02/2013.

No quadro abaixo estão apresentadas as falhas mais relevantes e para as quais, até o término desta auditoria, encontravam-se pendentes de solução:

Quadro - Constatações relativas a sobrepreço

Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Materialidade	Observação
Caucaia/CE 0222.719-60	201108227	2	Sobrepreço de R\$ 701.253,12 em proposta da empresa contratada.	R\$ 701.253,12	O Ministério manifestou-se por meio do Ofício nº 1327/2014/AECI/GM/MCIDADES, em análise na CGU
Paulista/PE 218.435-59	201108243	1	Composição inadequada da taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)	Não apurada	Manifestação do Ministério analisada por meio da Nota Técnica nº 1002/2014/DIURB/SFC/CGU



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Materialidade	Observação
Abaetuba/PA 0237801-97	20110730 4	1	Sobrepço em alguns itens da planilha de preços da firma contratada.	R\$ 195.034,74	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação
		2	Inexistência de composição analítica do BDI no processo licitatório, Não distinção do BDI entre serviços e insumos e Inclusão na composição do BDI de custos diretos.	Já computada em outra constatação	
Ferraz de Vasconcelos/ SP 0222672-18	20110724 3	1	Aumento de serviços por meio de Termo Aditivo com preços unitários superiores aos das tabelas de referência (Processo nº8089/2005 - Concorrência nº 003/05)	R\$ 444.396,51	O Ministério manifestou-se por meio do Ofício nº 001771/2014 /AECI/GM/ MCIDADES de 9/5/2014, em análise NA CGU.
		2	Definição pela Prefeitura de BDI a ser aplicado no caso de inclusão de novos serviços ao contrato (Processo nº 8089/2005 - Concorrência nº 003/05)	Sem reflexo financeiro	
		4	Utilização de BDI elevado no orçamento estimativo elaborado pela Prefeitura para as obras previstas na Concorrência nº 003/2005.	Não apurada	
		5	Ausência de detalhamento de custos de Implantação e Manutenção de Canteiro de Obras Sinalização e Desvio de Tráfego e Controle Tecnológico	Não apurada	
	20110746 6	4	Falha na elaboração de planilha orçamentária para contratação das obras de implantação de 187 unidades residenciais (Processo nº 1318/2008 - Concorrência nº 01/2008)	Sem reflexo financeiro	
		9	Superfaturamento por sobrepreço. (Processo nº 8089/2005 - Concorrência nº 003/05)	Já computada em outra constatação	
Itumbiara/ GO 254.701-34	20118195	2	Adequação do custo unitário de sete itens de serviço somente em relação às quantidades acrescentadas quando da aprovação das 1ª e 2ª reprogramações contratuais, caracterizando uma superestimativa do custo na 2ª reprogramação aprovada de R\$ 114.473,80, referente às quantidades originais que não tiveram o seu custo adequado aos preços máximos definidos pela CAIXA.	R\$ 114.473,80	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Materialidade	Observação
Itumbiara/ GO 0254701-34	20110819 5	3	Itens de serviço apresentando custo unitário acima da mediana SINAPI contrariando ao determinado no artigo 115 da Lei 11.514/2007 (LDO/2008) gerando uma superestimativa de custo na 2ª reprogramação aprovada de R\$ 352.086,08.	R\$ 352.086,08	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
	20110823 3	1	Obra referente ao Termo de Compromisso 254.701-34 licitada e contratada sem informação sobre o BDI utilizado e sem abertura dos seus componentes.	Sem reflexo financeiro	
		2	Itens de serviço presentes nas medições apresentando Sobrepreço no montante de R\$ 307.208 54 em relação à mediana SINAPI contrariando a LDO 2008. "	Já computada em outra constatação	
Natal /RN 0224984-23 Bacias E F K	20110823 8	1	Sobrepreço, no valor de R\$ 2.852.535,19	R\$ 2.852.535,19	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
		2	Emprego de BDI, com inclusão de itens indevidos na formação do percentual.	Não apurada	
Mossoró/RN 0224986-42	20110823 6	1	Itens de serviços/materiais orçados com preços unitários superiores aos praticados no mercado no montante de R\$ 137.504,95	R\$ 137.504,95	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
	20110823 6	3	Inclusão no BDI de parcelas referentes ao IRPJ e à CSLL provocaram um acréscimo indevido no valor da obra no montante de R\$ 164.315 09	R\$ 164.315,09	
Novo Gama /GO Lunabel 0218336-59	20110830 8	5	Itens de serviço presentes nas medições da obra referente ao Termo de Compromisso 218.336-59 em desacordo com à mediana SINAPI, contrariando a LDO 2007 e indicando superfaturamento por Sobrepreço.	Já computada em outra constatação	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Materialidade	Observação
	20110819 4	3	Adequação ao SINAPI do custo unitário de itens de serviço somente em relação às quantidades acrescentadas quando da aprovação da 1ª Reprogramação do Termo de Compromisso 218.336-59 caracterizando uma superestimativa do custo na 1ª Reprogramação aprovada referente às quantidades originais que não tiveram o seu custo adequado aos preços máximos definidos pela CAIXA	Já computada em outra constatação	
		4	Itens de serviço apresentando custo unitário acima da mediana SINAPI, contrariando ao determinado no artigo 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007), gerando uma superestimativa de custo na 1ª Reprogramação aprovada de R\$ 265.277,99, referente ao Termo de Compromisso 218.336-59.	R\$ 257.836,07	
	20110823 2	3	Obra referente ao Termo de Compromisso 218.336-59 licitada e contratada sem informação sobre o BDI utilizado e sem abertura dos seus componentes.	Sem reflexo financeiro	
		4	Itens de serviço apresentando custo unitário acima da mediana SINAPI, contrariando ao determinado no artigo 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007), gerando uma superestimativa de custo na 1ª Reprogramação aprovada de R\$ 257.836,07, referente ao Termo de Compromisso 218.336-59.	R\$ 257.836,07	
Novo Gama /GO SEDE 0226018-79	20110819 3	3	Itens de serviço apresentando custo unitário acima da mediana SINAPI, contrariando ao determinado no artigo 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007), gerando uma superestimativa de custo na 2ª reprogramação aprovada de R\$ 360.232,77, referente ao Termo de Compromisso 226.018-79.	R\$ 360.232,77	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Materialidade	Observação
		2	Adequação ao SINAPI do custo unitário de itens de serviço somente em relação às quantidades acrescentadas quando da aprovação das 1ª e 2ª reprogramações contratuais, caracterizando uma superestimativa do custo das reprogramações aprovadas no âmbito do Contrato de Repasse 226.018-79.	Já computada em outra constatação	
		3	Obra referente ao Termo de Compromisso 226.018-79 licitada e contratada sem informação sobre o BDI utilizado e sem abertura dos seus componentes.	Sem reflexo financeiro	
		20110823 1	Itens de serviço apresentando custo unitário acima da mediana SINAPI, contrariando ao determinado no artigo 115 da Lei 11.439/2006 (LDO/2007), gerando uma superestimativa de custo na 2ª reprogramação aprovada de R\$ 360.232,77, referente ao Termo de Compromisso 226.018-79.	R\$ 360.232,77	
		20110830 7	Itens de serviço presentes nas medições da obra referente ao Termo de Compromisso 226.018/79 em desacordo com SINAPI, contrariando a LDO 2007 e indicando superfaturamento por Sobrepreço.	Já computada em outra constatação	
Alvorada/RS 0224353-90	201108242	1	Contratação de obras de engenharia com custos unitários acima da mediana do SINAPI.	R\$ 1.512.067,15	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
		2	Ausência de destaque e detalhamento de BDI nas planilhas orçamentárias e propostas de preços constantes dos certames licitatórios.	Sem reflexo financeiro	
São Gabriel/RS 0237829-19	201108241	2	Sobrepreço em material adquirido com recursos do Termo de Compromisso.	R\$ 197.179,50	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Ipojuca/PE – N. Sra. Ó 0218433-39	201108245	1	Ocorrência de Sobrepreço na vigência do contrato para a execução das obras.	R\$ 275.084,97	Não houve manifestação. Apontamentos em



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Materialidade	Observação
		2	Prejuízo potencial de R\$ 602.651,14 decorrente de desequilíbrio econômico financeiro ocasionado por termos aditivos contratuais.	R\$ 602.651,14	análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
		4	Indevida composição de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) integrante da proposta de preços da contratada.	R\$ 448.254,13	
Cabo de Santo Agostinho/PE Centro 0222727-67	201108206	17	Ocorrência de Sobrepreço - informação contida no Relatório nº 201108244.	Já computada em outra constatação	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
	201108244	1	Encontrado Sobrepreço unitário no valor de R\$ 1.056.25300 no Contrato CT.OS. 10.6.406 de 20/10/2010 relativo à execução do Contrato de Repasse 0222.727-67/2007	R\$ 1.056.253,00	
		2	Inclusões/supressões de itens realizados em termo aditivo contratual desnatura as condições originais da proposta.	R\$ 71.930,00	
*Rio Branco/AC 0222605-95	201107246	1	Superfaturamento no Lote III decorrente de sobrepreço.	Já computada	Encaminhado pela SNSA ofício nº 513/2014/SI em 24/04/14 à Caixa e nº 514/2014/SI ao proponente em 24/04/14, aguardando manifestações
		2	Sobrepreço	R\$ 172.250,31	
		3	Sobrepreço no Lote VI	R\$ 753.242,88	
		4	Inclusão indevida de item na composição do BDI decorrente de preços excessivos frente ao mercado	Sem reflexo financeiro	
	20110746 9	2	Superfaturamento, no Lote VI, decorrente de sobrepreço.	Já computada	
Barra do Pirai/RJ 0237821-36	201107301	6	Itens da planilha contratual apresentando Sobrepreço apesar das solicitações de ajustes emitidas pela Caixa.	R\$ 462.069,06	SNSA informa que o apontamento teria perdido o objeto em função do cancelamento do contrato
São Cristóvão /SE 0251778-96	201108297	6	Falta de justificativa técnica por parte da DESO pela Não Utilização, no transporte de material de jazida, de estrada mais curta e em melhores condições de uso, resultando em antieconomicidade no montante de R\$ 182.636,09.	R\$ 182.636,09	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Materialidade	Observação
	20110818 3	2	Falta de justificativa técnica pela não utilização, no transporte de material de jazida, de estrada mais curta e em melhores condições de uso, resultando em antieconomicidade no montante de R\$ 182.636,09.	Já computada em outra constatação	
	20110822 1	1	Composição do BDI contratado em desconformidade com a Lei nº 10.833/2003 e com o Acórdão nº 325/2007-Plenário do TCU, em relação aos percentuais do PIS e COFINS.	R\$ 35.049,93	
Sarandi/PR 0237820-22	201108211	7	Utilização de Verbas para contratação de serviços e Ausência de orçamento de referência em desconformidade com LDO 2008	Não apurada	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
	201108249	1	Deficiências no orçamento apresentado pela empresa para fins da celebração de termo aditivo.	Não apurada	
		3	Incorporação de alíquotas indevidas na composição do BDI pago à contratada.	R\$ 154.713,47	
		4	Ausência de Orçamento Analítico para estimativa de Custos e serviços da obra em prejuízo à obtenção do custo da obra.	Não apurada	
		5	Inexigência da composição analítica do BDI por parte das empresas licitantes em desacordo com o Acórdão TCU nº 325/2007 "Plenário.	Sem reflexo financeiro	
Sete Lagoas/MG 0223392-40	201108250	1	Utilização da unidade "verba" • para o item "serviços extra-orçamentários" • no valor de R\$21.23086.	Não apurada	SNSA se manifestou por meio do ofício nº 003830/2013 /AECI/GM/ MCIDADES de 15-10-2013, em análise na CGU
	20110832 6	10	Superfaturamento de serviços no valor de R\$243.193,88.	R\$ 243.193,88	
Sumaré/SP 0218178-40	201107321	1	Ausência de exigência de apresentação de composição do BDI em Edital. Planilha de composição de BDI apresentadas espontaneamente com falhas em sua composição e cálculo. "	R\$ 875.124,53	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
	20110732 1	3	Sobrepçoço em obra Pública.	R\$ 214.031,82	
	20110754 4	7	Prejuízo potencial decorrente da aplicação de reajuste de preço sobre valores já pagos do contrato.	R\$ 439.812,21	



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Materialidade	Observação
Parnaíba/PI 0224286-74	201108252	1	Inclusão indevida dos tributos IRPJ e CSLL e do item administração Local na taxa de BDI, acarretando dano de R\$ 612.994,15	R\$ 612.994,15	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.

Quadro - Constatações relativas a prazo de execução

Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Observação
Paulista/PE 218.435-59	201108319	2	Obras paralisadas	Manifestação do Ministério analisada por meio da Nota Técnica nº 1002/2014/DIURB/ SFC/CGU
Caucaia/CE 0222.719-60	201108303	3	Paralisação das obras do sistema de esgotamento sanitário pela empresa contratada face à problemas de natureza técnica e jurídica.	A SNSA manifestou-se por meio do Ofício nº 1327/2014/AECI/GM/MCIDADES, em análise na CGU
*Diadema/SP 0218824-66	201107461	2	Atraso no cronograma de execução.	SNSA encaminhou o ofício nº 512/2014/SI em 24/04/14 à Caixa e nº 516/2014/SI ao proponente em 24/04/14.
Novo Gama/GO Lunabel 0218336-59	201108308	1	Obra referente ao contratato de Repasse 218.366-59 paralisada, atrasada e com ritmo lento sem que a CAIXA tenha enviado ao Ministério das Cidades o Relatório de Operação.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
	201108194	5	Obra com ritmo lento sem que a CAIXA tenha enviado ao Ministério das Cidades o Relatório de Operação, referente ao Termo de Compromisso 218.336-59.	
Parintins/AM 0238132-11	201107537	3	Atraso na conclusão das etapas previstas no Termo de Compromisso nº 238.132-11/2007.	Termo de compromisso em Tomada de Contas Especial - TCE
Alvorada/RS 0224353-90	201108204	2	Ausência de evidências documentais de que a CAIXA tenha encaminhado ao Ministério das Cidades Relatório de Operação informando acerca de lentidão e/ou paralisação nas obras.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
	201108318	1	Obra paralisada.	



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Observação
Sumaré/SP 0218178-40	201107209	3	Obras com ritmo lento de execução e sem a devida comunicação ao Ministério das Cidades. "	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
	201107544	5	Atraso no cronograma de execução de obras. "	
*Timon/MA 0218361-75	201108329	1	Obra paralisada.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
		4	Obra em estado de abandono e com risco de perda do investimento realizado.	

Quadro - Constatações relativas à execução física do objeto

Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Materialidade	Observação
Caucaia/CE 0222.719-60	20110830 3	1	Pagamento indevido estimado em R\$ 121.181,77 por serviços e materiais preexistentes ao Termo de Compromisso, face à sobreposição parcial entre objeto projetado e a rede de esgotamento sanitário em operação pela CAGECE.	R\$ 121.181,77	O Ministério manifestou-se por meio do Ofício nº 1327/2014/AECI/GM/MCIDADES, em análise na CGU
		1	Pagamento indevido à empresa contratada por fornecimento de materiais, no valor de R\$ 31.015,35, e serviços da rede coletora de Arianópolis não realizados.	R\$ 31.015,35	
		5	Má qualidade dos módulos sanitários executados.	Não apurada	
		8	Serviços de recuperação da pavimentação de má qualidade ou inexistentes	Não apurada	
		9	Inexistência de controles dos imóveis beneficiados com as instalações prediais e intradomiciliares.	Não apurada	
Cabo de Santo Agostinho/PE 0222727-67	201108320	4	Falhas no procedimento de execução relacionadas à recolocação de paralelepípedos de ruas que sofreram intervenção.	Não apurada	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Materialidade	Observação
*Contagem/MG 0223336-56	201107463	5	Falha construtiva em passeio da Av. Sandra Rocha e em laje de apartamento da Vila Maria da Conceição.	Não apurada	SNSA enviou ofício nº 533/2014/SI/DDCOT/SNSA/MCIDADES AO proponente e Ofício nº 532/2014/SI/DDCOT/SNSA/MCIDADES à Caixa, reiterando solicitações anteriores.
*Embu/SP 0222674-36	201107464	3	Ocorrência de desgaste precoce em elementos da obra.	Não apurada	Encaminhado ofício nº 512/2014/SI em 24/04/14 à Caixa e nº 515/2014/SI ao proponente em 24/04/14
Ferraz de Vasconcelos/SP 0222672-18	201107466	5	Falha na fiscalização de obra pela Prefeitura (Processo nº1318/2008 "" Concorrência nº01/2008)	Não apurada	A SNSA manifestou-se por meio do Ofício nº 001771/2014 /AECI/GM/MCIDADES de 9/5/2014. CGU emitiu a Nota Técnica nº 1390/SFC/DI/DIURB. Há pontos ainda em análise na CGU.
		7	Problemas na execução da obra (Processo nº8089/2005 "" Concorrência nº003/05)	Não apurada	
		8	Falha na medição da obra. Superfaturamento por quantidade (Processo nº1318/2008 "" Concorrência nº01/2008) "	R\$ 649.198,50	
Ipojuca/PE 0218433-39	201108321	3	Concreto armado executado com qualidade inferior ao contratado.	Não apurada	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Natal/RN Bacias E F K 0224984-23	201108314	1	Serviços medidos e pagos, porém não encontrados, no valor de R\$ 372.185,39.	R\$ 372.185,39	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
		2	Baixa qualidade dos serviços executados devido a ocorrência de alterações nas especificações técnicas acordadas, com prejuízo para o objeto.	Não apurada	



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Materialidade	Observação
Pacatuba/CE 0238142-36	201107523	2	Divergência entre os quantitativos de serviços e materiais de obra de engenharia previstos em projeto e os quantitativos de serviços e materiais efetivamente necessários à execução do objeto contratado.	Não apurada	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
		1	Superfaturamento de serviços e materiais de obra de engenharia no valor de R\$ 6.152,50.	R\$ 6.152,50	
Patos/PB 0237811-11	201108310	2	Ausência de atendimento de recomendação concernente a serviço executado em desconformidade com as especificações técnicas	Não apurada	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
*Santa Rita/PB 0224966-02	201107534	1	Superfaturamento no valor de R\$ 47.734,07, em face de superestimativa da extensão das redes das adutoras dos conjuntos Tibiri 2 e Eitel Santiago, na planilha orçamentária contratada, acrescido de prejuízo potencial ao Erário de R\$ R\$ 121.543,53, referentes à redução das quantidades de subitens de serviços relacionadas indiretamente com a extensão das adutoras	R\$ 169.277,60.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
		3	Reutilização de peças e conexões nas obras do Sistema de Abastecimento de água de Santa Rita.	Não apurada	
São Cristóvão/SE 0251778-96	201108297	2	Indícios de pagamento por serviços não realizados, no montante de R\$ 163.788,73, referentes à ; execução de base e sub-base da estrada de acesso e perimetral da lagoa da estação de tratamento de esgotos sanitários da sede do Município de São Cristóvão/SE.	R\$ 163.788,73	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Sete Lagoas/MG 0223392-40	201108326	4	Pagamentos de serviços no valor de R\$131.002,71 que à época ainda não tinham sido executados.	R\$ 131.002,71	SNSA se manifestou por meio do Ofício nº 003830/2013/



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Materialidade	Observação
		7	Diversos itens medidos e pagos no valor total de R\$90.606,01 inexistem "in loco" • ;e estação de tratamento de esgoto está abandonada não está em operação	R\$ 90.606,01	AECI/GM/MCIDADES de 15-10-2013, em análise na CGU.
		8	Instalação indevida de tampões de concreto em poços de visita.	Não apurada	
		9	Falha na manutenção da rede de esgoto.	Não apurada	

Quadro Constatações referentes a desvios de finalidade, a descaracterizações dos projetos originais ou a itens sem cobertura contratual.

Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Const atação	Descrição Sumária	Observação
Pirapora/MG 0236765-36	20110835 4	1	Contratação direta de OSCIP sem a realização de procedimento licitatório.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Sarandi/PR 0237820-22	20110832 5	1	Autorização de serviços não contemplados em projeto, bem como de aditivos onerosos que prejudicaram a execução do objeto pactuado.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Sete Lagoas/MG 0223392-40	20110832 6	2	Reprogramações contratuais não formalizadas por termos aditivos.	SNSA se manifestou por meio do Ofício nº 003830/2013/AECI/GM/MCIDADES de 15-10-2013, em análise na CGU
Parnaíba/PI 0224286-74	20110829 0	2	Previsão indevida de custeio de despesas com recursos do Termo de Compromisso.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Const atação	Descrição Sumária	Observação
Ipojuca/PE N. Sra Ó 0218433-39	20110820 7	9	Inexistência de comprovante de análise da adimplência do contratado e/ou interveniente-executor perante outras transferências voluntárias contratadas anteriormente ao presente Contrato.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Paulista/PE Pau Amarelo 0218435-59	20110820 5	2	Inexistência de comprovante de análise da adimplência do contratado e/ou interveniente-executor perante outras transferências voluntárias contratadas anteriormente ao presente Contrato.	Manifestação da SNSA analisada na Nota Técnica nº 1002/2014/DIURB/SFC/CGU
Cabo de Santo Agostinho/PE Centro 0222727-67	20110820 6	2	Inexistência de comprovante de análise da adimplência do contratado e/ou interveniente-executor perante outras transferências voluntárias contratadas anteriormente ao presente Contrato.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Pirapora/MG 0236765-36	20110835 4	2	Irregularidades na celebração do Termo de Parceria.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.

Quadro Constatações referentes a contratações em desacordo com o planejamento local de saneamento

Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constatação	Descrição Sumária	Observação
Abaetetuba/PA 0237801-97	201107639	4	O projeto de abastecimento de água referente ao Termo de Compromisso não está integrado com as análises de planejamento municipal e regional.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constatação	Descrição Sumária	Observação
Casa Nova/BA 0236762-03	201107642	5	Inexistência de Plano Municipal de Saneamento.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.

Quadro - Constatações referentes à ausência ou insuficiência de documentação comprobatória da regularidade fundiária da área de intervenção.

Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constatação	Descrição Sumária	Observação
Caucaia/CE 0222.719-60	201108341	4	Documentação referente à regularidade fundiária pendente.	O Ministério manifestou-se por meio do Ofício nº 1327/2014/AECI/GM/MCIDADES, em análise na CGU
Bom Jesus/PI 0218090-94	201107657	4	Falta de documento comprobatório de propriedade de imóvel.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Casa Nova/BA 0236762-03	201107642	4	Ausência de documentos complementares para atestação da regularidade fundiária do empreendimento.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Eunápolis/BA 0251772-30	201107653	3	Falhas na formalização do Termo de Compromisso.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Consta tação	Descrição Sumária	Observação
São Cristóvão/SE 0251778-96	201108335	3	Falta de comprovação de titularidade da área de implantação da Estação de Tratamento de Esgoto-ETE do Sistema de Esgotamento Sanitário da sede do Município de São Cristóvão/SE. ;	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
*Timon/MA 0218361-75	201108367	2	Falhas na regularização fundiária de áreas de intervenção do Sistema de Esgotamento Sanitário de Timon/MA.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Natal/RN 0224983-19	201107535	4	Falhas no projeto básico ocasionando readequações e consequente atraso na obra.	SNSA informou que a obra foi concluída.

Quadro - Constatções referentes ao licenciamento ambiental

Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Consta tação	Descrição Sumária	Observação
Paulista/PE 218.435-59	201108319	1	Licença ambiental vencida	Manifestação da SNSA analisada na Nota Técnica nº 1002/2014/DIURB/SFC/CGU
Abaetetuba/PA 0237801-97	201107527	1	Licença de instalação com prazo vencido.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Cabo de Santo Agostinho/PE 0222727-67	201108320	5	Não apresentação de Licenças Prévia e de Instalação referentes à obra do Termo de Compromisso nº 222.727-67.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Consta- tação	Descrição Sumária	Observação
Natal/RN 0224983-19	201107535	5	Obra iniciada sem a Outorga de uso da água e Licença Prévia emitida pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos- SEMARH	SNSA considera que não há providências a serem tomadas em razão da conclusão das obras.
São Cristóvão/SE 0251778-96	201108297	3	Cumprimento das Licenças Ambientais Prévias e de Instalação concedidas pela administração Estadual do Meio Ambiente - ADEMA, em relação à alteração do local de implantação da lagoa facultativa e à disposição do material de bota-fora escavado da Estação de Tratamento de Esgoto.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Sarandi/PR 0237820-22	201108325	5	Obra parcialmente realizada sem autorização ambiental.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Sumaré/SP 0218178-40	201107544	1	Ausência de licenciamento prévio e de instalação para as obras da ETA I e ETA II. "	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.

Quadro - Constatações referentes aos projetos de engenharia

Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Observação
Cabo de Santo Agostinho/CE 0222727-67	201108358	1	Comprometimento da funcionalidade do projeto de saneamento em função da necessidade de construções de Estações Elevatórias - EE e de Estação de Tratamento de Esgoto - ETE bem como da regularidade da titularidade da área de intervenção onde as mesmas serão construídas.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Casa	201107195	1	Indício de equívoco na concepção do projeto.	Não houve



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Observação
Nova/BA 0236762-03	201107418	3	Superestimativa dos serviços atinentes à Concorrência nº 02/2010.	manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Itumbiara/GO 0254701-34	201108309	3	Existência de obras em locais ainda inapropriados para receber a rede coletora de esgoto.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Nova Iguaçu/RJ 0223358-25	201107650	2	Dimensionamento do sistema de abastecimento incompatível com a população a ser atendida.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Porto Alegre/RS 0224353-90	201108318	2	Obras licitadas com projetos básicos deficientes inviabilizando o atingimento das metas físicas inicialmente estabelecidas.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Sumaré/SP 0218178-40	201107544	3	Deficiências na elaboração de projetos e planilhas orçamentárias licitadas.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
*Timon/MA 0218361-75	201108367	1	Dano financeiro, ambiental, e social decorrente de inadequada condução do Projeto de Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) do Município de Timon/MA.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.

Quadro - Constatções referentes a Trabalho Sócio-Ambiental



Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constata- ção	Descrição Sumária	Observação
Bom Jesus/PI 0218090-94	201107657	1	Ausência de trabalho sócio ambiental.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.
Eunápolis/BA 0251772-30	201107653	4	Ausência de Trabalho Socioambiental.	Não houve manifestação. Apontamentos em análise na SNSA e tomada de providências em preparação.

*Relatórios inseridos a título informativo, pois embora o envio à Unidade não tenha ocorrido no exercício em exame, compõem a auditoria de avaliação do programa de governo e serão monitorados em conjunto no plano de providências permanente.

Diante dos fatos constatados, apresentamos as seguintes propostas de recomendações a serem consideradas pela Unidade na elaboração da resposta a este Relatório Preliminar de Auditoria de Contas:

1 - Constatações relativas à sobrepreço

- Que o Ministério adote medidas junto à CAIXA e aos tomadores, com vistas a renegociar os contratos onde tenha sido detectado sobrepreço, de modo a expurgá-lo;
- Para os contratos onde tenha sido detectado sobrepreço, diligenciar à Mandatária para que realize levantamento dos valores já pagos, superfaturados, e adotar medidas junto à CAIXA e aos tomadores para obter o competente ressarcimento, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 11.578/2007;

2 - Constatações relativas a prazo de execução

- Para as obras para as quais foram apontadas constatações relativas ao prazo de execução, adotar as medidas prevista no MICE para retomada das obras ou, se for o caso, cancelamento dos contratos;

3 - Constatações relativas à execução física do objeto

- Para os contratos em que foram apontadas constatações relativas à execução física do objeto, adotar medidas junto à CAIXA e aos tomadores para que os serviços executados com qualidade insatisfatória ou em desacordo com as especificações técnicas e o projeto sejam refeitos. Para os serviços pagos e não executados, obter o ressarcimento nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 11.578/2007;



4 - Constatações referentes a desvios de finalidade, a descaracterizações dos projetos originais ou a itens sem cobertura contratual.

- Para as constatações referentes a desvios de finalidade, a descaracterizações dos projetos originais ou a itens sem cobertura contratual, apresentar parecer jurídico sobre a legalidade de manutenção dos contratos, ou promover o seu cancelamento;

5 - Constatações referentes a contratações em desacordo com o planejamento local de saneamento

- Para as contratações em desacordo com o planejamento local de saneamento, solicitar manifestação dos proponentes e, se for o caso, realização de estudo com vistas à readequação dos projetos com o objetivo de adequá-los ao planejamento local;

6 - Constatações referentes à ausência ou insuficiência de documentação comprobatória da regularidade fundiária da área de intervenção.

- Para os contratos para os quais foi constatada ausência ou insuficiência de documentação comprobatória da regularidade fundiária da área de intervenção, apresentar documentação atualizada, acompanhada de croqui de localização, planta de implantação ou outra peça técnica do projeto que identifique as áreas necessárias (por exemplo: planta contendo a localização das elevatórias) e declaração ou parecer da Caixa atestando que os documentos apresentados correspondem às áreas necessárias conforme projeto;

7 - Constatações referentes ao licenciamento ambiental

- Para os contratos para os quais foram relatadas constatações referentes ao licenciamento ambiental, apresentar cópia das licenças ambientais vigentes;

8 - Constatações referentes aos projetos de engenharia

- Para as constatações referentes aos projetos de engenharia, apresentar manifestação dos proponentes e da CAIXA, informando se as falhas foram corrigidas e anexando a correspondente comprovação;

9 - Constatações referentes a Trabalho Sócio-Ambiental

Para as constatações referentes ao trabalho sócio-ambiental, apresentar manifestação da CAIXA e dos proponentes, informando se as falhas foram corrigidas e anexando a correspondente comprovação.

Manifestação da Unidade Examinada:



Por meio do Despacho nº 125/2014/DDCOT/SNSA¹⁷, a Unidade apresentou resposta para cada uma das propostas de recomendações contida na versão preliminar deste relatório:

1 - Constatações relativas a sobrepreço

- Que o Ministério adote medidas junto à CAIXA e aos tomadores, com vistas a renegociar os contratos onde tenha sido detectado sobrepreço, de modo a expurgá-lo;
- Para os contratos onde tenha sido detectado sobrepreço, diligenciar à Mandatária para que realize levantamento dos valores já pagos, superfaturados, e adotar medidas junto à CAIXA e aos tomadores para obter o competente ressarcimento, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 11.578/2007;

Resposta: *Após análise de cada caso individual e uma vez confirmada a existência de sobrepreço, o MCIDADES adotará medidas junto à CAIXA e aos tomadores para renegociar os contratos e expurgar os sobrepreços, incluindo o ressarcimento dos valores superfaturados, assim como tem sido realizado regularmente.*

2 - Constatações relativas a prazo de execução

- Para as obras para as quais foram apontadas constatações relativas ao prazo de execução, adotar as medidas prevista no MICE para retomada das obras ou, se for o caso, cancelamento dos contratos;

Resposta: *Após análise de cada caso individual, o MCIDADES continuará adotando medidas junto à CAIXA e aos tomadores para retomada das obras e, em casos extremos, cancelar os contratos, desde que devidamente autorizado pela autoridade competente.*

3 - Constatações relativas à execução física do objeto

- Para os contratos em que foram apontadas constatações relativas à execução física do objeto, adotar medidas junto à CAIXA e aos tomadores para que os serviços executados com qualidade insatisfatória ou em desacordo com as especificações técnicas e o projeto sejam refeitos. Para os serviços pagos e não executados, obter o ressarcimento nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 11.578/2007;

Resposta: *Após análise de cada caso individual e uma vez confirmada a existência de serviços executados com qualidade insatisfatória ou em desacordo com as especificações técnicas e o projeto, o MCIDADES adotará medidas junto à CAIXA e aos tomadores para correção das impropriedades e em caso de descumprimento ou impossibilidade de correção, promover o ressarcimento dos recursos federais aplicados, quando houver, assim como tem sido realizado regularmente.*

4 - Constatações referentes a desvios de finalidade, a descaracterizações dos projetos originais ou a itens sem cobertura contratual.

- Para as constatações referentes a desvios de finalidade, a descaracterizações dos projetos originais ou a itens sem cobertura contratual, apresentar parecer jurídico sobre a legalidade de manutenção dos contratos, ou promover o seu cancelamento;

¹⁷ Enviado por meio do Memorando nº 00281/2014/GAB/SNSA/MCIDADES, de 03/07/2014



Resposta: *Após análise de cada caso individual e uma vez confirmada a existência de desvios de finalidade, descaracterizações dos projetos originais ou itens sem cobertura contratual, o MCIDADES adotará medidas junto à CAIXA e aos tomadores para correção das impropriedades e, em casos extremos, promover o cancelamento do contrato, desde que devidamente autorizado pela autoridade competente, assim como tem sido realizado regularmente.*

5 - Constatações referentes a contratações em desacordo com o planejamento local de saneamento

- Para as contratações em desacordo com o planejamento local de saneamento, solicitar manifestação dos proponentes e, se for o caso, realização de estudo com vistas à readequação dos projetos com o objetivo de adequá-los ao planejamento local;

Resposta: *Após análise de cada caso individual e uma vez confirmada a existência de contratações em desacordo com o planejamento local de saneamento, o MCIDADES adotará medidas junto à CAIXA e aos tomadores para correção das impropriedades, assim como tem sido realizado regularmente.*

6 - Constatações referentes à ausência ou insuficiência de documentação comprobatória da regularidade fundiária da área de intervenção.

- Para os contratos para os quais foi constatada ausência ou insuficiência de documentação comprobatória da regularidade fundiária da área de intervenção, apresentar documentação atualizada, acompanhada de croqui de localização, planta de implantação ou outra peça técnica do projeto que identifique as áreas necessárias (por exemplo: planta contendo a localização das elevatórias) e declaração ou parecer da Caixa atestando que os documentos apresentados correspondem às áreas necessárias conforme projeto;

Resposta: *Após análise de cada caso individual e uma vez confirmada a ausência ou insuficiência de documentação comprobatória da regularidade fundiária da área de intervenção, o MCIDADES adotará medidas junto à CAIXA e aos tomadores para correção das impropriedades, assim como tem sido realizado regularmente.*

7 - Constatações referentes ao licenciamento ambiental

- Para os contratos para os quais foram relatadas constatações referentes ao licenciamento ambiental, apresentar cópia das licenças ambientais vigentes;

Resposta: *Após análise de cada caso individual e uma vez confirmada a ausência ou insuficiência de documentação de licenciamento ambiental, o MCIDADES adotará medidas junto à CAIXA e aos tomadores para correção das impropriedades e apresentação de cópia das licenças ambientais vigentes, assim como tem sido realizado regularmente.*

8 - Constatações referentes aos projetos de engenharia

- Para as constatações referentes aos projetos de engenharia, apresentar manifestação dos proponentes e da CAIXA, informando se as falhas foram corrigidas e anexando a correspondente comprovação;

Resposta: *Após análise de cada caso individual e uma vez confirmadas as constatações referentes aos projetos de engenharia, o MCIDADES adotará medidas junto à CAIXA e aos tomadores para correção das impropriedades, acompanhada das respectivas comprovações, assim como tem sido realizado regularmente.*



9 - Constatações referentes a Trabalho Sócio-Ambiental

Para as constatações referentes ao trabalho sócio-ambiental, a resposta foi apresentada por do Memorando nº 00281/2014/GAB/SNSA/MCIDADES, de 03/07/2014, nos seguintes termos:

Resposta: *No que se refere às constatações referentes a Trabalho Socioambiental, integrantes da Constatação 3.3.2.2 – “Atendimento às recomendações da CGU referentes às auditorias para avaliação do Programa 0122- Serviços Urbanos de Água e Esgoto”, o Relatório Preliminar de Auditoria de Contas aponta (p. 137) o seguinte quadro, informando não ter havido manifestação desta Secretaria:*

Quadro - Constatações referentes a Trabalho Sócio-Ambiental

Município/UF Termo de Compromisso	OS	Nº da Constatação	Descrição Sumária	Observação
<i>Bom Jesus/PI 0218090-94</i>	<i>201107657</i>	<i>1</i>	<i>Ausência de trabalho sócio ambiental.</i>	<i>Não houve manifestação</i>
<i>Eunápolis/BA 0251772-30</i>	<i>201107653</i>	<i>4</i>	<i>Ausência de Trabalho Socioambiental.</i>	<i>Não houve manifestação</i>

Em relação à constatação relativa ao Termo de Compromisso nº 0218.090-94, trata-se de empreendimento do Governo do Estado do Piauí referente à implantação de sistemas de abastecimento de água em 27 municípios do Consórcio Coresa - Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí, composto pelo Governo do Estado do Piauí e por municípios da região sul do Estado. O investimento total do empreendimento, compreendido em R\$ 28.448.100,50, visa a construção de sistemas de abastecimento de água nas sedes municipais de Bom Jesus, Alvorada do Gurguéia, Antonio Almeida, Avelino Lopes, Barreiras do Piauí, Canavieiras, Colônia do Gurguéia, Corrente, Cristino Castro, Curimatá, Currais, Gilbués e Guadalupe.

Composto de várias obras e intervenções, o empreendimento caracteriza-se pela sua complexidade, tendo ocorrido algumas reprogramações em sua execução, sendo que algumas etapas já estão concluídas.

Para desenvolvimento do Trabalho Social foram previstos R\$ 650.000,00 e já houve desembolso de 26% deste valor, o que resulta em R\$ 171.029,73. Da mesma forma que nas obras, na execução do trabalho social verifica-se conclusão de algumas etapas e dificuldades para realização de outras.

Tendo em vista a necessidade de informações atualizadas junto ao proponente, serão solicitados dados complementares e atualizados à CAIXA, mandatária da União e responsável pelo acompanhamento, aferição dos produtos e prestação de contas.

Já em relação ao Termo de Compromisso nº 0251.772-30, trata-se de empreendimento de ampliação do sistema de abastecimento de água em Eunápolis/BA. O investimento total do empreendimento compreende R\$ 13.175.371,48.

Devido às características do empreendimento e em conformidade ao normativo específico, em 2011 encaminhou-se pela possibilidade de dispensa de realização do projeto do trabalho social na intervenção em questão. No entanto, para verificação desta informação, serão solicitadas informações à CAIXA pela SNSA/MCidades.

Causa



Não adoção tempestiva de medidas para atendimento a recomendações do controle interno.

Análise do Controle Interno

O conjunto de relatórios que compuseram a avaliação do Programa está sendo examinado pela Unidade, que informa que adotará as medidas propostas para as irregularidades que forem confirmadas.

A CGU continuará a monitorar os resultados, que deverão compor o plano de providências permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que adote medidas junto aos tomadores e à mandatária para renegociação dos termos de compromisso onde foi identificado sobrepreço, a saber: 0222.719-60 - Caucaia/CE; 218.435-59 - Paulista/PE; 0237801-97 - Abaetuba/PA; 0222672-18 - Ferraz de Vasconcelos/ SP; 0218336-59 e 0254701-34 - Itumbiara/ GO; 0224984-23 - Natal /RN; 0224986-42 - Mossoró/RN; 0218336-59 e 0226018-79 - Novo Gama /GO; 0224353-90 - Alvorada/RS; 0237829-19 - São Gabriel/RS; 0218433-39 - Ipojuca/PE; 0222727-67 - Cabo de Santo Agostinho/PE; 0222605-95 - Rio Branco/AC; 0237821-36 - Barra do Pirai/RJ; 0251778-96 - São Cristóvão /SE; 0237820-22 - Sarandi/PR; 0223392-40 - Sete Lagoas/MG; e 0224286-74 - Teresina/PI;

Recomendação 2: Recomenda-se à SNSA que adote medidas junto aos tomadores e à mandatária para levantamento dos valores já pagos nos contratos mencionados na recomendação anterior, com vistas ao ressarcimento do superfaturamento correspondente;

Recomendação 3: Recomenda-se à SNSA que adote medidas junto à mandatária e aos tomadores para retomada ou cancelamento, na forma do item 12.6.1 do MICE, dos seguintes contratos: 218.435-59 - Paulista/PE; 0222.719-60 - Caucaia/CE; 0218824-66 - Diadema/SP; 0218336-59 - Novo Gama/GO; 0238132-11 - Parintins/AM; 0218178-40 - Sumaré/SP; e 0218361-75 - Timon/MA.

Recomendação 4: Recomenda-se à SNSA que adote medidas junto à mandatária e aos tomadores para normalização do ritmo de execução do contrato 0224353-90 - Alvorada/RS;

Recomendação 5: Recomenda-se à SNSA que adote medidas junto à mandatária e aos tomadores para recuperação de falhas construtivas no objeto dos contratos 0222.719-60 - Caucaia/CE; 0222727-67 - Cabo de Santo Agostinho/PE; 0223336-56 - Contagem/MG; 0222674-36 - Embu/SP; 0222672-18 - Ferraz de Vasconcelos/SP; 0218433-39 - Ipojuca/PE; 0224984-23 - Natal/RN; 0237811-11 - Patos/PB; 0224966-02 - Santa Rita/PB; 0223392-40 - Sete Lagoas/MG;

Recomendação 6: Recomenda-se à SNSA que adote medidas junto à mandatária e aos tomadores para ressarcimento de serviços pagos e não executados ou executados em quantidade inferior à prevista, os seguintes contratos: 0222.719-60 - Caucaia/CE;



0222672-18- Ferraz de Vasconcelos/SP; 0224984-23- Natal/RN; 0238142-36 - Pacatuba/CE; 0224966-02 - Santa Rita/PB; 0251778-96 - São Cristóvão/SE; 0223392-40 - Sete Lagoas/MG;

Recomendação 7: Recomenda-se à SNSA que apresente justificativas para a Contratação direta de OSCIP sem a realização de procedimento licitatório no processo nº 0236765-36 - Pirapora/MG;

Recomendação 8: Recomenda-se à SNSA que apresente parecer jurídico quanto à legalidade de manutenção dos contratos 0218433-39 Ipojuca/PE; 218435-59 - Paulista/PE; e 222727-67 - Cabo de Santo Agostinho/PE, face Inexistência de comprovante de análise da adimplência do contratado e/ou interveniente-executor perante outras transferências voluntárias contratadas anteriormente, e do contrato 0236765-36 - Pirapora/MG, face à mudança de objeto;

Recomendação 9: Recomenda-se à SNSA que adote medidas junto à mandatária e ao tomador para ressarcimento de despesas com custeio indevidamente previstas no contrato 0224286-74 - Teresina/PI;

Recomendação 10: Recomenda-se à SNSA que solicite manifestação dos proponentes, e se for o caso, realização de estudos com vista à readequação dos projetos referentes aos contratos 0237801-97 - Abaetetuba/PA; 0236762-03 - Casa Nova/BA e 0236765-36 - Pirapora/MG, com o objetivo de adequá-los ao planejamento local de saneamento;

Recomendação 11: Recomenda-se à SNSA que apresente documentação atualizada de comprovação da regularidade fundiária da área de intervenção, acompanhada de croqui de localização, planta de implantação ou outra peça técnica do projeto que identifique as áreas necessárias (por exemplo: planta contendo a localização das elevatórias) e declaração ou parecer da Caixa atestando que os documentos apresentados correspondem às áreas necessárias conforme projeto, para os seguintes contratos: 0222.719-60 - Caucaia/CE; 0218090-94 - Bom Jesus/PI; 0236762-03 - Casa Nova/BA; 0251772-30 - Eunápolis/BA; 0251778-96 - São Cristóvão/SE; e 0218361-75 - Timon/MA;

Recomendação 12: Recomenda-se à SNSA que apresente cópia das licenças ambientais vigentes para os seguintes contratos: 218.435-59 - Paulista/PE; 0237801-97 - Abaetetuba/PA; 0222727-67 - Cabo de Santo Agostinho/PE; 0224983-19 - Natal/RN; 0251778-96 - São Cristóvão/SE; 0237820-22 - Sarandi/PR; e 0218178-40 - Sumaré/SP.

Recomendação 13: Recomenda-se à SNSA que apresente comprovação de que as falhas de projetos detectadas nos seguintes contratos foram corrigidas: 0222727-67 - Cabo de Santo Agostinho/CE; 0236762-03 - Casa Nova/BA; 0254701-34 - Itumbiara/GO; 0223358-25 - Nova Iguaçu/RJ; 0224353-90 - Porto Alegre/RS; 0218178-40 - Sumaré/SP; 0218361-75 - Timon/MA;

Recomendação 14: Recomenda-se à SNSA que obtenha do tomador comprovação de que as alterações ocorridas no projeto objeto do contrato 0237820-22 - Sarandi/PR eram de fato necessárias e forma causadas por fatores supervenientes à aprovação do projeto original;

Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201406272

Processo: 80000.010686/2014-90

Unidade Auditada: SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

Ministério Supervisor: MINISTERIO DAS CIDADES

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2013 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste 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.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades - 201406272

- Inadequação na metodologia de aferição das metas físicas das Ações de Governo sob a responsabilidade da SNSA (item 1.1.1.3)

- Atendimento às recomendações da CGU referentes às auditorias para avaliação do Programa 0122- Serviços Urbanos de Água e Esgoto (item 3.3.2.2)

- Empreendimentos de saneamento paralisados, atrasados e potencialmente ainda não iniciados, descumprindo os cronogramas previamente estabelecidos. (item 2.1.1.5)

- Ausência de indicadores formalmente instituídos (item 1.1.2.1)

- Necessidades de aprimoramentos dos procedimentos, normas e rotinas com vistas à redução dos estoques de obras não iniciadas, atrasadas e paralisadas (item 2.1.1.1)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 03 a 06 do processo, seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), 24 de julho de 2014.

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

Parecer: 201406272

Processo: 80000.010686/2014-90

Unidade Auditada: SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DAS CIDADES

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Gilberto Magalhães Occhi

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. No que se refere aos resultados das políticas públicas executadas por intermédio das ações finalísticas da SNSA no exercício, verificou-se um aparente resultado de baixa execução das ações decorrente principalmente da plurianualidade das intervenções apoiadas, que ultrapassa o exercício financeiro das contratações. Em relação ao PPA 2012-2015, na meta relativa a intervenções em esgotamento sanitário, foram contratados, até o final do exercício de 2013, R\$ 9,38 bilhões (R\$ 5,15 bi. Em 2013), dos R\$ 14,5 bilhões previstos; para as intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas, até o final do exercício de 2013 foram contratados R\$ 9,49 bilhões (R\$ 2,93 bi em 2013) dos R\$ 9 bilhões previstos no PPA; para as intervenções de abastecimento de água, foram contratados R\$ 5,86 bilhões (R\$ 2,42 bi. Em 2013), dos R\$ 6,5 bilhões previstos até 2015. Não obstante os problemas identificados, de forma geral, conclui-se que a SNSA tem desempenhado um papel condizente com as dificuldades encontradas no exercício, buscando as soluções dentro das suas possibilidades.

3. Entre os fatos que mais impactaram a gestão examinada, destacam-se: inadequação na metodologia de aferição das metas físicas das Ações de Governo sob a responsabilidade da SNSA; constatação de problemas em obras na avaliação do Programa 0122 - Serviços Urbanos de Água e Esgoto (desconformidades da execução do objeto das transferências com normas técnicas e especificações de projeto sobrepreço, superfaturamento, empreendimentos sem funcionalidade, incompatíveis com o planejamento urbano local ou desprovidos de licenças ambientais, localizados em áreas irregulares ou com disputas judiciais envolvendo sua titularidade); empreendimentos de saneamento paralisados, atrasados e potencialmente ainda não iniciados, descumprindo os cronogramas previamente estabelecidos; ausência de indicadores formalmente instituídos; necessidades de aprimoramentos dos procedimentos, normas e rotinas com vistas à redução dos estoques de obras não iniciadas, atrasadas e paralisadas.

4. Entre as principais causas que podem ter impactado o alcance dos objetivos da Secretaria, destacam-se: estrutura administrativa reduzida face à magnitude da carteira de transferências a ser monitorada; fragilidades nas regras estabelecidas para contratação e execução dos programas e ações;

Deficiência no acompanhamento, por parte da Unidade, do serviço prestado pela mandatária da União; seleção de propostas que ainda não dispunham de projetos, licenciamento ambiental ou áreas disponíveis para sua implantação. Para mitigar os fatos constatados, as principais recomendações formuladas à unidade foram: formulação de uma metodologia de aferição de metas físicas fundamentada em dados reais; atuação conjunta com as demais Secretarias do Ministério das Cidades com objetivo de concluir as diversas iniciativas de definição de indicadores adotadas até o momento; inclusão, dentre as atribuições de grupo de trabalho para revisão do contrato com a mandatária, o aprimoramento da coleta e disponibilização de informações; proposição à Secretaria Executiva para revisão dos normativos de contratação e execução dos programas; criação de mecanismos para divulgação exata dos objetos pactuados; solução de problemas específicos detectados em ações de controle sobre os objetos de transferências concedidas; aprimoramento do sistema de acompanhamento dos investimentos.

5. Sobre as recomendações contidas no Plano de Providências Permanente, a respeito das constatações do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305706, relativo ao exercício 2012, restou pendência em relação à “ausência de indicadores de desempenho formalmente instituídos pela Unidade”. Sobre esse problema, que também foi constatado nos Relatórios de Auditoria de Contas dos exercícios anteriores, a recomendação foi mantida no Relatório de Auditoria das Contas de 2013 da Unidade, considerando a importância desse instrumento para avaliação dos resultados alcançados e para tomada de decisões futuras.

6. Com relação à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, a avaliação realizada pela Unidade, acerca dos componentes da sua estrutura (Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação, e Monitoramento), considerou-os, “parcialmente válidos”. Entretanto, em relação ao componente Informação e Comunicação, pode-se classificá-lo como “parcialmente inválido”, em função da ausência de indicadores institucionais definidos. Quanto ao componente Avaliação de Riscos, há espaços para melhorias na gestão das transferências voluntárias, em virtude de terem sido detectadas deficiências que colocam a pasta em constante exposição a riscos, como o elevado quantitativo de obras com problemas de execução (não iniciadas, atrasadas e paralisadas), problemas na execução das obras (falta de licenças, deficiências de projetos, falhas construtivas, sobrepreço, superfaturamento, etc.), além de demora nas manifestações a respeito dos requerimentos dos órgãos de controle, em virtude do prazo médio de resposta da Caixa. No texto para o 7º parágrafo, o Diretor de Auditoria deverá mencionar sobre a implementação, ao longo do exercício, de práticas administrativas que tenham resultado em impactos positivos sobre as operações da UJ.

7. Foi verificada a implantação de práticas administrativas positivas por parte da Unidade. Para o PAC 2, o Ministério incluiu em seus manuais a obrigatoriedade do detalhamento do BDI, em consonância com orientações do TCU, e também a diretriz para que Termos de Compromisso que não apresentarem Relatório de Execução por mais de 12 meses consecutivos, caso não retomados, devem ser encerrados pela Mandatária, preservados, nos limites do previsto no Termo, os recursos necessários à execução das metas mínimas indispensáveis para dar funcionalidade às obras iniciadas, excluindo-se as demais. Além disso, a seleção dos municípios a serem atendidos pelo Programa também ficou mais criteriosa, com a atuação da SNSA na formulação de opinião sobre a qualidade e mérito dos projetos apresentados, dando especial atenção à situação das licenças ambientais e titularidade dos terrenos. As propostas que dispunham de projeto básico foram classificadas como “recomendáveis”. As que necessitavam de complementação dos projetos ou qualificáveis para contratação via contratação integrada do Regime Diferenciado de Contratações – RDC foram classificadas como “recomendáveis com condicionantes”. As que não dispunham de projetos foram classificadas como “recomendável para projeto”, estando aptas para atendimento apenas na modalidade de apoio a elaboração dos projetos de engenharia. Essa classificação destinou-se a subsidiar o Comitê Gestor do PAC – CGPAC no atendimento às propostas.

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, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 24 de Julho de 2014.

WAGNER ROSA DA SILVA
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura