

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRET. NAC. SANEAM. AMBIENTAL M.CIDADES

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503372

UCI Executora: SFC/DI/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 201503372, 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 04/05/2015 até 30/06/2015, 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. Dessa forma, o documento consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais



se relacionam diretamente: 1. controles da gestão (composição do relatório de auditoria e controles internos), 2. gestão operacional (avaliação dos resultados), 3. gestão de suprimentos, bens e serviços (convênios de obras, serviços e de suprimento).

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado entre SFC/DI/DIURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades e a SecobInfraurbana/TCU, atual SeinfraUrbana/TCU, conforme Ata de Reunião realizada em 25/11/2014, foram consideradas aplicáveis as seguintes avaliações em relação ao itens do Anexo IV da Decisão Normativa TCU nº 140/2014: conformidade das peças do Relatório de Gestão, resultados quantitativos e qualitativos da gestão, indicadores instituídos pela unidade jurisdicionada para aferir o desempenho da sua gestão, gestão de pessoas, gestão das transferências concedidas e qualidade e suficiência dos controles internos administrativos.

Foi mantido, portanto, o enfoque aplicado à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013, no que se refere à análise da atuação finalística da SNSA na gestão dos contratos de repasse para execução de obras de saneamento ambiental, a fim de avaliar os critérios de seleção e o grau de execução dos projetos, a fiscalização exercida, o apoio prestado aos proponentes e a relação com a mandatária. Decidiu-se ainda incluir uma análise sobre a implantação do Plano Nacional de Saneamento Básico, previsto pela Lei 11.445/2007. Dessa forma, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 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 134/2013, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria TCU nº 90/2014?

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

A partir dos exames referentes ao Relatório de Gestão e Peças Complementares, disponíveis no Sistema E-Contas TCU, concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014. Além disso, as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 134/2013 e 140/2014 e da Portaria-TCU nº 90/2014, com exceção do conteúdo exigido no item 51 da Parte B do anexo II da Decisão Normativa TCU nº 134/2013, no que tange a apresentação do Demonstrativo das obras atrasadas e



as paralisadas ao longo do exercício, cujas informações não foram suficientes para atendimento do solicitado pelo TCU, conforme demonstrado no item 1.1.1.1.

Do ponto de vista formal, houve repetição da página 12, item Introdução por duas vezes, entre as páginas 65 e 66 e, entre as páginas 103 e 104.

2.2 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 Plano Plurianual - PPA sobre a responsabilidade da Unidade auditada, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual - 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 destacar que o Ministério das Cidades finalizou em 2014 o Planejamento Estratégico da Pasta. Naquele documento foram definidos dezoito objetivos estratégicos e 27 iniciativas estratégicas para todo o Ministério.

Além dos objetivos estratégicos, a SNSA informou que diversos projetos foram incluídos no Portfólio de Projetos Estratégicos, dentre os quais o projeto de desdobramento do planejamento estratégico em planos táticos a serem implementados pelas Secretarias Nacionais do Ministério. A referida Secretaria ficou responsável por dois projetos estratégicos: o Programa de Desenvolvimento do Setor Água – Interágua e o Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico – Sinisa.

No que concerne aos dois projetos de responsabilidade da SNSA, verificou-se a seguinte situação:

- Em relação ao Interágua verificou-se que, se comparado a 2013, houve um avanço em 2014 com a contratação de consultores. Entretanto, o projeto ainda está bem atrasado em relação ao previsto inicialmente, e por isso é necessário que a Unidade adote providências adicionais em 2015 visando recuperar o atraso na execução desse projeto.
- No que se refere ao Sinisa concluiu-se que a Unidade está envidando esforços para melhoria do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e implementação do futuro Sinisa, entretanto é preciso dar celeridade à contratação de empresa para o desenvolvimento dos módulos do Sistema Sinisa e estruturar como se dará o aproveitamento do atual SNIS, bem como do Subsistema Municipal Simisab.

Quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015 de responsabilidade da SNSA, verificou-se que, de forma geral, as metas previstas no PPA 2012-2015 estão sendo cumpridas, com a superação dessas metas em vários casos. Para os casos em não houve execução, constatou-se que tais situações ocorreram em função de decisões governamentais que fogem da governabilidade da SNSA.



No que se refere à execução física e financeira das Ações da LOA vinculadas a programas temáticos, verificou-se que a baixa execução da maioria das ações decorre principalmente em função das seguintes situações:

- Contingenciamento de recursos e restrições financeiras;
- Deficiências nos quadros técnicos de proponentes;
- Dificuldades para obtenção de licenciamento ambiental e para desapropriação de grandes áreas;
- Reduzido monitoramento *in loco* devido ao déficit de pessoal da equipe da SNSA;
- Decisões do governo na alocação dos recursos e na aprovação dos Programas; e
- Plurianualidade 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.

Não obstante a baixa execução das ações conclui-se que a Unidade tem desempenhado um papel condizente com as dificuldades encontradas, buscando as soluções possíveis dentro das suas possibilidades.

Em relação às metas relacionadas à *Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA)* e ao *Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa)*, a equipe de auditoria analisou os processos referentes a essas atividades com a finalidade de realizar uma avaliação mais aprofundada das atividades já executadas. A análise dos processos revelou que embora a SNSA esteja atuando efetivamente na execução dos objetivos acordados, é preciso a adoção de providências adicionais, a fim de conseguir concluir as metas nos prazos previstos.

Especificamente no que concerne às metas relacionadas à implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab, a instituição e funcionamento do Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico, GTI – Plansab (Decreto nº 8.141/2013) foi o principal avanço no exercício de 2014. Além disso, de acordo com a SNSA, em 2014 foi dado início à implementação e monitoramento do Plano.

A esse respeito, foram evidenciadas falhas na transparência das deliberações do GTI-Plansab e demora na realização da primeira avaliação anual do Plano, conforme abordado no item 2.1.1.7.

Por fim 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.

Em relação ao elevado número de contratos com obras atrasadas e paralisadas, ou até mesmo cancelados após a contratação, é necessário que a Unidade busque um constante aperfeiçoamento no que se referem às atividades de capacitação dos proponentes, aprimoramento dos normativos e dos processos de seleção de proponentes. Além de ser



necessária uma atuação mais efetiva da SNSA junto aos proponentes buscando solucionar os obstáculos para início e conclusão das obras.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Em relação à avaliação dos indicadores instituídos pela SNSA para aferir o desempenho da sua gestão, analisou-se as informações apresentadas no Plano de Providências Permanente da Unidade, no Relatório de Gestão e em respostas à Solicitação de Auditoria e ao Relatório Preliminar de Auditoria.

A Unidade informou que ainda não possui indicadores formalmente institucionalizados, sendo que há participação da SNSA em três frentes para a definição dos indicadores: os indicadores definidos a partir do processo de planejamento estratégico, os quais deverão ser formalizados a partir do desdobramento do Planejamento Estratégico no Plano Tático da Unidade, os indicadores definidos internamente pela SNSA para o auxílio do monitoramento das transferências (PAC e não-PAC), e os indicadores desenvolvidos a partir de projeto realizado em cooperação do IPEA.

Apesar das variadas iniciativas que estão em andamento para a formalização de indicadores, até o momento nenhuma delas foi concluída. Destaca-se ainda que desde o primeiro registro em relatórios da CGU a respeito da ausência de indicadores para a aferição do desempenho da gestão da SNSA (Relatório da auditoria das contas de 2011), já se passaram quatro anos sem que o problema tivesse sido solucionado.

Portanto, assim como nos exercícios anteriores, houve novo ponto de auditoria a respeito do assunto (Constatação 2.1.2.1.), o qual aborda as diversas iniciativas em curso na Unidade e os impactos no planejamento das atividades da Unidade advindos da ausência de indicadores formalizados para a aferição do desempenho da SNSA. Também foi elaborada uma recomendação para direcionar o monitoramento da CGU acerca deste processo na Unidade.

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, bem como a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas.

É importante registrar que as demais análises solicitadas na DN TCU n.º 140/2014, 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 – SE.

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 2014 com 111 servidores, sendo: 104 em cargo efetivo; um temporário; quatro sem vínculo; e dois empregados públicos (oriundos da Ex-EBTU).



Embora tenha havido um incremento na força de trabalho se comparado a 2013, quando a Secretaria contava com apenas 108 servidores, a Unidade informou, no Relatório de Gestão, que a força de trabalho ainda tem se mostrado insuficiente e incompatível com a complexidade das atividades sob sua responsabilidade e dos vultosos investimentos sob sua gestão.

Não obstante a Secretaria ter recebidos reforços em seu quadro de pessoal em 2014, em decorrência do ingresso de 34 servidores e um empregado público, houve um egresso de 28 servidores nesse mesmo período. Sobre esse assunto a Unidade enfatizou que dos dezenove novos servidores do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE ingressos em 2014, sete já saíram por terem mudado de carreira e um foi requisitado por outro órgão, ou seja, em menos de um ano houve evasão de quase quarenta por cento desses servidores. Além disso, a SNSA informou que houve o término dos contratos de trabalho de sete dos oito servidores com contratos temporários.

A SNSA ressaltou ainda que existem sete servidores de carreiras vinculadas ao órgão que se encontram cedidos para outros órgãos do Poder Público Federal. Por outro lado houve o ingresso de apenas um servidor requisitado.

De acordo com a Unidade em 2014 foram realizadas ações de aprendizagem que contaram com a participação total de 85 servidores. Estas ações buscaram trabalhar as competências dos servidores da SNSA na vigência do Plano Anual de Capacitação de 2014.

A Unidade considera como maior risco na área de gestão de pessoas a crescente taxa de evasão de seus quadros, pois além do ponto de vista humano, impacta também do ponto de vista do conhecimento, pois demanda um novo ciclo de capacitação, com custos substanciais ao serviço público e com prejuízos ao desenvolvimento dos serviços daquela Secretaria.

Quanto aos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas, no âmbito da governabilidade da SNSA, considera-se positiva a atuação dessa Secretaria. Além do estímulo à capacitação dos servidores, com vistas a suprir as lacunas em habilidades, capacidades e aptidões existentes e promover o desenvolvimento pessoal e institucional, a Unidade mapeou os principais motivos da evasão dos servidores com objetivo de adotar medidas de incentivo à permanência dos profissionais e realizou gestões junto à Secretaria Executiva do Ministério para que sejam realizados novos concursos públicos para suprir a evasão identificada.

Quanto à realização de novos concursos públicos, a SNSA informou¹ que o Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG estava trabalhando na elaboração de um novo concurso para a carreira de Analista de Infraestrutura e cargo isolado de Especialista em Infraestrutura Sênior. Em função dessa demanda do MPOG a SNSA encaminhou à CGRH do Ministério das Cidades o pedido de sessenta Analistas de Infraestrutura e dezoito Especialistas em Infraestrutura Sênior, entretanto, até o momento, segundo a Unidade, ainda não houve desdobramento em relação ao concurso em elaboração pelo MPOG.

¹ Memorando nº 000261/2015/GAB/SNSA/MCIDADES, de 23 de junho de 2015.



Além disso, em relação a outro ponto apontado como um risco, que é a defasada estruturação organizacional do Ministério, que é mesma de 2003, a SNSA também atuou de forma positiva, apresentando à Secretaria Executiva do Ministério uma proposta de reestruturação organizacional da Unidade.

Sobre esse assunto, a SNSA informou que em 2014 encontrava-se em elaboração o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), sob a coordenação da Secretaria Executiva que previa a apresentação de proposta de reestruturação do Ministério levando em conta a situação de carência de pessoal do órgão como um todo. No entanto, o Planejamento Estratégico foi finalizado, mas, até o momento, o novo modelo de estrutura organizacional ainda não foi apresentado formalmente.

A insuficiência de pessoal afetou consideravelmente as atribuições de responsabilidade da SNSA no exercício examinado, principalmente no que concerne ao monitoramento das obras. Essa situação foi destacada pela Unidade no Relatório de Gestão, mas também foi evidenciada no trabalho realizado pela CGU em relação à avaliação do macroprocesso denominado “Monitoramento da carteira de empreendimentos apoiados pela SNSA com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

No referido trabalho ficou constatado que as ações de monitoramento empreendidas pela Unidade são mais voltadas à obtenção de informações sobre o andamento dos empreendimentos do que à proposição de soluções. Tal constatação decorre, dentre outras causas, do fato de cada monitor ser responsável em média por setenta contratos examinados, além de outras atribuições que exerce, ou seja, a insuficiência de pessoal prejudica o adequado monitoramento das obras.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

No que se refere à avaliação da gestão das transferências concedidas pela SNSA mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres é importante destacar as seguintes informações, extraídas da análise do Relatório de Gestão:

I. Dos quatro macroprocessos definidos pela Unidade, três são diretamente relacionados à gestão de transferências concedidas, o que demonstra a relevância dessa gestão na avaliação da SNSA. Os referidos macroprocessos são:

- Gestão e monitoramento dos investimentos em saneamento básico oriundos do Orçamento Geral da União (macroprocesso 1);
- Gestão e monitoramento dos investimentos em saneamento básico oriundos de financiamentos (macroprocesso 2);
- Monitoramento dos investimentos em saneamento básico via emendas parlamentares (macroprocesso 3).

II. Na gestão das transferências do Ministério das Cidades oriundas de recursos não onerosos (OGU), a Caixa Econômica Federal - Caixa atua como mandatária da União, representando-a no ato de contratação, além de ser responsável, dentre outras ações,



pela análise da documentação técnica, institucional e jurídica necessária à celebração dos contratos relativos aos empreendimentos e projetos; pela verificação dos documentos resultantes do processo licitatório; pelo exame do enquadramento do objeto licitado com o efetivamente contratado e análise da regularidade da área de intervenção do projeto; por acompanhar a execução físico-financeira dos objetos compromissados; por analisar e aprovar as eventuais reprogramações contratuais; aprovar as respectivas prestações de contas e instaurar Tomada de Contas Especial – TCE, nos casos de não cumprimento do objeto, parcial ou total.

III. Ainda no que concerne à gestão de transferências do Ministério das Cidades oriundas de recursos não onerosos, a SNSA tem firmado e executado Termos de Execução Descentralizada com instituições federais para execução de programas, atividades ou ações previstas no orçamento da unidade descentralizadora, tais como desenvolvimento e aprimoramento do SNIS, elaboração do Diagnóstico do Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDE e apoio de propostas que visam promover a articulação, consolidação e/ou formação dos Núcleos Regionais da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA.

IV. Tanto no caso das transferências oriundas de recursos do OGU, quanto de financiamento, a atuação da SNSA, diante da titularidade municipal dos serviços de saneamento, concentra-se no apoio às ações implementadas a nível local por estados, municípios, Distrito Federal ou prestadores de serviços de saneamento, que são os responsáveis pela definição das intervenções a serem realizadas em seu território. Assim, a SNSA, diferentemente de outros Ministérios e unidades a eles vinculadas, não implementa diretamente suas ações, e sim, transfere os respectivos recursos a estados e municípios, que realizam as licitações, obtêm os licenciamentos ambientais, contratam as obras e os serviços apoiados e são os responsáveis pela prestação dos serviços.

V. Em 2014, a gestão dos investimentos em saneamento básico incluídos no PAC, oriundos de recursos do OGU ou de financiamentos (macroprocessos 1 e 2), abrangeu o universo de 1465 termos de compromisso e 1497 contratos de financiamentos, geridos e monitorados pela Unidade, dos quais 207 instrumentos foram contratados no curso do exercício. Por sua vez, o monitoramento dos investimentos em saneamento básico, via emendas parlamentares (macroprocesso 3), abrangeu um universo de 13.629 contratos de repasse, sendo que 12.083 estão vinculados à Ação 1D73, cuja gestão financeira está sob a responsabilidade da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SPOA do Ministério, cabendo a SNSA o monitoramento da execução física.

Após as considerações iniciais, que contextualizam a sistemática e o universo da gestão de transferências na SNSA, prossegue-se na análise solicitada pela DN TCU nº 140/2014, que definiu o seguinte conteúdo a ser avaliado:

a) a atuação da UJ para:

- garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental;
- fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais;
- 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.

No que concerne à gestão de transferências realizadas em função dos instrumentos nos quais a Caixa atua como mandatária da União, não obstante as atividades de fiscalizar e analisar a prestação de contas das transferências concedidas serem executadas pela Caixa, a SNSA tem o dever de monitorar a situação dos contratos, bem como a própria atuação da Caixa como mandatária da União. Dessa forma a avaliação da gestão das transferências será realizada principalmente em função dessas duas atividades executadas pela SNSA.

Em relação ao monitoramento da atuação da Caixa, 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”*.

Quanto à aplicação de sanções à Caixa a SE informou que não foi aplicada nenhuma em 2014. A esse respeito, destacamos que nem a SE nem a SNSA realizam, rotineiramente, nenhum trabalho para avaliação dos aspectos técnicos do serviço prestado pela Caixa.

O tema está sendo objeto de discussão no grupo de trabalho instituído por meio da Portaria nº 380, 15/07/2014, destinado à elaboração de minuta de contrato de prestação de serviços a ser celebrado entre o Ministério das Cidades e a Caixa, para ações não inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (transferências voluntárias).

Nas discussões do grupo, foi proposta a elaboração de plano de fiscalização ou acordo de nível de serviço, na forma estabelecida pela Instrução Normativa nº 02/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento. Entretanto, até maio de 2015, embora o grupo já tivesse realizado dezoito reuniões, não havia sido elaborada nenhuma proposta de conteúdo para tal plano.

Saliente-se que as discussões limitam-se ao contrato por meio do qual a Caixa opera as transferências voluntárias. As transferências no âmbito do PAC, que representam mais de 90% do valor repassado pela Unidade, são objeto de contrato específico, cuja minuta de renovação ainda não começou a ser discutida.

A respeito da gestão das transferências nas quais a Caixa atua como mandatária da União, a SNSA informou, em seu relatório de gestão, os procedimentos que adota, divididos em “Transferências Voluntárias” e “PAC”:

Transferências Voluntárias:

“A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA atua na gestão da execução física dos contratos de repasse oriundos de transferências voluntárias com recursos nas modalidades de abastecimento de água, drenagem urbana, esgotamento sanitário, pavimentação (infraestrutura urbana), manejo de águas pluviais, resíduos sólidos urbanos e saneamento integrado.

Para o acompanhamento destes contratos é desenvolvido o monitoramento regular que inclui as análises das Sínteses dos Projetos Aprovados – SPAs, o atendimento e respostas aos apontamentos de órgãos de controle e Ministério Público, interface



rotineira com os tomadores de recursos para atendimento às solicitações de prorrogações de prazos de vigência, liberações de recursos, dentre outros.

Além do monitoramento regular, destacam-se as ações de monitoramento específico realizado pela SNSA, conforme os procedimentos de rotina e a metodologia de controle das obras apoiadas com recursos de transferências voluntárias, que não tenham sido iniciadas, bem como daquelas paralisadas ou atrasadas estabelecido para o Ministério das Cidades a partir de 2011.

Em suma, a rotina prevista inclui a realização periódica de consultas ao banco de dados disponibilizado pela CAIXA, com o auxílio de sistema informatizado, para identificar a situação das operações e posterior atuação junto ao agente operador (CAIXA) e junto aos tomadores, a fim de iniciar, retomar ou acelerar a execução das obras, identificando e agindo nos pontos onde ocorra maior dificuldade na execução do objeto pelos participantes do processo. Nos casos em que já houver a atuação da Secretaria, são realizados novos encaminhamentos com o objetivo de normalizar o ritmo das obras.”

Informou também que, considerando o universo de 1.546 contratos ativos, acrescido de 12.083 contratos de responsabilidade da SE que também são conduzidos pela SNSA, e a pouca quantidade de pessoal para a gestão desses contratos, o monitoramento é realizado de forma amostral.

Relatou ainda que, face à capacidade operacional da SNSA, priorizou as transferências com valor liberado integralmente, com obras paralisadas/atrasadas e com execução igual ou superior a 90%.

Em relação ao PAC, a SNSA informou que:

Um dos focos do monitoramento foi a gestão das obras com status de paralisadas há mais de doze meses, em função de disciplina trazida no Manual de Instruções Para Contratação e Execução dos Programas e Ações do MCidades - MICE_PAC, que 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.

Relatou que foram realizadas diversas reuniões ao longo do ano, tanto presenciais como por videoconferências, com a presença dos compromissários e da mandatária, onde eram pactuados prazos e providências para retomada das obras. “*Como resultado, 58% dos investimentos em obras que estavam paralisadas há mais de 12 meses foram retomados, concluídos ou estão em fase de conclusão no exercício de 2014*”.

Em contrapartida, operações correspondentes a 32,8% dos recursos dos empreendimentos que iniciaram o ano com obras em andamento, apresentaram na posição de 31/12/2014 a situação de obra paralisada.

Para avaliação dos resultados da gestão no que se refere aos controles internos administrativos das transferências concedidas pela Unidade, a equipe de auditoria analisou o monitoramento realizado pela SNSA das ações de responsabilidade da Caixa.

Da avaliação realizada em relação ao monitoramento da SNSA nos investimentos em saneamento básico oriundos do Orçamento Geral da União inseridos no PAC, verificaram-se aspectos positivos, tais como a criação de sistema informatizado (SACI) para realização do monitoramento e a elaboração de normas e rotinas internas para orientação da atividade.



Por outro lado, verificou-se que os seguintes aspectos constituem obstáculos para o atingimento da sua missão:

- As ações de monitoramento empreendidas pela Unidade são mais voltadas à obtenção de informações do que à proposição de soluções.
- Baixa frequência de negociação de soluções nas ações de monitoramento empreendidas;
- Fragilidade no controle dos prazos para adoção, por parte dos tomadores, das medidas negociadas;
- Baixa frequência de realização, pelos servidores da Unidade, de vistorias *in loco* aos empreendimentos em situação adversa;
- Ausência de rotinas estabelecendo que sejam coletadas assinatura dos tomadores nas atas de reuniões (presenciais ou por videoconferência) nas quais há negociação de prazos para adoção de medidas.
- Informações pouco transparentes no caso de termos de compromisso encerrados com redução de metas, em razão da divulgação dessas operações como concluídas;
- Deficiência nos controles internos, no âmbito da Unidade, sobre a devolução dos recursos repassados a termos de compromisso que vieram a ser cancelados;
- Quantidade significativa de termos de compromisso que não tiveram sua execução iniciada mesmo quando decorridos mais de 24 meses da sua contratação;
- Sucessivas prorrogações de prazos para adoção das medidas pactuadas por parte dos tomadores.

O item 3.1.1.1 deste Relatório apresenta de forma mais detalhada os resultados obtidos na avaliação do monitoramento da carteira de empreendimentos do PAC com obras paralisadas ou não iniciadas.

No que diz respeito à atuação da UJ para garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental, destacamos que a SNSA não promoveu nenhum processo de seleção de propostas no exercício de 2014, à exceção de poucas seleções extraordinárias de empreendimentos isolados (denominadas seleções extra-pauta). Por esse motivo, não foi possível realizar a avaliação requerida.

No que concerne às transferências realizadas por meio de Termo de Execução Descentralizada foi verificado, por meio de exame documental, que os órgãos recebedores dos recursos estão atuando na execução dos projetos contratados, entretanto, não se verificou uma ação tempestiva da SNSA no acompanhamento e avaliação dos produtos entregues. O item 3.1.1.2 deste Relatório detalha a análise realizada.

Além disso, o item 3.1.1.3 trata das falhas verificadas na atuação da Unidade em relação ao acompanhamento do contrato com a Caixa, no que se refere às prestações de contas das transferências voluntárias concedidas por meio de contratos de repasse.



Por fim, ressalte-se ainda que o item 3.1.1.4 evidenciou as falhas verificadas no processo de monitoramento dos contratos de repasse relativos às transferências voluntárias.

2.6 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de realizar a avaliação sobre a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela SNSA, foi verificado se a estrutura e os procedimentos de Controles Internos Administrativos em Nível de Entidade adotados pela Unidade asseguram o atingimento dos seus objetivos estratégicos. Para tanto, foram avaliados os seguintes componentes do sistema de controles internos da SNSA: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

A análise realizada pela equipe de auditoria considerou, no âmbito das áreas de avaliação definidas pelo TCU, a percepção do gestor a partir da avaliação feita no seu Relatório de Gestão e em informações coletadas junto à Unidade, além de informações levantadas a partir do acompanhamento realizado junto à SNH em 2014 e na execução dos demais procedimentos de auditoria anual de contas.

Para cada item de verificação (elementos de controle), foi atribuída uma pontuação de 0 a 4, no que se refere ao cumprimento do item (falta, insignificante, mediano, em alto grau ou pleno). Totalizadas as notas atribuídas por componente de controle (ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento), a interpretação dos resultados observou os seguintes parâmetros:

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO		
Pontuação Média	Interpretação	Descrição
De 0 a 20.0%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20.1 a 40.0%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40.1 a 60.0%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.
60.1 a 80.0%	Aprimorado	Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos; São supervisionados e regularmente aprimorados.
80.1 a 100.0	Avançado	Controles Internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

a) Ambiente de Controle

O ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização. Ou seja, é a cultura de uma organização e a consciência de controle das pessoas que trabalham na organização.



Esse componente abrange a integridade e os valores éticos da organização; os parâmetros que permitem à estrutura de governança cumprir com suas responsabilidades; a estrutura organizacional e a delegação de autoridade e responsabilidade; o processo de atrair, desenvolver e reter talentos competentes; e o rigor em torno de medidas, incentivos e recompensas.

Quanto a esse componente de controle, a Unidade foi avaliada com a pontuação média de 55%, que significa o cumprimento intermediário em relação aos parâmetros avaliados, quais sejam, integridade e valores éticos, estrutura organizacional e governança, filosofia e estilo gerencial, atribuição de autoridade e responsabilidade e políticas e práticas de recursos humanos.

No que se refere ao parâmetro integridade e valores éticos, embora fuja em parte à esfera de governança da SNSA, foi evidenciado o estabelecimento de canais de relacionamento com a sociedade. Segundo o Relatório de Gestão da Unidade, foram disponibilizados ao cidadão, os seguintes canais de acesso: Serviço de Acesso ao Cidadão – SIC, via sistema e-SIC, e o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal – e-OUV, bem como o e-mail sanearbrasil@cidadaes.gov.br. Entretanto, em que pese o estabelecimento de canais formais de acesso ao cidadão, a divulgação desses canais não encontra o devido destaque no site do MCidades/SNSA.

Quanto à estrutura organizacional, a Unidade possui organograma definido pelo Decreto nº 4665/2003, que aprovou a estrutura regimental do Ministério das Cidades, entretanto não houve alterações que visassem adequar essa estrutura aos novos desafios e atribuições que a Unidade passou a exercer.

Comparando as atribuições dos Departamentos que compõem a SNSA, previstas no Decreto nº 4.665/2003 com as atividades descritas no Relatório de Gestão, verifica-se que atividades de uma determinada Diretoria estão sendo executadas por outra. Como exemplo, citamos a administração e manutenção do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Ambiental (SNIS), que estava prevista como atribuição do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica – DDCOT, mas está sendo executada pelo Departamento de Articulação Institucional – DARIN.

Sobre a necessidade de mudanças formais na estrutura do Ministério das Cidades, a SNSA também teve uma atuação positiva, pois em 2011 apresentou à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades proposta de reestruturação organizacional da Secretaria. No Relatório de Gestão, consta a informação de que estava prevista juntamente com a elaboração do Planejamento Estratégico uma proposta de reestruturação organizacional do Ministério. Entretanto, até o momento não se tem informações sobre a conclusão da referida reestruturação.

No que concerne à formalização de práticas operacionais e de rotinas, bem como à existência de manuais de normas e procedimentos, foi verificado que a Unidade possui manuais com rotinas e sistemas, tais como o Manual Administrativo do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica – DDCOT (em formalização) e o Manual do Sistema SACI, e manuais operacionais destinados aos clientes externos (CAIXA e Proponentes) para o regramento das atividades de seleção, contratação e execução das Ações de Governo sob sua responsabilidade.

Quanto ao aprimoramento da formalização de rotinas e práticas operacionais internas, a Unidade informou que está aguardando a conclusão do Planejamento Estratégico do



Ministério e o seu desdobramento em planos táticos e operacionais para alinhar os normativos aos processos redesenhados no Planejamento Estratégico.

Para o fortalecimento do ambiente de controle, como atuação positiva no exercício examinado, pode-se destacar a participação da SNSA na elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, por meio de ativa atuação na Comissão de Acompanhamento do Planejamento Estratégico – CTPE, participando das diversas atividades relacionadas, como suas oficinas e as Reuniões de Acompanhamento da Estratégia, além de apoiar a execução dos projetos prioritários sob sua responsabilidade.

Segundo a SNSA, o Planejamento Estratégico é uma ferramenta que contribui para estimular a participação dos servidores na definição dos objetivos organizacionais e sua implementação no Ministério das Cidades conferirá maior transparência aos objetivos perseguidos pelo Ministério, com reflexos positivos sobre os processos de tomada de decisão das Secretarias Nacionais.

Em relação ao quadro de pessoal da Unidade, também há espaço para a implementação de melhorias, pois de acordo com o Relatório de Gestão, a força de trabalho tem se mostrado insuficiente para o cumprimento de atividades sob sua responsabilidade. Há, portanto, necessidade de melhorias tanto no aspecto quantitativo como qualitativo, no que concerne a disponibilização das capacitações necessárias.

b) Avaliação de Risco

O risco é a possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos da entidade. Uma condição prévia à avaliação de riscos é o estabelecimento de objetivos ligados aos diferentes níveis da entidade.

A avaliação de riscos requer ainda que a administração considere o impacto de possíveis mudanças no ambiente externo e dentro de seu próprio modelo de negócio que podem tornar o controle interno ineficaz.

Quanto a esse componente de controle, a Unidade foi avaliada com a pontuação média de 33%, que significa o cumprimento básico em relação aos parâmetros avaliados, quais sejam identificação de processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da Unidade, elaboração de diagnóstico de riscos, bem como definição e mensuração de riscos operacionais.

De acordo com informações da Unidade, não há um plano ou instrumento normativo que contemple a avaliação de riscos, contendo a definição de objetivos e metas; processos críticos para o alcance das metas; diagnóstico, probabilidade e meios de mitigação de riscos; níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos; acompanhamento e atualização dos riscos identificados; mensuração e classificação de riscos.

Embora a Unidade não possua um plano ou instrumento normativo que contemple a avaliação de riscos, no contexto do Ministério das Cidades, houve avanços nessa direção com o desenvolvimento do Planejamento Estratégico, tendo como resultado um mapa estratégico, a definição de objetivos, iniciativas estratégicas e indicadores de desempenho.



Apesar de não haver plano ou instrumento normativo que contemple a avaliação de riscos, a Unidade busca a mitigar eventuais ineficiências e ineficácias, bem como desvios nos resultados esperados, por meio da atuação conjunta de monitores, gerentes, diretores e Secretário. Desse modo, objetivando conferir consistência aos posicionamentos técnicos adotados, de acordo com informações do Relatório de Gestão, são realizadas reuniões de diretoria e transversais para análise e discussão dos temas que exigem posicionamentos consensuais.

Em relação à gestão de pessoal a SNSA considera como maior risco nessa área a crescente taxa de evasão de seus quadros, pois, de acordo com a Unidade, além do ponto de vista humano, impacta também do ponto de vista do conhecimento, pois demanda um novo ciclo de capacitação, com custos substanciais ao serviço público e com prejuízos ao desenvolvimento dos serviços daquela Secretaria.

Quanto a esse risco, embora não se tenha um documento formal avaliando e definindo os meios para se mitigá-los, a SNSA atuou de forma a minimizá-los estimulando à capacitação dos servidores, com vistas a suprir as lacunas em habilidades, capacidades e aptidões existentes e promover o desenvolvimento pessoal e institucional. Além disso, a SNSA mapeou os principais motivos da evasão dos servidores com objetivo de adotar medidas de incentivo à permanência dos profissionais e realizou gestões junto à Secretaria Executiva do Ministério para que sejam realizados novos concursos públicos para suprir a evasão identificada.

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. De acordo com as informações do Relatório de Gestão da Unidade, a fim de mitigar os riscos existentes, existe a atuação conjunta de monitores, gerentes, diretores e Secretário, de modo a conferir maior consistência nos posicionamentos técnicos adotados. Entretanto, em relação às deficiências identificadas nesse elemento, que colocam a Pasta em constante exposição a riscos, permanece o elevado quantitativo de obras com problemas de execução (não iniciadas, atrasadas e paralisadas), além dos problemas identificados pelas fiscalizações da CGU, como falta de licenças, deficiências de projetos, falhas construtivas, sobrepreço, superfaturamento, etc.

c) Atividades de Controle

Atividades de controle são ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos. Essas atividades podem ter natureza preventiva ou de detecção e abranger uma série de atividades manuais e automáticas, como autorizações e aprovações, verificações, reconciliações e revisões de desempenho.

Para esse componente de controle, a Unidade recebeu a pontuação 55%, que significa o cumprimento intermediário em relação aos parâmetros avaliados, tais como a existência e efetividade de políticas, procedimentos, técnicas e mecanismos para controlar as atividades da Unidade, exame pela alta administração dos resultados em relação às metas.

Destaque-se como atuação positiva da SNSA, no caso das transferências concedidas por meio de contratos de repasse e termos de parceria, a existência e atualização contínua de manuais técnicos e operacionais dos programas que estabelecem os procedimentos a



serem seguidos pela Secretaria ao realizar as atividades de seleção, acompanhamento e monitoramento dos projetos e dos empreendimentos apoiados, bem como sua contínua atualização pela Pasta.

Entretanto, persiste a ausência de indicadores institucionais definidos para as atividades desempenhadas pela SNSA, impossibilitando uma avaliação dos resultados. Conforme verificado nos exercícios anteriores, 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 Unidade se atente para a dimensão que a ausência de indicadores atinge e promova reversão deste quadro.

Em que pese à ausência de indicadores de desempenho em nível de Secretaria, indicadores de desempenho em nível organizacional foram definidos por meio do Planejamento Estratégico, sendo que os indicadores de desempenho operacional da SNSA devem ser formalmente instituídos após a conclusão do Projeto “Desdobramento do Planejamento Estratégico do MCidades para as unidades”, que irá elaborar os Planos Táticos e Operacionais das Unidades Finalísticas do Ministério.

Outro ponto positivo, informado pela SNSA é a elaboração de “Plano de Ação” para a implementação de melhorias no acompanhamento das transferências concedidas, no que se refere à proposta de migração do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimento – SACI para plataforma Web.

De acordo com a SNSA, a conversão do SACI para a plataforma Web proporcionará ganhos significativos no monitoramento dos contratos de repasse firmados pelo Ministério para a execução das ações de saneamento, tendo em vista a possibilidade de alimentação em tempo real pela Caixa e Proponentes.

d) Informação e Comunicação

A informação é necessária para que a entidade cumpra responsabilidades de controle interno a fim de apoiar a realização de seus objetivos. Dessa forma, a administração obtém ou gera e utiliza informações importantes e de qualidade, originadas tanto de fontes internas quanto externas, a fim de apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno.

A comunicação é o processo contínuo e iterativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias. Divide-se em interna e externa.

Para esse componente de controle, a Unidade recebeu a pontuação de 63%, que significa o cumprimento intermediário em relação aos parâmetros avaliados, tais como o tratamento dado à informação relevante para a Unidade e sua devida identificação, documentação, armazenamento e comunicação às pessoas adequadas.

A esse respeito, entretanto, cumpre ressaltar que a Unidade ainda não divulga adequadamente as informações sobre os empreendimentos apoiados pelo Ministério das Cidades. Entretanto, para atendimento aos subitens 9.1.2. e 9.3.1. do Acórdão nº 593/2015 – TCU Plenário, que determinou a divulgação na internet de informações relativas aos empreendimentos de saneamento básico custeados com recursos da União, bem como o aprimoramento da coerência e fidedignidade das informações utilizadas para monitoramento das obras, foi elaborado o “Plano de Ação SACI-Web”.



De acordo com esse plano, o atual Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos - SACI será convertido para a plataforma Web, incluindo-se novas funcionalidades, que permitirão a divulgação de informações sobre os contratos de repasse de forma mais transparente e democrática, permitindo-se acesso às informações pelos proponentes, pela CAIXA e pelo cidadão. A implementação do SACI-Web, portanto, significará um avanço na divulgação das informações relativas aos empreendimentos apoiados pelo MCidades à sociedade.

e) Monitoramento

No que se refere ao monitoramento, uma organização utiliza avaliações contínuas, independentes, ou uma combinação das duas, para se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive a eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente.

Nesse componente, os resultados são avaliados em relação a critérios estabelecidos pelas autoridades normativas, órgãos normatizadores reconhecidos ou pela administração e a estrutura de governança, sendo que as deficiências são comunicadas à estrutura de governança e administração, conforme aplicável.

Para esse componente de controle, a Unidade recebeu a pontuação 67%, que significa o cumprimento intermediário, no que se refere à avaliação e adequação do sistema de controle interno da Unidade.

No que concerne ao acompanhamento das recomendações expedidas pela CGU à Unidade, houve identificação no Relatório de Gestão de recomendações assinaladas como atendidas, mas que, de fato, permaneceram pendentes, sendo motivo de alerta a permanência de recomendações pendentes por mais de um exercício, em especial quando seu objeto versa sobre ressarcimento de prejuízos.

Ao ser avaliada a atuação da Unidade quanto ao monitoramento de sua carteira de transferências com recursos do PAC, detectou-se baixa frequência de negociação de soluções, fragilidades no controle dos prazos negociados com tomadores, insuficiência de visitas a empreendimentos em situação adversa, deficiências nos registros de negociações pactuadas, falta de transparência no encerramento antecipado e na redução de metas de empreendimentos e deficiências nos controles internos quanto à devolução de recursos após cancelamentos de termos de compromisso.

Além disso, constatou-se falhas na atuação da SNSA em relação ao acompanhamento do contrato com a Caixa, no que se refere às prestações de contas das transferências voluntárias concedidas por meio de contratos de repasse.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, foram consideradas a seguinte questão de auditoria:

(i) Caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser acompanhada junto à UJ, a mesma foi atendida?



Em pesquisa realizada no sítio eletrônico do TCU a respeito de deliberações do Tribunal contendo recomendações ou determinações para atuação da CGU, no ano de 2014, em assuntos relacionados às atividades da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), não foram identificados Acórdãos contendo determinações diretas à CGU em relação para acompanhamento junto à Unidade.

Quanto ao atendimento de outras deliberações do Tribunal contendo recomendações ou determinações para atuação da SNSA, conforme o Relatório de Gestão 2014, não houve ocorrência de deliberações não atendidas no exercício de 2014.

No que concerne à evolução dos controles administrativos para atendimento das demandas dos órgãos de controle, cumpre informar que, no Relatório de Auditoria de Contas de 2014, a CGU havia recomendado à SNSA que formalizasse as rotinas internas para acompanhamento das demandas dos órgãos de controle. Em atendimento a essa recomendação, a Unidade informou no Relatório de Gestão 2014 que participou das oficinas para o redesenho do processo de “Atendimento aos Órgãos de Controle” como parte do processo de Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades. As oficinas geraram como produto o fluxograma do processo e o detalhamento das ações que o compõem, contemplando os agentes envolvidos, requisitos e a especificação das atividades.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Para avaliação da atuação da Unidade no atendimento às recomendações do controle, foram analisados o Relatório de Gestão e o Plano de Providências Permanente.

Ao término do exercício, a SNSA possuía 99 recomendações pendentes de atendimento, das quais 44 vieram a ser, já em 2015, atendidas, canceladas, desmembradas em outras por abordar mais de um termo de compromisso, consolidadas para monitoramento em conjunto com outras recomendações por tratarem de assuntos correlatos ou, ainda, tiveram seu monitoramento encerrado.

QUADRO – Recomendações pendentes em 31/12/2014

ORIGEM DA RECOMENDAÇÃO	QUANTIDADE DE RECOMENDAÇÕES
Relatório de Auditoria de Gestão nº 201406272	15 recomendações
Outros relatórios	84 recomendações

Da análise do relatório de gestão, foram identificadas 29 recomendações assinaladas como atendidas mas que, de fato, permaneciam pendentes.

2.9 Avaliação do CGU/PAD

A obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal foi estabelecida pela Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007.



A Portaria TCU nº 90, de 16 de abril de 2014, que estabelece o conteúdo do relatório de gestão referente ao exercício de 2014, definiu que as unidades jurisdicionadas integrantes do Poder Executivo, deverão consignar informações sobre a aderência do registro das informações relativas a processos disciplinares aos preceitos estabelecidos na referida Portaria da CGU.

Com a finalidade de verificar se a SNSA está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD, analisou-se o Relatório de Gestão - RG da SNSA e da Secretaria Executiva - SE.

No RG da SNSA consta a informação de que esse tema não se aplica àquela Secretaria. Enquanto que no RG da Secretaria Executiva consta a seguinte informação: *“No que tange ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, a política de uso foi instituída no âmbito do Ministério das Cidades por meio da Portaria nº 212, de 11 de abril de 2008, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço nº 7, de 17 de abril de 2008, para atendimento ao disposto na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007. A inserção das informações no referido Sistema é de responsabilidade da Coordenação Geral de Recursos Humanos – CGRH, e realizada por 02 (dois) servidores.”*

Diante do exposto, a análise sobre a aderência da Unidade aos preceitos estabelecidos na citada Portaria da CGU não foi realizada neste Relatório em função de não ser de responsabilidade da SNSA registrar as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no âmbito do Ministério das Cidades no Sistema CGU-PAD.

3. Conclusão

As providências corretivas a serem adotadas em virtude dos achados de auditoria, a serem incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno, são as seguintes:

- Proposição de alteração do Regimento Interno do GTI-Plansab, a fim de estabelecer rotina e prazo para divulgação das atas das reuniões do Plansab;
- Apresentação de cronograma de atuação, que contemple o planejamento de prazos e atividades relativos ao processo de elaboração e divulgação da primeira avaliação do Plansab;
- Continuidade das providências iniciadas para a formalização dos indicadores destinados à aferição dos resultados da gestão da Unidade, dando conhecimento à CGU dos resultados obtidos pela atuação nas três frentes que estão em andamento na Unidade: a) os indicadores definidos a partir do desdobramento do Plano Tático do Planejamento estratégico do Ministério das Cidades; b) os indicadores elaborados pela SNSA para o auxílio do monitoramento das transferências (PAC e não-PAC), implementando rotinas no Sistema SACI para a aferição desses indicadores; e c) os indicadores desenvolvidos a partir de projeto realizado em cooperação do IPEA, após a validação do trabalho pela Secretaria Executiva e Consultoria Jurídica da Pasta;
- Formalização de manuais de rotinas e procedimentos, incluindo: a) rotinas para realização de reuniões presenciais, videoconferências e visitas *in loco*, contemplando uma periodicidade mínima para realização desses eventos para obras de valor relevante (estabelecer ponto de corte) com obras paralisadas ou



não iniciadas; b) rotina de formalização das soluções acordadas para continuidade dos termos de compromisso do PAC/OGU em situação adversa, estabelecendo a coleta de assinatura de um representante do tomador nos eventos que forem pactuadas providências a cargo de ente municipal/estadual; c) rotina para controle do cumprimento dos prazos das soluções acordadas com tomadores para continuidade dos termos de compromisso do PAC/OGU em situação adversa; d) a forma de divulgação do encerramento de termos de compromisso com execução parcial, de modo que não sejam apresentados à população como integralmente concluídos;

- Implementação de plano de ação para atendimento do subitem 9.1.1 do Acórdão nº 593/2015 - TCU - Plenário, anexo 1 da Nota Técnica SNSA nº 426/2015.
- Formalização de procedimentos e rotinas relativos ao acompanhamento, controle e avaliação dos resultados decorrentes dos ajustes realizados por meio de Termo de Cooperação/Termo de Execução Descentralizada;
- Elaboração e implementação, em conjunto com a CAIXA, plano de ação visando à instauração de Tomada de Contas Especial para todos os contratos de repasse que estejam com prazo de apresentação de prestação de contas vencido;
- Elaboração e implementação, em conjunto com a CAIXA, plano de ação visando à análise das prestações de contas de contratos de repasse apresentadas e com prazo de análise expirado.
- Atuação junto à CAIXA para que, sem prejuízo das informações que já são rotineiramente prestadas, passem também a ser regularmente fornecidas as seguintes, referentes à situação dos contratos com obras atrasadas e paralisadas oriundas de transferências voluntárias: a) número do contrato de repasse; b) proponente; c) objeto, vigência e valor; d) providências adotadas para o caso das obras atrasadas e paralisadas; e) resultados advindos dessas providências; f) posição de cada obra em 31 de dezembro do exercício precedente;
- Implementação de melhorias em sistema de acompanhamento de obras que comporte a realização de monitoramento informatizado da situação das obras oriundas de transferências voluntárias;

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 19 de agosto de 2015.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações apresentadas em desacordo com o disposto na Decisão Normativa TCU nº 134/2013.

Fato

A partir dos exames referentes ao Relatório de Gestão e Peças Complementares, disponíveis no Sistema E-Contas TCU, realizados com a finalidade de verificar se as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 134/2013, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria TCU nº 90/2014, constatou-se:

- A) Insuficiência nas informações acerca das transferências voluntárias com obras paralisadas e atrasadas

O item 51 da Parte B do anexo II da Decisão Normativa TCU nº 134/2013 requer que a Unidade apresente no Relatório de Gestão um Demonstrativo das obras atrasadas e as paralisadas ao longo do exercício, contendo, no mínimo as seguintes informações:

- a) número do contrato de repasse;
- b) proponente;
- c) objeto, vigência e valor;
- d) providências adotadas para o caso das obras atrasadas e paralisadas;
- e) resultados advindos dessas providências;
- f) posição de cada obra em 31 de dezembro do exercício de competência do relatório de gestão.

Acerca dessas informações, a Unidade ressaltou no Relatório de Gestão de 2014 que os Anexos V e VIII atendem ao item requerido pelo TCU, sendo que o Anexo V refere-se aos contratos de repasse relativos a transferências voluntárias e o Anexo VIII, aos termos de compromisso incluídos no PAC.

A Unidade informou ainda que, adicionalmente, foram incluídos os Anexos VI e VII, contendo o Demonstrativo dos termos de compromisso cujas obras completaram 12 meses paralisadas em 2014, e as atas de algumas das reuniões realizadas para definição de providências para retomada das obras, respectivamente.

A fim de melhor atender ao requerido pela Corte de Contas, a equipe de auditoria analisou a apresentação dos dados requeridos e efetuou questionamento à Unidade para esclarecimentos, nos termos seguintes.

Na análise da equipe de auditoria, no que se refere ao conteúdo requerido pelo TCU, o Anexo V - Demonstrativo das obras atrasadas e paralisadas – Transferências



Voluntárias apresentou apenas as seguintes informações: número do contrato de repasse, proponente, objeto, vigência e valor. Portanto, não foram apresentadas as informações contidas nos itens “d”, “e” e “f”.

Destaque-se que em relação aos termos de compromisso incluídos no PAC, o Anexo VIII - Demonstrativo das obras atrasadas e paralisadas – PAC apresentou todos os campos para as informações requeridas pelo item 51 da Parte B do anexo II da Decisão Normativa TCU nº 134/2013, evidenciando inclusive as providências e resultados nos meses de dezembro/2013, abril/2014, outubro/2014 e dezembro/2014.

Entretanto, em relação às obras em situação de paralisadas, a análise pontual dos termos de compromisso revelou que as informações prestadas não permitem evidenciar a real situação dos empreendimentos, em relação às providências e resultados delas decorrentes, uma vez que foram verificadas diversas ocorrências em que esses campos não estão preenchidos ou em que consta apenas a informação “monitoramento rotineiro”.

Em relação às obras que estão atrasadas, seja PAC ou Transferências Voluntárias, não foram apresentadas as informações requeridas nos itens “d” e “e” de forma satisfatória, relativo às providências adotadas e os resultados advindos dessas providências, uma vez que os campos específicos encontram-se não preenchidos ou preenchidos com os termos “monitoramento rotineiro”. Ressalte-se que na Auditoria de Contas de 2014, a SNSA informou que não possui acesso aos cronogramas das obras, acatando apenas a situação informada pela Caixa no sentido de que o contrato está com mais de 20% de atraso em relação ao cronograma da obra e, o monitoramento nesses casos passa a ser feito de forma rotineira por meio do acompanhamento da solução de pendências.

No que concerne ao Anexo VIII - Demonstrativo dos termos de compromisso cujas obras completaram 12 meses paralisadas em 2014, a forma de apresentação dos dados dificulta a análise, tendo em vista a necessidade de conjugar esse demonstrativo com os demais. Além disso, não consta desse demonstrativo as informações relativas à classificação do empreendimento, se PAC ou transferência voluntária. Também, especificamente nos casos dos instrumentos de repasse a seguir listados, não constam as providências que foram adotadas para a solução dos problemas das obras paralisadas, tendo sido apresentada apenas a informação “aguardar”: 02276755-9, 02927273-5, 02517687-1, 02187483-8, 02227813-3, 03510498-9, 02189839-8, 03509805-6 e 02378280-5.

Em relação ainda ao Anexo VIII, ressalte-se que não foram apresentados campos específicos para as providências adotadas nem para os resultados advindos dessas providências, sendo, na verdade, apresentados mais de um campo de observações e encaminhamento de providências, o que dificulta a análise, no sentido da impossibilidade de se estabelecer um nexo causal entre a providência tomada e o resultado obtido para a solução dos problemas de paralisação das obras.

Assim, as informações apresentadas estão em desacordo com o disposto no item 51 da Parte B do anexo II da Decisão Normativa TCU nº 134/2013, pelas seguintes razões:

- O TCU solicita a apresentação de apenas um demonstrativo contendo as informações elencadas nos itens “a” a “f”;



- A apresentação de quatro demonstrativos em formatos diferentes prejudica a análise das informações, tendo em vista a necessidade de conjugá-los para obter a informação completa;
- A Unidade apresentou as providências adotadas e os resultados advindos dessas providências apenas para o caso dos empreendimentos do PAC, deixando de apresentar as informações referentes às transferências voluntárias;
- Conjugando-se os demonstrativos, as informações apresentadas não foram suficientes para satisfação dos itens requeridos pelo TCU.

B) Recomendações apresentadas no relatório de Gestão como atendidas e que, de fato, se encontram ainda pendentes.

Em relação à avaliação quanto à existência de recomendações da CGU pendentes de atendimento pela SNSA até o final do exercício em análise, analisou-se o Relatório de Gestão e o Plano de Providências Permanente da SNSA.

Na análise realizada, foram identificadas 29 recomendações que a Unidade listou em seu relatório de gestão como atendidas (quadro A.11.2.1), mas que, na avaliação da CGU permanecem pendentes:

Ordem	Identificação do Relatório de Auditoria	Item do Relatório de Auditoria	ID da recomendação no sistema da CGU
20	201406272	Constatação 36	129253
23	201406272	Constatação 31	129279
24	201406272	Constatação 31	129283
25	625973	OFÍCIO 27918 2014 / SFC/DI/DIURB – Operação solidária	131042
26	201406272	Constatação 19	129266
27 a 30	201406272	Constatações 14, 17, 18 e 31	129270
31	201406272	Constatação 31	129272
32 a 34	201406272	Constatações 16, 17 e 31	129274
35	201406272	Constatação 31	129275
36	201406272	Constatação 31	129277
37 e 38	201406272	Constatações 22 e 31	129280
39	201406272	Constatação 31	129281
40	201406272	Constatação 31	129282
44	201406272	Constatação 31	129271
47	201406272	Constatação 15	129261
48	201216751	Constatação 10	82567
50	201216751	Constatação 10	82569
51	624045	NOTA TÉCNICA 2165 2014 / SFC/DI/DIURB - CAESB	132500
52 e 53	368934	NOTA TÉCNICA 2165 2014 / SFC/DI/DIURB - CAESB	132501
54	368934	NOTA TÉCNICA 2165 2014 / SFC/DI/DIURB - CAESB	132503



Ordem	Identificação do Relatório auditoria	Item do Relatório de Auditoria	ID da recomendação no sistema da CGU
55	368934	NOTA TÉCNICA 2165 2014 / SFC/DI/DIURB - CAESB	132504
56	368934	NOTA TÉCNICA 2165 2014 / SFC/DI/DIURB - CAESB	132505
57	368934	NOTA TÉCNICA 2165 2014 / SFC/DI/DIURB - CAESB	132506
58	368934	NOTA TÉCNICA 2165 2014 / SFC/DI/DIURB - CAESB	132385
59	368934	NOTA TÉCNICA 2165 2014 / SFC/DI/DIURB - CAESB	132492
60	368934	NOTA TÉCNICA 2165 2014 / SFC/DI/DIURB - CAESB	132494
61	368934	NOTA TÉCNICA 2165 2014 / SFC/DI/DIURB - CAESB	132496
62	368934	NOTA TÉCNICA 2165 2014 / SFC/DI/DIURB - CAESB	132498
63	368934	NOTA TÉCNICA 2165 2014 / SFC/DI/DIURB - CAESB	132499

Acerca das recomendações provenientes do relatório nº 201406272, constou do relatório de gestão, como resultados obtidos, a informação: “ *A manifestação da CGU acerca do pronunciamento da Unidade – Plano de Providências da SNSA atualizado - foi encaminhada à SNSA e encontra-se em fase de análise e discussão interna, a fim de se dar seguimento à matéria, com adoção de medidas posteriores*”. Todavia de acordo com o Plano de Providências Permanente da Unidade, para essa manifestação, enviada por meio do ofício nº 8192 de 10 de abril de 2015, já constava análise das respostas apresentadas e a informação de que as recomendações em questão permaneciam pendentes de atendimento.

Acerca das recomendações constantes do relatório 368934, a Unidade informou no campo Resultados Obtidos que as providências relativas à demanda encontram-se em curso.

Diante do exposto, considera-se que houve falha na elaboração do relatório de gestão, ao listar como atendidas recomendações que ainda se encontram pendentes.

- C) Inconsistências no quantitativo de transferências voluntárias com prestação de contas não apresentadas.



O relatório de gestão da Unidade apresenta o resumo da prestação de contas sobre transferências concedidas pela Unidade na modalidade de contratos de repasse (quadro 39 - A.6.5.3 e 41 – A.6.5.4). A partir das informações neles contida, o controle interno avaliou, conforme descrito no item 3.1.1.3 do presente relatório de auditoria, que haveria uma quantidade expressiva de contratos para os quais deveriam ter sido apresentadas as prestações de contas em exercícios anteriores, com contas não prestadas, bem como de contratos com contas apresentadas e ainda não analisadas.

Após ter recebido a versão preliminar do presente relatório, a Unidade se manifestou acerca dessa avaliação por meio da Nota Técnica SNSA nº 499/2015, de 11 de agosto de 2015:

“As informações relativas ao quantitativo de prestações de contas pendentes de recebimento ou análise pela CEF, que constaram do Relatório de Gestão de 2014, estão sendo objeto de verificação junto àquela entidade (conforme cópia do ofício anexa), além de estarem sendo objeto de batimentos com os dados constantes do SACI (Módulo Transferências Voluntárias).

Cabe esclarecer que o Quadro 39 do Relatório de Gestão (“Resumo da prestação de contas sobre transferências concedidas pela UJ na modalidade de convênio e de contratos de repasse”) foi preenchido a partir da extração e tratamento de dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal, solicitados exclusivamente para a confecção do Relatório.

Com base em consulta preliminar ao SACI, observou-se que, a princípio, os quantitativos apresentados no Quadro citado não refletem a real dimensão do número de prestações de contas em aberto referentes aos contratos de repasse da Unidade. Após certificação do quantitativo correto, será solicitada retificação do Relatório, para correção do Quadro 39. Registre-se ainda que será adotado como prática, para os próximos exercícios, a compilação das informações sobre prestações de contas e demais dados relativos às transferências (item 10 do Relatório de Gestão, Quadros 37, 39 e 41) a partir do Banco Validação, sem prejuízo de eventuais solicitações de dados junto à CEF, à época do Relatório de Gestão, para fins de conferência adicional. Cabe observar, no que se refere ao preenchimento do Quadro 41 (“Visão Geral da análise das prestações de contas de Convênios e Contratos de Repasse”), que será solicitado à CEF que inclua no Banco Validação, disponibilizado periodicamente ao Ministério, as informações sobre a quantidade de prestações de contas reprovadas. Além disso, serão feitos ajustes no SACI, para extração de tais dados”.

Da análise da informação apresentada, evidencia-se que a Unidade não dispõe de segurança quanto à precisão das informações contidas no relatório de gestão, no que diz respeito às prestações de contas dos contratos de repasse.

1.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Inadequação da estrutura organizacional e do quadro de pessoal frente às atribuições da Unidade.

Fato

A estrutura do Ministério das Cidades foi disciplinada pelo Decreto nº 4.665/2003, que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do



Ministério das Cidades. O referido normativo define em seu artigo 2º que a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental é formada pelos Departamentos de Departamento de Água e Esgotos, Departamento de Articulação Institucional e Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica.

Entretanto, comparando-se as competências especificadas para as Unidades da SNSA pelo Decreto nº 4.665/2003, com as descritas no Relatório de Gestão do exercício 2014 da Unidade no item 1.3. Organograma Funcional, verifica-se que não houve alterações que visassem adequar essa estrutura aos novos desafios e atribuições que a Unidade passou a exercer e existem atividades de uma determinada Diretoria estão sendo executadas por outra, como exemplo, a administração e manutenção do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Ambiental (SNIS), que estava prevista como atribuição do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica – DDCOT, mas está sendo executada pelo Departamento de Articulação Institucional – DARIN. Vejamos a comparação no quadro seguinte:

Quadro – Competências da SNSA.

Subunidade da SNSA	Competências Decreto nº 4.665/2003	Competências Relatório de Gestão
Departamento de Água e Esgotos	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidiar a formulação, o preparo e a articulação de programas e ações com recursos e financiamentos gerenciados pela União, inclusive operações de crédito externo com organismos internacionais, visando a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; e • Coordenar, supervisionar e avaliar os programas e ações de sua área de competência, inclusive daquelas que envolvam transferências voluntárias da União. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerir a aplicação dos recursos onerosos em saneamento, em especial os provenientes de fundos especiais, tais como o FGTS e o FAT; • Realizar a proposição, a normatização, a seleção, o monitoramento e a avaliação dos programas, ações e projetos; • Promover o enquadramento e a habilitação de operações de crédito propostas pelos órgãos e entidades públicas elencadas na Resolução nº 2.827/2001, do Conselho Monetário Nacional – CMN, e suas alterações, bem como aquelas propostas pelos Mutuários Privados e Mutuários Sociedades de Propósito Específico; • Desenvolver o monitoramento das operações de crédito selecionadas pelo Ministério, antes e após a contratação, e as operações de mercado incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; • Normatizar, analisar e acompanhar os projetos prioritários de infraestrutura; e • Promover a representação e a interlocução junto aos órgãos do sistema financeiro (Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Banco Central – BACEN e agentes financeiros) e ao Grupo de Apoio Permanente do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – GAP/CCFGTS.



Departamento de Articulação Institucional	<ul style="list-style-type: none"> desenvolver e propor modelos, programas e ações para a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos que induzam a universalização dos serviços e a estruturação sustentável do setor, com participação e controle social; desenvolver e propor modelos, programas e ações para a gestão dos sistemas de drenagem urbana, em consonância com os serviços de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver ações de planejamento e estudos setoriais, inclusive aqueles relativos ao Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, e Apoiar a elaboração de Planos de Saneamento locais; Acompanhar as atividades do Conselho das Cidades – ConCidades; Promover a articulação institucional, com Conselhos e demais Órgãos, unidades e atores do setor; Apoiar a melhoria da gestão dos serviços de saneamento e o Desenvolvimento institucional dos entes federados; Realizar a assistência técnica para instituições do setor de saneamento; Promover a cooperação técnica nacional e internacional; Gerir o Sistema de Informações em Saneamento (SNIS/SINISA); Promover o fomento da capacitação em saneamento ambiental; e Implementar ações de mobilização social e educação ambiental em Saneamento e de trabalho social, nos empreendimentos apoiados com recursos do PAC Saneamento.
Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica	<ul style="list-style-type: none"> Prestar apoio técnico a estados, municípios e aos prestadores de serviços de saneamento ambiental; Desenvolver e propor ações que contribuam para a capacitação técnica dos profissionais e instituições que atuam no setor; Promover a disseminação de tecnologias e a realização de campanhas de mobilização social, visando o uso eficiente dos recursos naturais, bens e serviços; Propor instrumentos de incentivo ao desenvolvimento tecnológico do setor de saneamento ambiental, em articulação com as instituições de pesquisa e de difusão tecnológica, bem assim com os demais segmentos produtivos relacionados à área; Formular e propor diretrizes, normas e procedimentos para a implementação dos programas e ações de saneamento ambiental que envolvam recursos e financiamentos; 	<ul style="list-style-type: none"> Gerir os recursos do OGU, para o setor saneamento; Realizar a proposição, normatização, seleção, monitoramento e avaliação dos programas, ações e projetos, apoiados com recursos do OGU; e Promover a interlocução com demais atores que atuam no setor (proponentes, Caixa Econômica Federal, órgãos de controle, Ministério Público, agentes operadores e órgãos ambientais).



	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar, operar e manter atualizado o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Ambiental (SNIS), promovendo a sua disseminação; • Propor diretrizes, normas e procedimentos relativos ao setor de saneamento ambiental, em especial aqueles de regulamentação da prestação de serviços; e • Elaborar, em conjunto com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, a proposta do Plano Plurianual no que concerne ao setor de saneamento ambiental. 	
--	--	--

Fonte: Decreto nº 4.665/2003 e Relatório de Gestão SNSA (2014)

A ampliação das atribuições resultou em volumes de recursos substancialmente maiores a serem geridos pela Unidade, sem a necessária adequação das atribuições previstas em sua estrutura regimental e força de trabalho. Essa desproporção gera inevitável sobrecarga em setores/servidores da Unidade, trazendo prejuízos ao cumprimento de suas metas e obrigações. Faz-se, portanto, necessário promover a adequação da estrutura regimental da Unidade em relação às atribuições realizadas de fato pelos Departamentos integrantes da SNSA.

De acordo com informações do Relatório de Gestão, a SNSA tem envidados esforços junto à Secretaria Executiva para a adequação da sua estrutura organização formal e do seu quadro de pessoal frente as suas atribuições institucionais, formalizando pedido nesse sentido. Além disso, em 2011, a SNSA apresentou proposta de reestruturação organizacional da Unidade, em que também pautou pela necessidade do incremento do seu quadro pessoal.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica das ações executadas pela SNSA.

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da Unidade, com extensão correspondendo a 91% do total das despesas executadas em relação ao programa 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres e a 86% quanto ao Programa 2068 - Saneamento Básico, conforme discriminado abaixo:

Quadro: Informações Básicas das Principais Ações Executadas pela Unidade



Programa - descrição	Ação (projeto/atividade/ Op.Especiais) - descrição	Finalidade	Forma de implementação/ detalhamento	Representatividade
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	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.	Transferência voluntária de recursos do OGU, realizada por meio de apresentação e aprovação de projetos. Os proponentes com projetos aprovados tecnicamente firmarão contrato de repasse/termo de compromisso com a Caixa Econômica Federal.	91%
2068- Saneamento Básico	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	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.	Transferência voluntária de recursos do OGU, realizada por meio de apresentação e aprovação de projetos. Os proponentes com projetos aprovados tecnicamente firmarão contrato de repasse/termo de compromisso com a Caixa Econômica Federal.	38%
2068- Saneamento Básico	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	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	Transferência voluntária de recursos do OGU, realizada por meio de apresentação e aprovação de projetos. Os proponentes com projetos aprovados tecnicamente firmarão contrato de repasse/termo de compromisso com a Caixa Econômica	48%



	de Desenvolvimento.	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.	Federal.	
--	---------------------	---	----------	--

Fonte: Cadastro de Ações/SIAFI

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Informações básicas das ações de Governo 10SC, 1N08 e 10SG.

Fato

Trata-se de informações básicas acerca das principais ações sobre a responsabilidade da SNSA:

- Ação 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;
- Ação 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; e
- Ação 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.

As Ações 10SC e 1N08 têm por finalidade 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.

Estas Ações se inserem no contexto do Programa de Governo 2068 – Saneamento Básico, o qual tem por objetivo realizar ações estruturantes dirigidas à melhoria da gestão e a obras de infraestrutura dirigidas à expansão da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas.

Por sua vez, a Ação 10SG tem por finalidade 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. Essa ação se insere no contexto do Programa de Governo 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a



Desastres, que tem por objetivo a promoção de ações de prevenção de desastres naturais.

A implementação dessas Ações se dá por meio de apresentação e aprovação de propostas, sendo que os proponentes das propostas selecionadas deverão apresentar, dentro do prazo estabelecido no calendário, o plano de trabalho, o projeto técnico da iniciativa e os demais documentos exigidos pela legislação pertinente e firmarão contrato de repasse (ou termos de compromisso, para os contratos do PAC) com a Caixa Econômica Federal para implementação da iniciativa, que atuará na condição de mandatária contratada pelo Ministério das Cidades.

A avaliação realizada no macroprocesso denominado “Monitoramento da carteira de empreendimentos apoiados pela SNSA com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC” que se equivale ao macroprocesso “Gestão e monitoramento dos investimentos em saneamento básico oriundos do Orçamento Geral da União” do Relatório de Gestão, cuja finalidade é acompanhar a situação das transferências a estados e municípios, operacionalizadas pela Caixa, destinadas à execução de seus programas de governo, contemplou uma análise das Ações 10SC, 1N08 e 10SG.

O resultado das análises está registrado nos itens 2.1.1.4 e 3.1.1.1 deste Relatório.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015.

Fato

Quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015, de responsabilidade da SNSA, verificou-se que a Unidade 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 quatorze 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.

Tabela: execução objetivo 0169

META PREVISTA	EXECUTADO EM 2014 (R\$)	EXECUÇÃO ATÉ 2014 (R\$)	% 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	0,39 bilhão	9,88 bilhões	109,78
---	----------------	-----------------	--------

Fonte: Relatório de Gestão

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.

Tabela: execução objetivo 0610

META PREVISTA	EXECUTADO EM 2014 (R\$)	EXECUÇÃO ATÉ 2014 (R\$)	% EXECUTADO
Contratar R\$ 14,5 bilhões, por meio de seleções públicas, para apoio à execução de intervenções de esgotamento sanitário em municípios com baixos índices de acesso aos serviços ou tratamento insuficiente.	5,27 bilhões	14,65 bilhões	101,03
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	1,15 bilhão	2,64 bilhão	88,00
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	5,42 bilhões	11,28 bilhões	173,54

Fonte: Relatório de Gestão

Como meta qualitativa nesse objetivo a Unidade definiu “*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*”.

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.

Tabela: execução objetivo 0353

META PREVISTA	EXECUTADO EM 2014 (R\$)	EXECUÇÃO ATÉ 2014 (R\$)	% EXECUTADO
Contratar R\$ 600 milhões para realização de projetos e planos de saneamento básico	8,44 milhões	515,44 milhões	85,91



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	4	37	370%

Fonte: Relatório de Gestão

Nesse objetivo foram definidas as seguintes metas qualitativas:

Quadro: Metas qualitativas objetivo 0353

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
Fortalecer e monitorar as ações do trabalho socioambiental
Elaborar 3 Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)
Implantar as atividades de monitoramento e revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)
Contratar R\$ 2 bilhões para a execução de intervenções de redução e controle de perdas em sistemas de abastecimento de água

Fonte: Relatório de Gestão

É importante destacar que as metas estabelecidas relativas à contratação de investimentos englobam, além de contratações com recursos do OGU (não onerosos), contratações com recursos oriundos de financiamentos (onerosos).

Da análise dos quadros acima verifica-se, em relação às metas dos objetivos 0169 e 0610, que até o momento, com exceção da meta referente a apoio à execução de intervenções de resíduos sólidos urbanos no qual não ocorreram seleções de empreendimentos durante os exercícios de 2012 a 2014, as demais estão sendo cumpridas, com a superação das metas na maioria dos casos.

Quanto à baixa execução da meta ***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 a decisão de não haver processo seletivo foi do Grupo Executivo de Acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento - GEPAC.

Em relação ao objetivo 0353 verificou-se que apenas a meta ***Apoiar a elaboração de 20 estudos e/ou pesquisas para desenvolvimento científico e tecnológico de saneamento básico*** está com o resultado muito aquém do previsto. *Sobre o assunto a Unidade apresentou as seguintes informações no Relatório de Gestão:*

“Para a implementação da meta referente à elaboração de estudos e/ou pesquisas para desenvolvimento científico e tecnológico, a SNSA conta com recursos oriundos de Acordo de Empréstimo firmado com o Banco Mundial, no âmbito do Programa Interáguas. Em 2014, 8 (oito) termos de referência para contratação de consultor individual foram lançados. Destes, 6 (seis) consultores individuais foram efetivamente contratados, sendo 1 (um) para o desenvolvimento técnico-conceitual e institucional do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA); 1 (um) para apoio técnico especializado às ações de gestão das perdas de água e uso eficiente de energia



elétrica em sistemas de abastecimento de água; 2 (dois) para ações relativas ao Sistema Integrado de Gestão em Saneamento (GSAN); 1 (um) para apoio técnico às ações de fomento à regulação em saneamento básico e 1 (um) para apoio técnico à ação de Planos Municipais de Saneamento Básico. Dois termos de referência ainda lograram a contratação: 1 (um) relativo à Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA) e outro relativo ao Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (SACI), cuja seleção ainda está em andamento. Também, foram lançadas duas manifestações de interesse, visando futura contratação de empresa de consultoria: uma relativa à ação de Perdas de Água e Eficiência Energética e outra para a ação de Reuso de Efluentes Sanitários Tratados.”

Embora ainda não se tenha concluído nenhum estudo nessa meta, se comparado a 2013, houve um avanço em 2014, com a contratação de consultores. Entretanto, é importante destacar a necessidade urgente de avanços nessa meta, ou seja, é preciso que a SNSA adote providências adicionais em 2015 visando recuperar o atraso na execução dessa meta.

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 novamente 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.

Em relação a essa meta, na Auditoria de Contas referente ao exercício de 2013, a Unidade informou que para 2014 a SNSA havia apresentado 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 que estava aguardando a decisão governamental sobre a inclusão desta linha de ação. Dessa forma constata-se que a ausência de execução nessa ação não pode ser imputada à falta de providências da SNSA, e sim à decisão do governo em como alocar os recursos disponíveis.

No que se refere 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 2014 foi publicado o manual para a execução das ações do trabalho socioambiental, elaborado em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do MCidades – SNH e que ao longo do período, a SNSA acompanhou a execução do trabalho social, visando, em parceria com a Caixa, orientar os agentes executores na implementação das ações em conformidade com o novo normativo.

Conforme pode se verificar essa meta é de difícil mensuração, entretanto, avaliando as informações apresentadas pela SNSA considera-se que a Unidade está adotando providências para alcançar a meta prevista.

Em relação às metas “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” e “Elaborar 3 Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento



Econômico (RIDE)”, foi solicitado, para análise e aprofundamento, os processos referente aos seguintes Termos de Compromisso:

- Termo de Cooperação firmado com o CDT/UnB, cujo objeto é desenvolver projeto de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para aprimoramento do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, englobando termo aditivo para o desenvolvimento do subsistema “Sistema Municipal de Informações em Saneamento”, que integrará o Sistema Nacional de Informações em Saneamento – Sinisa;
- Termo de Cooperação firmado com o CNPQ (Edital MCT/CNPQ/MCidades nº 043/2010), cujo objetivo é apoiar propostas que visavam promover a articulação, consolidação e/ou formação dos Núcleos Regionais da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA; e
- Termo de Cooperação nº 674746, firmado com o CDT/UNB, cujo objetivo é elaborar o estudo do Diagnóstico do Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDE.

Também foram aprofundados os exames em relação à meta de “Implantar as atividades de monitoramento e revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)”.

Os resultados verificados foram os seguintes:

Para atingir a meta de ***Estruturar e implantar o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa)***, a SNSA, por intermédio de ajuste firmado com o CDT/UnB, vem implementando melhorias graduais no Sistema Nacional de Informações em Saneamento - SNIS, bem como promoveu o desenvolvimento conceitual e tecnológico do Subsistema Municipal de Informações em Saneamento - Simisab (Sistemas Municipais) que deverá estar futuramente articulado com o Sinisa.

Desse modo, a estratégia da SNSA para a estruturação e implementação do Sinisa é dar continuidade às melhorias do atual SNIS e, paralelamente, promover a contratação de consultor independente para executar o desenho do projeto técnico-conceitual do Sinisa e de empresa para o desenvolvimento dos módulos iniciais do Sinisa. Ressalta-se que as melhorias efetuadas no SINIS serão integralmente aproveitadas em plataforma ampliada no Sinisa.

Verifica-se, portanto, que a SNSA está envidando esforços para melhoria do SNIS e implementação do futuro Sinisa, entretanto cumpre dar celeridade à contratação de empresa para o desenvolvimento dos módulos do Sistema Sinisa e estruturar como se dará o aproveitamento do atual SNIS, bem como do Subsistema Municipal Simisab.

No que concerne à meta referente a ***Elaborar 3 Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)***, a Unidade firmou o Termo de Cooperação – TC nº 674.746 com o CDT/Unb, tendo como objeto a elaboração do estudo: diagnóstico do saneamento básico das regiões integradas de desenvolvimento (RIDES) do Brasil (RIDE DF e entorno, RIDE Polo Grande Teresina/PI e RIDE Polo Petrolina e Juazeiro/BA) e, conforme documentação encaminhada, demonstrou a execução regular do TC, entretanto, houve a prorrogação



do prazo do ajuste para 31/12/2015 em razão de dificuldades operacionais da parceira FUB/UnB, estando ainda em andamento as atividades relativas a elaboração do Diagnóstico Analítico (Parte I), da Visão Estratégica (parte II) e do Plano Regional de Saneamento Básico das RIDES (Parte III), que juntas comporão o diagnóstico do saneamento básico das três regiões integradas de desenvolvimento que foram selecionadas para a materialização dessa meta.

Ressalte-se que, em pontos específicos do presente Relatório, consta maior detalhamento acerca do andamento da implementação das metas relativas à estruturação e implantação do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa) e da elaboração de 3 Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

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***, verificou-se, em análise ao processo nº 80000.011305/2009-22, que o Ministério das Cidades firmou Termo de Cooperação/Termo de Execução Descentralizada com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq em função da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA), que foi criada em 2004, com objetivo de reunir, articular e integrar um conjunto de instituições e entidades com objetivo de promover o desenvolvimento institucional do setor, mediante soluções de capacitação, intercâmbio técnico e extensão tecnológica.

Em análise ao referido ajuste cujo objetivo era apoiar propostas que visavam promover a articulação, consolidação e/ou formação dos Núcleos Regionais da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA, verificou-se que o primeiro ciclo de atividades foi finalizado em junho de 2009. Nesse primeiro ciclo foram selecionados quatro núcleos regionais (Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Sul).

Para o segundo ciclo de atividades da ReCESA estavam definidas² quatro ações que objetivam a consolidação dos Núcleos Regionais, bem como o avanço na atuação em rede, quais sejam:

- Consolidação das Coordenações Regionais, com atenção especial à implantação de Núcleo na Região Norte;
- Consolidação da plataforma pedagógica que leve em conta as peculiaridades regionais e as diferentes políticas, técnicas e tecnologias;
- Construção da proposta de certificação profissional;
- Identificação, proposição e implementação de estratégias de sustentabilidade.

Para tanto estavam previsto recursos na ordem de R\$ 5.500.000,00, conforme demonstra o quadro abaixo, entretanto, apenas o Ministério das Cidades, por meio da PORTARIA Nº 281/SPOA/SE/MCIDADES, de 18/06/2010, descentralizou créditos orçamentários e repasse financeiros ao CNPq, no valor de R\$ 1.000.000,00. Dessa forma, a ausência do repasse do total dos recursos previstos prejudicou o andamento das atividades do segundo ciclo.

ÓRGÃO	MONTANTE R\$
-------	--------------

² Nota Técnica SNSA/MCIDADES nº 311/2009.



Ministério das Cidades	2.000.000,00
Ministério do Meio Ambiente	1.000.000,00
Ministério de Ciência e Tecnologia	2.000.000,00
Funasa	500.000,00

Foi solicitada a Unidade que informasse qual a situação atual dos núcleos já implantados (Sudeste, Sul, Centro-Oeste, Nordeste) e da implantação do núcleo na região Norte, considerando que a meta era apoio a implantação de cinco núcleos regionalizados por macrorregião brasileira, e considerando que um dos objetivos do segundo ciclo, de acordo com a Nota Técnica SNSA/MCIDADES nº 311/2009, seria a consolidação das Coordenações Regionais e implantação do núcleo na região Norte.

Em atenção à Solicitação de Auditoria a Unidade apresentou as seguintes informações, por meio da Nota Técnica n.º 332/2015/DARIN/SNSA/MCIDADES:

“O desenvolvimento das atividades dos núcleos regionais da ReCESA deu-se por meio de editais específicos, os quais previram atividades e resultados determinados, como os descritos nos Relatórios Finais de atividades produzidas por cada núcleo regional em cumprimento ao Edital MCT/CNPQ/MCidades nº 043/2010 (Anexos 4, 5 e 6). Com o encerramento de cada edital, coube à cada núcleo o desenvolvimento e a continuidade das atividades, em formato de Rede, como previsto nas diretrizes de constituição da ReCESA.

Todo o material produzido pode ser utilizado para atividades de capacitação diversas. Quanto ao núcleo norte, já foram realizadas articulações entre a SNSA/MCidades e Universidades da Região Norte brasileira, visando conceber o modelo mais efetivo para promover a atuação da ReCESA na Região, por meio do fomento à estruturação do Núcleo Regional e realização de atividades de capacitação em áreas temáticas do saneamento básico, respeitando-se as peculiaridades locais.”

Diante da manifestação da Unidade verifica-se que ainda falta avançar na consolidação dos núcleos já implantados e principalmente na implantação do núcleo da região Norte.

Sobre essa meta, a Unidade informou ainda no Relatório de Gestão, que em 2014 foram executadas duas edições do Curso de Ensino à Distância sobre planos de saneamento básico, elaborado na vigência do segundo ciclo da ReCESA.

Em relação aos cursos executados em 2014 foi solicitada a SNSA que:

- Informasse se os cursos foram realizados com o valor descentralizado ao CNPQ;
- Apresentasse a documentação que comprova a realização dos cursos;
- Informasse a quantidade de pessoas capacitadas, bem como de que forma a realização dos cursos contribuiu para o cumprimento da meta prevista.

“Como informado, coube ao Núcleo Regional Sul (Nucasil), o desenvolvimento de materiais para capacitações a distância. Neste sentido, pactuou-se entre os integrantes da ReCESA, a necessidade de desenvolvimento de cursos a distância para elaboração de Planos de Saneamento Básico, em conformidade ao estabelecido na Lei 11.445/2007.



O objetivo principal do Curso de Ensino a Distância sobre Planos de Saneamento é apoiar os municípios na elaboração de seus Planos de Saneamento Básico, em conformidade à Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e ao seu decreto regulamentador, Decreto 7.217/2010. Os planos devem incorporar os quatro componentes do saneamento (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas) e contemplar todo o território municipal, ou seja, áreas urbanas e rurais.

Assim, parte dos recursos descentralizados ao CNPq e, conseqüentemente ao Nucasul, foi utilizado para a concepção do curso, projeto pedagógico, preparação do material didático, formulação dos instrumentos de avaliação e produção de vídeos de apoio ao aprendizado, além de sistematização de leituras complementares.

Para a concepção do curso e produção do material, foram utilizados guias já produzidos, bem como houve contribuições dos demais núcleos regionais e da SNSA/MCidades.

Com todo o curso finalizado, este foi inserido no Portal de Capacitação do Ministério das Cidades – Portal Capacidades, www.capacidades.gov.br. Coube à Gerência de Capacitação da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, responsável pela coordenação do Portal Capacidades, em parceria com a ReCESA, a inserção do material na plataforma, a mobilização dos participantes, a realização do curso e o acompanhamento da execução das duas edições realizadas em 2014 .

A primeira edição foi realizada de 12/02/2014 a 14/04/2014. Já a 2ª edição foi realizada de 22/11/2014 a 30/01/2015. A primeira edição contou com 1500 (mil e quinhentos) participantes inscritos, sendo que destas, 1277 (mil, duzentos e setenta e sete) participaram efetivamente do curso. Já na segunda edição, foram 1.339 (mil, trezentos e trinta e nove) inscritos, sendo que destes, um total de 938 (novecentos e trinta e oito) participaram efetivamente do curso. Os Anexos 8 e 9 constam do Relatório de Atividades da 1ª e 2ª edição, respectivamente .

A capacitação na temática planos de saneamento básico ganha relevância, uma vez que após 31 de dezembro de 2015, a existência de plano de saneamento básico será condição para o acesso a recursos orçamentários da União quando destinados a serviços de saneamento básico. Tal importância é demonstrada pela alta demanda de inscrições para as duas edições do curso. Ressalta-se que a opção pelo formato a distância visou o maior alcance proporcionado por este método, proporcionando a capacitação de pessoas de todas as regiões do país .”

Diante do exposto, embora a SNSA tenha realizado em 2014 os cursos sobre planos de saneamento básico, para alcançar a meta estabelecida é necessário que a SNSA adote medidas adicionais visando implantar o núcleo da região Norte, bem como fortalecer e dar sustentabilidade aos núcleos já constituídos de forma a consolidar a Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental.

Finalmente, para a meta de **Implantar as atividades de monitoramento e revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)**, a Unidade informou que instituiu o GTI-Plansab como principal instrumento de acompanhamento do Plano.



De acordo com os calendários de reuniões para 2014 e 2015, foram previstas a realização de oito reuniões, sendo quatro a cada exercício. A unidade encaminhou as atas da 1ª, 2ª e 3ª reuniões do GTI, sendo possível inferir, pelo teor das deliberações, que as atividades de acompanhamento do monitoramento, implementação, avaliação e revisão do Plano, se referem basicamente ao levantamento inicial de informações e definição de metodologias para a realização desse acompanhamento.

No que concerne à revisão anual, prevista no § 2º do art. 52 da Lei nº 11.445/2007, o qual determina que o Plansab será avaliado anualmente e revisado a cada quatro anos, verifica-se que embora o Plano esteja vigente desde 06/12/2013, data da publicação da Portaria nº 571/2013, ainda não foi apresentado o relatório da primeira avaliação do Plano.

Desse modo, no que concerne às atividades de acompanhamento do Plansab, verifica-se a ausência de divulgação da primeira avaliação anual do Plano, falta de transparência nas deliberações do GTI-Plansab e falta de definição das metodologias para execução do acompanhamento do monitoramento, avaliação, implementação e revisão do Plano, como abordado nas constatações “Atrasos na avaliação do Plansab” e “Falta de transparência das deliberações do GTI-Plansab” deste Relatório.

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

Além disso, para o caso das ações de *“Contratar R\$ 2 bilhões para a execução de intervenções de redução e controle de perdas em sistemas de abastecimento de água”* e *“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”*, no qual não houve execução, tal situação não pode ser imputada à falta de providências da SNSA, pois foi uma decisão governamental que foge da governabilidade da SNSA.

Nos casos das metas *“Apoiar a elaboração de 20 estudos e/ou pesquisas para desenvolvimento científico e tecnológico de saneamento básico”*, *“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”*, *“Estruturar e implantar o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA)”*, *“Implantar as atividades de monitoramento e revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)”*, embora a SNSA esteja atuando na execução dos objetivos previsto, é preciso que a Unidade adote providências adicionais, a fim de conseguir concluir as metas nos prazos previstos.

Finalmente é preciso ressaltar a informação disponibilizada pela SNSA, no seu RG, que em várias contratações diversos contratos foram cancelados, em função de: perdas de prazo para início de obra e para efetivação do contrato de repasse; vencimento de cláusula suspensiva; desistência do proponente; e obras apoiadas paralisadas há mais de doze meses. Em relação a esse fato é preciso que a SNSA busque alternativas visando solucionar os problemas relatados, em particular, aprimorando as rotinas de monitoramento da carteira de empreendimentos, conforme relatado em item específico deste relatório.

Além disso, é preciso ressaltar ainda 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.

2.1.1.4 INFORMAÇÃO

Informação Avaliação dos Resultados das Ações de Governo.

Fato

Em relação às ações da Lei Orçamentária Anual - 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.

Quadro: Execução Física e Financeira das Ações

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.	102.046 famílias beneficiadas	16.598 famílias beneficiadas	16,27	373.771.839,00	305.398.944,83	60.683.028,40	16,24
	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.	115.697 famílias beneficiadas	7.411 famílias beneficiadas	6,41	513.154.959,00	384.693.383,94	32.290.220,81	6,29
	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.	9.860 famílias beneficiadas	109 famílias beneficiadas	1,11	123.105.295,00	85.158.149,04	1.417.424,40	1,15
	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	1.979 famílias beneficiadas	0	0	8.100.000,00	78.334,05	0,00	0



Programa	Ação	Meta Física			Meta Financeira R\$			
	de Regiões Integradas de Desenvolvimento.							
	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.	404.198 projetos apoiados	64 projetos apoiados	0,02	27.976.423,00	23.667.134,19	6.430.123,48	22,98
	12MH – Apoio à Redução e Controle de Perdas de Água em Sistemas de Abastecimento em Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50 mil Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150 mil Hab	01 projeto apoiados	0	0	100.000,00	0,00	0,00	0
	20NW - Apoiar a Estruturação e Implementação do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA.	01 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	2.126.571,00	2.126.571,00	0,00	0
	20Z5 - Desenvolvimento de Atividades de Capacitação, Assistência Técnica e Desenvolvimento Científico e Tecnológico voltados ao Setor de Saneamento - Nacional	01 projeto apoiado	0	0	424.483,00	0,00	0,00	0
	8871 - Apoio à Elaboração e Monitoramento de Planos de Saneamento Regionais e Nacional	04 projetos apoiados	0	0	4.600.000,00	1.937.899,13	784.074,27	17,0
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.	346.093 famílias beneficiadas	88.330	25,52	987.202.300,00	664.726.114,45	291.489.253,40	29,53

Fonte: Relatório de Gestão

Do quadro acima se verifica a baixa execução de todas as ações. Verifica-se, também, 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. A unidade informou, no RG, que nesses casos a meta física é calculada com base na liquidação da despesa, considerando-se



valores de base aplicados por família, conforme tipo de empreendimento de saneamento (modalidade).

Sobre esse assunto, na Auditoria de Contas do Exercício de 2013, foi recomendado à SNSA que formulasse uma metodologia de aferição de metas físicas para cada tipo de empreendimento apoiado, que fosse fundamentada em dados reais coletados em campo. Embora a recomendação ainda não esteja atendida, não será objeto de constatação específica neste Relatório, pois já está sendo tratada no Plano de Providências Permanente-PPP da Unidade.

Outro fato observado no RG é 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.

Em relação às dificuldades encontradas pela SNSA na execução das ações e as providências adotadas para superar essas dificuldades, seguem abaixo as informações apresentadas pela Secretaria no Relatório de Gestão.

Ação 10SG – Manejo de Águas Pluviais

A Unidade informou, assim como em 2013, 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 outras 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 ressaltou novamente 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.

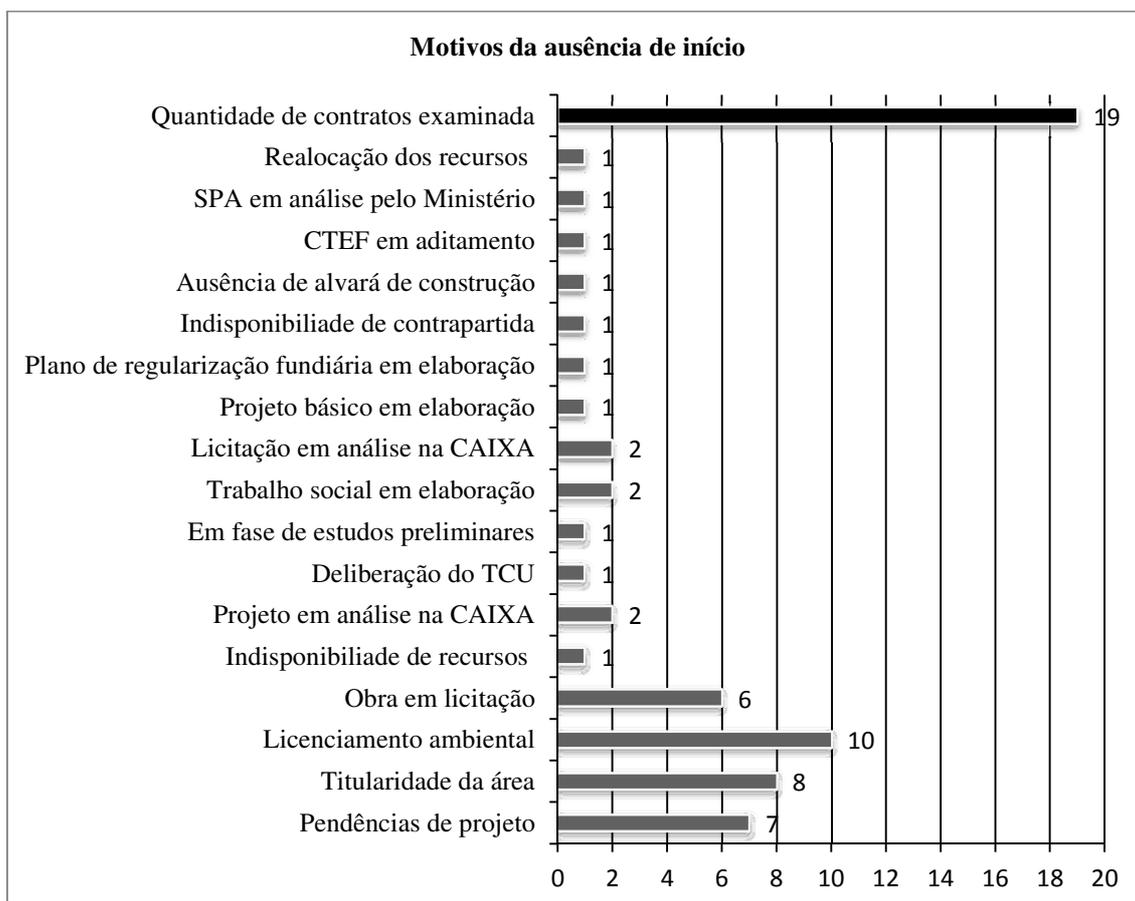
Com relação às estratégias para auxiliar na continuidade das obras, a Unidade destacou que, em 2014, foram realizadas reuniões presenciais, videoconferências e visitas técnicas *in loco* tanto com os proponentes que apresentavam dificuldades em iniciar as obras, quanto com aqueles cuja situação era de entrave para a retomada das obras paralisadas e atrasadas, buscando alternativas e prazos para a solução de problemas.

A realização de reuniões presenciais e videoconferências nos empreendimentos da ação 10SG foram evidenciadas no trabalho realizado em relação à avaliação do macroprocesso denominado “Monitoramento da carteira de empreendimentos apoiados pela SNSA com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”.

Naquele trabalho, foram examinados os apontamentos que os servidores da Unidade registravam em sistema corporativo acerca das ações de monitoramento realizadas. Dezesesseis dos dezenove empreendimentos da amostra eram integrantes da ação 10SG. Por esse motivo, os resultados levantados acerca dos motivos para ausência de início representam adequadamente os problemas verificados nos contratos da ação, e corroboram os informados pela Unidade no relatório de gestão.

Quadro: Motivo da Ausência de Início das Obras.





Fonte: Relatório preliminar nº 201503392, referente a ação de controle para avaliação do macroprocesso de monitoramento da carteira de empreendimentos do PAC.

Para a maioria dos problemas identificados a Unidade deve buscar mecanismos para minimizá-los 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.

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

Dentre os fatores que dificultaram a execução dessas ações no exercício de 2014, a Unidade citou a restrição financeira imposta pela STN, que se iniciou de forma mais branda em meados do ano e progrediu para um atraso de três meses no final do ano onde não houve nenhuma liberação.

Em relação à restrição financeira a SNSA informou que a credibilidade das ações do PAC Saneamento obtida desde seu início, quando sempre foi destacado o fato de não existir registro de falta de recursos financeiros, foi desfeito. A Unidade destacou que para os servidores que operacionalizam as operações junto aos compromissários cria-se uma situação embaraçosa, pois é difícil cobrar execução quando os pagamentos a serem repassados pela União estão atrasados.

A unidade informou ainda que este problema resultou na diminuição do ritmo da execução e até mesmo resultou na paralisação de obras por dificuldade financeira do executor.



Em relação à restrição financeira não há o que se recomendar, pois esse fator não está na governabilidade da Unidade.

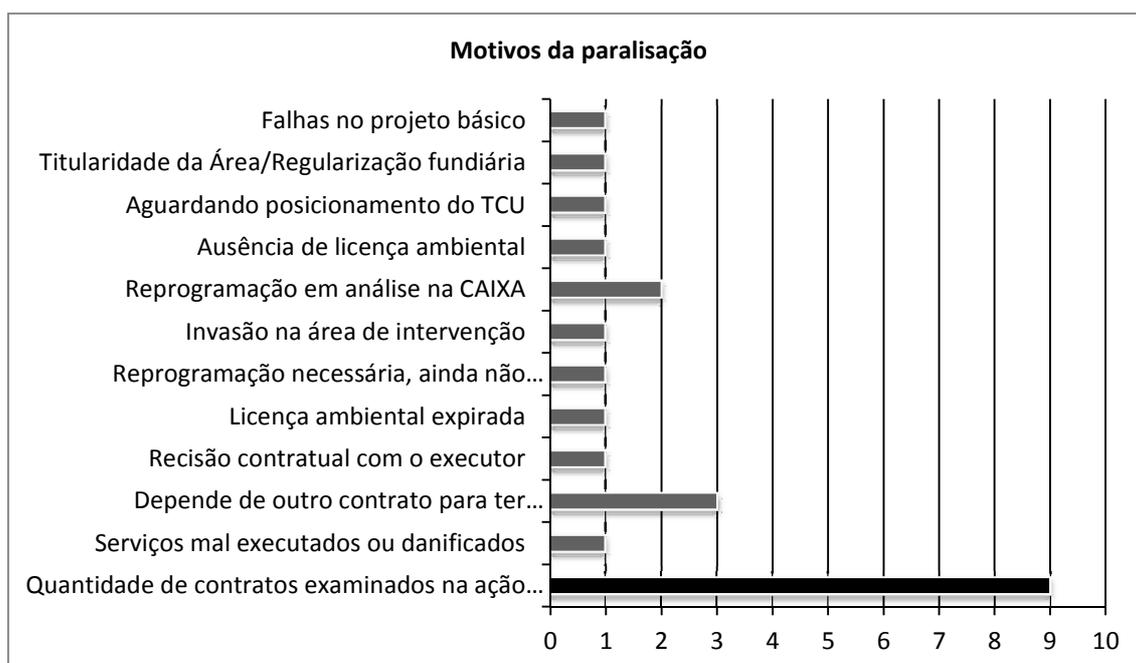
Ação 10S5 – Saneamento Integrado

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

- O contingenciamento de recursos pela Secretaria do Tesouro Nacional, a partir de outubro de 2013;
- Decisões do TCU com impacto sobre a execução de alguns empreendimentos;
- Dificuldades nas negociações para reassentamento de famílias;
- Dificuldades para obtenção de licenciamento ambiental;
- Deficiências nos quadros técnicos de proponentes.

Em relação às medidas adotadas para enfrentar as dificuldades a Unidade informou que um dos focos do monitoramento das obras de saneamento integrado, no exercício, foram os empreendimentos não iniciados, atrasados ou paralisados e que uma série de reuniões presenciais ou por videoconferência foram realizadas ao longo do ano, visando buscar alternativas junto aos proponentes e à Caixa para resolver a situação destes empreendimentos. Além disso, foram efetuados monitoramentos por meio de contatos com os proponentes e a Caixa, por videoconferências ou por telefone, de forma a auxiliá-los a vencer os obstáculos apresentados.

No trabalho realizado para avaliação do monitoramento de empreendimentos do PAC, de uma amostra de 23 empreendimentos com obras paralisadas para os quais se examinou anotações registradas no sistema corporativo, nove se referiam a empreendimentos da ação 10S5. Dentre os motivos de paralisação observados nessa amostra, destacam-se:



Fonte: Anotações de monitoramento no sistema SACI. Amostra de 9 fichas examinadas.



Os dados da amostra examinada corroboram a informação da unidade em relação aos problemas que impactaram a execução dessa ação.

A Unidade informou ainda que, durante o exercício de 2014, o número de visitas às obras (monitoramento in loco) foi extremamente reduzido devido ao déficit de pessoal na Gerência de Saneamento Integrado e que tal situação compromete extremamente o desempenho das obras de saneamento integrado, uma vez que por se tratar de obras extremamente complexas, é essencial o monitoramento presencial, com alto grau de envolvimento com os executores, de forma a buscar soluções para uma execução mais eficiente.

Quanto às dificuldades para obtenção de licenciamento ambiental, 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 às deficiências nos quadros técnicos dos proponentes 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.

Em relação ao contingenciamento de recursos, embora a Unidade informe que os recursos contingenciados impactaram a execução da ação verifica-se que dos R\$85.158.149,04 empenhados apenas R\$ 1.417.424,40 foram liquidados. Esse fato demonstra que não foi o contingenciamento o responsável pela baixa execução da ação.

Quanto às dificuldades nas negociações para reassentamento de famílias, não há o que se recomendar, pois esse fator não está na governabilidade da Unidade.

Ação 116I – Manejo de Resíduos Sólidos

De acordo com informações do Relatório de Gestão a redução da dotação orçamentária inicialmente prevista na LOA 2014, em relação à LOA 2013, e sua execução nula em 2014, se explicam 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.

A Unidade informou que, em 2014, continua sendo observada a rejeição dos moradores dos bairros onde os galpões de triagem estão sendo instalados, o que tem impactado na execução dos empreendimentos, gerando manifestações populares, ações de políticos e inclusive depredações nas obras em andamento. Neste caso, impossibilitando a continuidade das obras e forçando o proponente a buscar outros terrenos e o respectivo reinício dos processos de contratação de empresa, com prejuízos aos cofres públicos, pois não há funcionalidade das etapas que foram executadas.



Outro problema relatado pela Unidade foi à 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, na maioria dos casos, o proponente tem que arcar com a diferença do valor de repasse e da licitação, como contrapartida, sendo que alguns municípios não possuem condições financeiras para complementar o valor contratado pela licitação atual. 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.

Desde 2013 a SNSA vem apresentando as medidas adotadas para superar as dificuldades encontradas na execução da ação 116I, entretanto, até o momento os problemas continuam, o que demonstra que essas medidas não estão sendo suficientes para superar os obstáculos. Além disso, o fato do escopo do programa não ter sido aprovado pela Casa Civil da Presidência da República inviabiliza a sua execução.

Quanto às ações **8871, 1P95, 12MH, 20NW, 20NV e 20Z5** do programa 2068, seguem abaixo as informações apresentados pela SNSA no RG, que demonstram o que foi executado em 2014:

Ações 8871 e 1P95



Em 2014, o governo federal iniciou as ações de implementação do Plansab, as quais, juntamente com o apoio aos planos regionais de saneamento básico das RIDE e aos Planos Municipais de Saneamento, são objeto das ações 8871 e 1P95.

Com a finalização do processo de elaboração do Plansab, em dezembro de 2013, foi instituído o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plano – GTI/Plansab, para acompanhar o monitoramento, a avaliação, a implementação e a revisão do Plano. Em 2014, deu-se início aos trabalhos do GTI. Além disso, foram realizados dois seminários, em Brasília e no Rio de Janeiro, com o objetivo de divulgar o Plano e de sensibilizar para a sua implementação os demais agentes envolvidos, tais como governos estaduais e municipais, prestadores de serviços, entidades reguladoras, sociedade civil, dentre outros. No primeiro semestre de 2014, iniciou-se também o levantamento de dados necessários à atualização e composição do relatório anual de avaliação do Plansab.

Em relação aos Planos Regionais das RIDE, no exercício de 2014, deu-se prosseguimento à execução do Termo de Execução Descentralizada firmado entre o MCidades e a Fundação Universidade de Brasília - FUB para elaboração do estudo denominado “Diagnóstico do Saneamento básico das RIDE”, com abrangência sobre as RIDE do Distrito Federal e Entorno; do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA; e do Polo Grande Teresina/PI, que incluem 45 municípios, pertencentes a 6 estados e o Distrito Federal. As principais ações desenvolvidas foram a participação em reuniões com os diversos atores políticos envolvidos (CODEVASF, SDR/MI, SRH/MMA, e SUDECO), o início do diagnóstico dos municípios e acompanhamento das atividades da equipe da UnB e da Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí - IFPI. Para 2015 estão previstas a conclusão do diagnóstico e do módulo “Visão Estratégica”.

Quanto às ações de planejamento municipal, que são realizadas por meio da ação 1P95, deu-se continuidade, em 2014, ao apoio à elaboração dos planos municipais de saneamento básico, que, nos termos da Lei nº 11.445/2007, são de formulação obrigatória pelos titulares dos serviços de saneamento. Em 2014, o MCidades continuou apoiando, com recursos orçamentários, a elaboração de 86 Planos de Saneamento Básico, firmados com 81 municípios e 5 consórcios públicos. Destes contratos, 56 foram iniciados e 9 planos foram concluídos. A expectativa é a elaboração de cerca de 140 planos municipais de saneamento básico e de 5 planos regionais, ao término dos contratos. A SNSA ainda realiza ações de capacitação em planos municipais, em complementação ao apoio financeiro oferecido.

Ação 20Z5

Em relação às atividades de capacitação (Ação 20Z5), foram realizadas diversas ações durante todo o exercício de 2014. Deu-se continuidade às atividades com apoio institucional e financeiro da CEF, no âmbito de termo de cooperação celebrado pelo MCidades. Foram realizados mais 4 “Seminários Regionais sobre Política e Planos de Saneamento”, nas cidades de Goiânia/GO, Salvador/BA, Porto Alegre/RS e Porto Velho/RO. Ainda disso, foram promovidas duas edições de cada um dos quatro cursos a distância do programa de capacitação “Acesso a Recursos de Saneamento”, realizados em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), cujos objetivos são fornecer elementos que possibilitem aos participantes adquirirem conhecimentos acerca da política pública de saneamento básico, de seus normativos e instrumentos, bem como dos procedimentos gerais para acesso a programas e recursos em saneamento



sob gestão da SNSA/MCidades, com vistas à melhor qualificação das demandas, projetos e investimentos em saneamento básico no país.

Em 2014, também foram realizadas duas edições do curso a distância “Planos de Saneamento Básico”, dirigido aos gestores e técnicos de municípios, governos estaduais, prestadores de serviços, consórcios, associações de municípios, agências reguladoras e outras entidades relacionadas ao saneamento, além da sociedade civil interessada no tema.

Sobre essa ação a Unidade destacou que foram realizadas várias atividades de capacitação, mas que não houve repasse de recursos ou gastos efetuados no período para as referidas atividades.

Ação 20NW

A Ação 20NW visa à implementação do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – Sinisa. As atividades de desenvolvimento do sistema, a partir do aprimoramento do SNIS, exigem a composição de equipe técnica especializada, no quadro permanente da Secretaria. Como solução temporária, foi firmado Termo de Cooperação com o CDT/UNB para desenvolvimento do subsistema “Sistema Municipal de Informações em Saneamento”, que integrará o Sinisa. Encontra-se em fase de formulação as diretrizes que subsidiarão a definição das regras de negócios e do desenvolvimento do sistema.

Em 2014, no âmbito do Termo de Cooperação com o CDT/UnB, deu-se andamento ao desenvolvimento do Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico - Simisab, que deverá integrar o Sinisa. A expectativa é de que a primeira versão do Simisab seja testada com respondentes dos municípios durante o ano de 2015.

Ação 20NV

A ação 20NV tem por objeto a implementação do Projeto de Desenvolvimento do Setor Água - Interáguas na área de saneamento básico – Projeto Interáguas/Saneamento, no âmbito do Acordo de Empréstimo 8074-BR – BIRD, firmado entre o governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). No âmbito do programa, o MCidades atua, de forma integrada com o MMA, o MI e a Agência Nacional das Águas – ANA, na promoção de ações de assistência técnica para o setor de saneamento, com foco voltado ao planejamento, à gestão, ao fortalecimento institucional e à capacitação. Em 2014, foram aprovados na LOA, inicialmente, investimentos de R\$ 2.126.571,00 para ações do Interáguas, os quais foram integralmente empenhados e inscritos em restos a pagar.

Ação 12MH

Em relação à ação 12MH, destinada à redução e controle de perdas de água em sistemas de abastecimento em RM, RIDE ou em municípios com mais de 50 mil habitantes, cabe destacar que, por decisão do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC, os recursos destinados a tais intervenções foram remanejados para outras metas. Por isso, durante o exercício de 2014 não ocorreram seleções de empreendimentos, não tendo havido novas contratações.



Por fim a Unidade destacou, dentre as ações estruturantes em curso, o apoio à elaboração de estudos e projetos em saneamento básico, que ocorre por meio da Ação 1P95, juntamente com o apoio aos planos municipais.

Em relação ao Plansab, ao RIDE e ao Sinisa foram feitas análises dos processos referentes a essas atividades. O registro dessas análises está em pontos específicos deste Relatório.

Quanto ao Interágua verificou-se que houve um avanço em 2014 com a contratação de consultores, entretanto, é importante destacar a necessidade urgente de avanços nessa meta.

No que concerne às capacitações realizadas considera-se positiva a atuação da SNSA com a realização de vários cursos presenciais e à distância, entretanto, o fato de não ter havido o repasse de recursos específico para essas atividades, prejudicou consideravelmente a realização dessa meta.

Diante do exposto acima, conclui-se que a baixa execução da maioria das ações decorre principalmente em função das seguintes situações:

- Contingenciamento de recursos e restrições financeiras;
- Deficiências nos quadros técnicos de proponentes;
- Dificuldades para obtenção de licenciamento ambiental e para desapropriação de grandes áreas;
- Reduzido monitoramento *in loco* devido ao déficit de pessoal da equipe da SNSA;
- Decisões do governo na alocação dos recursos e na aprovação dos Programas; e
- Plurianualidade 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.

Conclui-se então, 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.

Entretanto, devido à situação crítica no setor de saneamento, onde se constata, apesar dos esforços da Unidade, a baixa cobertura de serviços de coleta e tratamento de esgoto, verifica-se a necessidade de que a SNSA continue no propósito de buscar soluções para os entraves na execução das ações, além de buscar um constante aperfeiçoamento no que se refere às atividades de capacitação dos proponentes, aprimoramento dos normativos e dos processos de seleção de proponentes. Além disso, considera-se necessária uma atuação mais efetiva da SNSA junto aos proponentes buscando solucionar os obstáculos para início e conclusão das obras.

2.1.1.5 INFORMAÇÃO

Resultado da análise do processo referente à elaboração do Diagnóstico do Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico - RIDE.



Fato

Em cumprimento ao disposto no PPA 2012-2015, no que concerne à materialização do 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” e meta qualitativa de “Elaborar 3 Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)”, o Ministério das Cidades, por intermédio da SNSA realizou a chamada pública nº 01/2012 para elaboração do estudo: diagnóstico do saneamento básico das regiões integradas de desenvolvimento (RIDES) do Brasil (RIDE DF e entorno, RIDE Polo Grande Teresina/PI e RIDE Polo Petrolina e Juazeiro/BA), conforme processo administrativo nº 80120.002197/2012-36.

O Estudo proposto, segundo a Nota Técnica DARIN/SNSA/MCIDADES Nº 907/2012, de 21/09/2012, compõe-se das seguintes partes: (I) Diagnóstico Analítico; (II) Visão Estratégica; e (III) Planos Regionais de Saneamento Básico das RIDES, compreendendo os quatro componentes de saneamento básico, a saber: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, com previsão de horizonte de 20 anos.

Elaborados o Edital de Chamada Pública MCidades/SNSA nº 01/2012 e respectivo Termo de Referência nº 01/2012, o extrato de chamamento público foi publicado no Diário Oficial da União em 07/11/2012, sendo que somente a Universidade de Brasília - UNB apresentou Proposta Técnica, que foi selecionada, conforme Parecer de Comitê Técnico.

O Termo de Cooperação – TC nº 674.746 foi firmado em 17 de maio de 2013, com vigência de 24 meses, sendo os recursos consignados à conta do crédito na funcional programática 17.512.2068.8871.0001 – Apoio à Elaboração e Monitoramento de Planos de Saneamento Regionais e Nacional do Ministério das Cidades, da seguinte forma:

- Exercício 2013: R\$ 1.800.000,00
- Exercício 2014: 2.400.000,00
- Exercício 2015: 299.955,00

No que concerne à prestação de contas, a cláusula sétima do TC estabeleceu que a prestação de contas do crédito orçamentário deveria ser incluída na prestação de contas anual global da FUB/CDT a ser apresentada ao órgão de controle externo. Entretanto, em relação à fiscalização, cabe a servidor designado o acompanhamento técnico da fiel execução do ajuste, segundo a cláusula décima primeira do termo de cooperação.

Objetivando avaliar o atendimento dos objetivos pactuados por meio do ajuste firmado com o CDT/Unb, foi solicitado à Unidade, por meio da solicitação de auditoria nº 201503372/001, que informasse o estágio atual de objeto e as formas de acompanhamento e fiscalização da execução do ajuste.

No que concerne ao estágio de execução do objeto e produtos recebidos, a Unidade se manifestou conforme a seguir:



“O Plano Regional de Saneamento Básico das RIDES brasileiras, incluindo a RIDE DF e Entorno, é uma das fases do Estudo: Diagnóstico do Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES) do Brasil (RIDE DF e Entorno, RIDE Pólo Grande Teresina/PI, e RIDE Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA), objeto do Edital de Chamada Pública nº. 01/2012 da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA do Ministério das Cidades. O referido Edital foi direcionado as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, e teve como resultado a seleção da Fundação Universidade de Brasília (FUB), através do CDT - Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da FUB, com participação de coordenações descentralizadas da UNIVASF Universidade Federal do Vale do São Francisco e do IF/PI - Instituto Federal do Piauí. O TC - Termo de Cooperação foi firmado em 17/maio/2013, publicado no DOU nº 107 de 06/junho/2013 entre a SNSA e o CDT/FUB, no formato de descentralização orçamentária, no valor total de R\$ 4.499.955.00.

O objetivo geral do Estudo é a elaboração do diagnóstico do saneamento básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento do Brasil (RIDE DF e Entorno, RIDE Pólo Grande Teresina/PI, e RIDE Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA), incluindo os entes federados que fazem parte de sua composição. O Estudo é constituído de 3 (três) partes para cada RIDE:

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 com base em dados secundários, estudos disponíveis, indicadores e, quando necessário, dados primários;

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;

III. 'Plano Regional de Saneamento Básico' das RIDES, contendo também os elementos necessários para que cada município, segundo sua decisão individual, elabore seu Plano Municipal.

A coordenação geral executiva do estudo em tela está a cargo do professor O.C.M.N. (FUB/UnB) e as coordenações descentralizadas são de responsabilidade das professoras A.R. (UNIVASF/UFPB) e L.M. (IF/PI).

Como resultado do acompanhamento das atividades listadas no Projeto Básico (Anexo 1) e do, respectivo Cronograma de Execução, informamos que o andamento do estudo para as três RIDES se encontra no seguinte estágio:

1. Em 08/05/2015 foram encaminhados pelo coordenador e professor O.C.M.N. (FUB/UnB), por e-mail, os documentos da revisão do Projeto Básico e do Cronograma de Execução, que estão sob análise;

2. Em 11/05/2015, foi encaminhado através do Ofício nº 11512015 - CDT e do Memorando ENC_PTARH (Anexo 2), o detalhamento do Plano de Trabalho, e os Relatórios de Atividades de 2013 e 2014, que estão sob análise;

3. Segundo o Cronograma de Execução apresentado, as atividades da equipe técnica incluem a realização da coleta e o tratamento de dados secundários assim como a realização de trabalhos de campo que subsidiam a elaboração do Diagnóstico Analítico (Parte I); e,

4. A Execução do Plano de Mobilização está em curso, através da equipe técnica da FUB/UnB, coordenada pelo prof. C.S. (FUB/UnB), para a construção da Visão Estratégica (Parte II).



Quanto às formas de acompanhamento e fiscalização do ajuste, no que concerne às rotinas de monitoramento do cumprimento do objeto pretendido, a Unidade se manifestou conforme a seguir:

“Inicialmente cabe esclarecer que, de acordo com a Cláusula Décima Primeira do Termo de Cooperação firmado entre a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA e a Fundação Universidade de Brasília - FUB, através do seu Centro de Desenvolvimento Tecnológico - CDT, existe a obrigação da SNSA do acompanhamento técnico do Estudo.

As rotinas de acompanhamento técnico e monitoramento do cumprimento do objeto pretendido pactuado no Acordo de Cooperação, são: conduzidas por meio dos seguintes instrumentos.

1. Contatos telefônicos e correspondências eletrônicas com entes federados, prestadores de serviços e a equipe técnica das Universidades, notadamente, com o coordenador e professor O.C.M.N. (FUB/UnB);

2. Reuniões presenciais com os integrantes da equipe técnica das Universidades, notadamente, com o coordenador e professor O.C.M.N. (FUB/UnB);

3. Encaminhamento de ofícios aos entes federados e prestadores de serviços integrantes das RIDES, alertando e orientando para cumprimento das atividades;

4. Acompanhamento das reuniões dos Conselhos de Administrações das RIDES (COARIDE), principalmente, os conselhos das RIDES: DF e Entorno e Pólo Grande Teresina/PI;

5. Análise e avaliação dos relatórios de atividades anual neste apresentados pela FUB/UnB e,

6. Monitoramento das atividades listadas no Projeto Básico (Anexo I) e do respectivo Cronograma de Execução.”

Conforme ressaltado anteriormente, o Termo de Cooperação – TC nº 674.746 foi firmado em 17 de maio de 2013, com vigência de 24 meses, entretanto, a Unidade encaminhou cópia do Ofício nº 000528/2015/GAB/SNSA/MCIDADES, de 13 de maio de 2015, por meio do qual se manifesta favoravelmente à solicitação do CDT/UnB para a prorrogação do prazo do ajuste para 31/12/2015, com a seguinte motivação:

“2. A análise do Departamento de Articulação Institucional desta Secretaria está lastreada nos argumentos apresentados no ofício supracitado e no Memorando-ENC-PTARH-05/2015, datado de 20/04/2015, onde o coordenador do estudo em tela, prof. O.C.M.N., justificou o presente pedido de prorrogação de prazo baseado em vários fatores, como: a dificuldade de realização de eventos durante o período eleitoral do ano de 2014, a necessidade de complementação das informações secundárias, além da coincidência das atividades de docência com as de pesquisa do estudo.”

Em que pese a solicitação para prorrogação do ajuste até 31/12/2015, conforme justificativas encaminhadas pelo CDT/Unb, a Unidade demonstrou que a parceira tem executado regularmente o objeto pactuado, uma vez que restou evidenciado, segundo documentação encaminhada, que estão em andamento as atividades relativas a elaboração do Diagnóstico Analítico (Parte I), da Visão Estratégica (parte II) e do Plano Regional de Saneamento Básico das RIDES (Parte III), sendo que as três partes compõem o Diagnóstico do 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).



Acerca da atuação da SNSA no acompanhamento e fiscalização do termo de compromisso, não ficou demonstrado que a Unidade tenha avaliado as ações já executadas, conforme abordado em item específico deste relatório.

2.1.1.6 INFORMAÇÃO

Resultado da análise do processo referente ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento - SINISA.

Fato

Em cumprimento ao disposto no PPA 2012-2015, no que concerne à materialização do 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” e meta qualitativa Estruturar e implantar o Sistema Nacional de Informações em Saneamento - Sinisa, o Ministério das Cidades, por intermédio da SNSA, vem desenvolvendo ações para aprimoramento do Sistema Nacional de Informações em Saneamento – SNIS, a ser utilizado em plataforma ampliada do Sistema Sinisa, conforme processo administrativo nº 80120.003811/2011-04.

De acordo com o Relatório de Gestão da SNSA, as atividades de desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - Sinisa, partirão do aprimoramento do atual Sistema Nacional de Informações em Saneamento - SNIS, incorporando-se ainda o subsistema Sistema Municipal de Informações em Saneamento - Simisab.

Preliminarmente, no que concerne ao desenvolvimento do Sinisa, cumpre destacar que A Unidade informou no Relatório de Gestão que em 2014 foi iniciada a primeira fase do Sinisa, compreendendo a elaboração do projeto técnico-conceitual e institucional para o Subsistema 1, que inclui os módulos Gestão municipal (planejamento, regulação, fiscalização, participação e controle social), Abastecimento de água e esgotamento sanitário, Manejo dos resíduos sólidos, Manejo das águas pluviais e Qualidade dos serviços.

Em dezembro de 2014, foi contratado um consultor individual pelo prazo de 12 meses para executar o desenho do projeto técnico-conceitual e institucional do Sinisa, definição o modelo de governança do Sinisa, detalhamento dos módulos iniciais para a primeira fase do Sinisa, assegurando a adequada articulação com o projeto técnico-conceitual e institucional supramencionado, bem como acompanhamento do desenvolvimento em informática dos módulos iniciais do Sinisa.

A Unidade ressaltou que, paralelamente ao trabalho do consultor individual, deverá ser iniciada a contratação de empresa para desenvolvimento dos módulos do subsistema 1, sendo que a previsão de contratação será novembro de 2015 com término em novembro de 2016.

Análise do processo nº 80120.003811/2011-04

Considerando, portanto, a necessidade de estruturação e implantação do Sistema Sinisa, bem como o contexto atual de seu desenvolvimento e de implementação de melhorias no SNIS e Sinisab, no âmbito da execução de medidas estruturantes de melhoria da



gestão em saneamento básico, foi analisado o processo administrativo nº 80120.003811/2011-04, referente à segunda fase do projeto de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para aprimoramento do sistema nacional de informações sobre saneamento - SNIS.

De acordo com o Plano de Trabalho do projeto de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para aprimoramento do sistema nacional de informações sobre saneamento – SNIS, o objeto a ser executado visou manter e ampliar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico para melhoria do Sistema SNIS, realizando as atualizações e inovações necessárias, bem como detalhando o plano básico e implementando parcialmente o novo sistema de informações previsto na Lei 11.445/2007, o Sinisa – Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico.

O SNIS é um banco de dados com informações de caráter operacional, gerencial, financeiro e de qualidade, sobre a prestação de serviços de água e de esgotos, bem como de manejo de resíduos sólidos urbanos. O Sistema está estruturado em dois componentes: água e esgotos (SNIS-AE) e resíduos sólidos (SNIS-RS), sendo que a base de dados é totalmente pública e disponibilizada gratuitamente. O Sistema foi inicialmente implementado por meio de Termo de Cooperação firmado com o CDT/UnB, vigente até 03 de novembro de 2011.

Na segunda fase do projeto, o cronograma desembolso previu que o recurso seria desembolsado em parcela única em novembro de 2011, no valor de R\$ 2.000.000,00, com vigência até dezembro de 2013, tendo sido prorrogado até abril de 2015. Os resultados alcançados nessa fase foram os seguintes:

- Manter a continuidade do funcionamento do Sistema no período do Projeto;
- Manter atualizados e implementar melhorias nos atuais aplicativos do SNIS;
- Dar continuidade ao desenvolvimento de novos aplicativos;
- Realizar desenvolvimentos e aplicações;
- Administrar, atualizar e aprimorar os bancos de dados do Sistema;
- Preparar formas e meios de divulgação de informações, incluindo Diagnósticos e o site na internet;
- Definir e/ou revisar metodologias e processos;
- Avaliar formalmente o estágio atual do SNIS, nos seus aspectos de informática e de informação, e de qualidade técnica da informação produzida, bem como dos índices utilizados;
- Implantação das bases de informação em Sistema de Manejo de Águas Pluviais (Drenagem Urbana) de forma integrada aos sistemas de Água, Esgoto, e Resíduos Sólidos Urbanos;
- Detalhar o plano básico de ação e as especificações necessárias para se implantar o futuro SINISA – Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico;
- Realizar implementação parcial do novo SINISA.

Ressalte-se ainda que consta no processo analisado a formalização de Termo Aditivo ao Termo de Cooperação CDT/UnB, em 05 de dezembro de 2012, no valor de R\$ 500.000,00, justificando-se a necessidade de incorporação de desenvolvimento do módulo de informações municipais, Simisab. A SNSA justificou a inclusão por se tratar de alternativa confiável e capaz de garantir agilidade no desenvolvimento do produto e ao mesmo tempo manter a consistência com as demais ferramentas do atual SNIS e futuro Sinisa.



Questionada acerca da formalização de Termo aditivo ao Termo de Cooperação, no valor de R\$ 500.000,00 para a inclusão do Módulo de Informações Municipais - Simisab ao Sinisa, a Unidade encaminhou as seguintes informações:

“O Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico – SIMISAB fundamenta-se na Lei 11.445/2007, que estabelece aos titulares a obrigatoriedade de criação de sistemas municipais de informações articulados com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA) e também integra as macrodiretrizes do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Assim, diante das dificuldades observadas pelo MCidades por parte dos municípios no desenho e implantação de sistemas de informação, além da necessária articulação desses sistemas com o SINISA, a SNSA, por intermédio do Termo de Cooperação com o CDT/FUB promoveu o desenvolvimento conceitual e tecnológico de um sistema que pudesse ser utilizado e adaptado pelos titulares com vistas à realizar a gestão da política municipal. Essa iniciativa também é resultado de um compromisso da SNSA junto àqueles proponentes selecionados em 2010 com recursos do PAC 2 para a elaboração de Planos Regionais e Municipais de Saneamento Básico, em que constavam recursos específicos para a elaboração dos sistemas municipais no escopo da elaboração dos planos.

Assim, deu-se início a esse subprojeto em agosto de 2014, que contou com uma equipe de 4 pesquisadores, sendo 2 profissionais contábeis e 2 de Tecnologia da Informação - TI para a estruturação do SIMISAB. O desenvolvimento dos trabalhos foi acompanhado por técnicos da DARIN, desde o início até o final da execução da atividade. Para início das atividades, levou-se em consideração os instrumentos de coleta de diferentes pesquisas nacionais e internacionais, além do SNIS, principalmente, as pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, Censos Demográficos brasileiro, Pesquisa de Amostra de Domicílios, Pesquisa de Informações Básicas Municipais). Assim, foram realizadas várias reuniões e oficinas com as equipes técnicas da SNSA, os profissionais de TI, representantes de instituições e órgãos governamentais e vários especialistas da área de saneamento básico.

Assim, findo o trabalho em fevereiro de 2015, os produtos foram entregues pelos pesquisadores e considerados coerentes com o plano de trabalho, que destacamos a seguir: Proposta conceitual do SIMISAB, com quatro módulos: "Informações de Cadastro e Contexto" dos municípios, "Gestão do Saneamento", "Prestação dos Serviços", "Monitoramento e Avaliação"; Proposta Operacional do SIMISAB, que deverá ser acessado pelas prefeituras por intermédio do site do Ministério das Cidades; Glossário das informações contidas nos formulários de coleta de informações; Lista de variáveis e indicadores.”

Considerando que ao final do processo analisado (80120.003811/2011-04) constou informação acerca autuação de novo processo denominado de “Terceira Fase da Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologia para Aprimoramento do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS”, a Unidade foi questionada a esse respeito e apresentou as seguintes informações acerca do estágio atual de desenvolvimento do SNIS e atendimento dos objetivos pactuados por meio do ajuste firmado com o CDT/UnB

“O processo administrativo que tratou da primeira etapa de desenvolvimento tecnológico do SNIS foi o 80000.02396512009-56. Os produtos apresentados nessa etapa foram os seguintes: Coleta de dados e Diagnósticos dos Serviços de Água e



Esgotos dos anos de 2008 e 2009; Coleta de dados Diagnósticos do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos dos anos de 2008 e 2009; banco de dados do componente água e esgotos atualizado (anos-base 2008 e 2009); banco de dados do componente resíduos sólidos atualizado (anos-base 2008 e 2009); e aplicativos e manuais do SNIS atualizados (anos-base 2008 e 2009).”

(...)

“Atualmente, a segunda fase do projeto está concluída, restando, ainda, o envio do relatório final pelo CDT. As atividades previstas no plano de trabalho foram realizadas a contento pela SNSA e os objetivos foram cumpridos.

Na segunda fase do projeto foram elaborados os seguintes produtos: Coleta e Diagnósticos dos Serviços de Água e Esgotos dos anos de 2010 e 2011; Coleta e Diagnósticos do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos dos anos de 2010 e 2011; banco de dados do componente Água e Esgotos atualizado (anos-base 2010 e 2011); banco de dados do componente Resíduos Sólidos atualizado (anos-base 2010 e 2011); e aplicativos e manuais do SNIS atualizados (anos-base 2010 e 2011). No entanto, embora tenha sido executado um plano de básico de ação para o SINISA, a implementação parcial avançou pouco no âmbito do projeto com a UNB.

Sobre isso é necessário tecer alguns comentários. O art. 53 da Lei nº 11.445, de 2007, disciplina que ao SINISA compete;

I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;

III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico; e

IV - permitir e facilitar a avaliação dos resultados e dos impactos dos planos e das ações de saneamento básico.

Trata-se, portanto, de um sistema bastante ampliado com relação ao que é disponibilizado pelo SNIS, que, no cenário atual, contempla, em essência, os dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de água, esgotos e resíduos sólidos. Não obstante não se tenha avançado na ampliação do escopo do SNIS nesse período, pode-se considerar que a constante melhoria, ampliação, complementação, revisão e o refinamento dos dados desse grupo de informações atende ao objetivo de apoiar a implementação do SINISA, sem, entretanto, estar a ele restrito. Ou seja, os atuais desenvolvimentos tecnológicos do SNIS que foram promovidos no âmbito da cooperação com a UNB serão integralmente aproveitados em uma plataforma ampliada do futuro novo sistema.

Os módulos de informações sobre a prestação dos serviços atualmente existentes foram programados em uma mesma plataforma SNISWEB, a qual deverá se integrar aos novos módulos e funcionalidades previstos para o SINISA, que estão sendo desenvolvidos por consultoria específica contratada no âmbito do Acordo de Empréstimo nº 8074 BR Programa INTERÁGUAS, firmado com o Banco Mundial, motivo pelo qual não foi



prevista a continuidade do desenvolvimento de atividades para o SINISA na execução da "terceira fase" com o CDT.

Adicionalmente, avançou-se no desenho de novos módulos: de drenagem e manejo de águas pluviais, cujo desenvolvimento conceitual foi elaborado, e o Sistema Municipal de Saneamento Básico, que avançou no plano conceitual e cujo aplicativo computacional foi finalizado.

(...)

“Primeiramente, cumpre acrescentar que o SNIS foi concebido no âmbito do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) com financiamento externo e apoio técnico do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - BIRD. Com o encerramento do PMSS, no âmbito do qual o SNIS foi administrado até o início de 2010, sem contar com quadros próprios e especializados para a gestão do Sistema na SNSA, especialmente na área de tecnologia da informação, e diante da necessidade de perene atualização e modernização dos sistemas de informação, a SNSA vislumbrou, como alternativa para garantir a continuidade da coleta de dados e gestão do sistema, a possibilidade de realizar parceria com uma instituição especializada em desenvolvimento tecnológico para continuidade e modernização do desenvolvimento para o SNIS, com foco no seu aprimoramento.

A solução adotada foi a celebração de um Termo de Cooperação junto ao Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Fundação Universidade de Brasília – CDT/FUB, assinado em novembro de 2009, sob o título de "Primeira Fase do Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologia para Aprimoramento do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS", o qual teve vigência de 24 meses e encerrou-se em 03 de novembro de 2011.

Com o fim da vigência do Termo de Cooperação Técnica referente à primeira fase do projeto, um novo termo foi celebrado junto ao CDT/FUB, ao término de 2011, sob o título de "Segunda Fase do Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologia para Aprimoramento do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS". Com vigência até dezembro de 2013, o qual foi prorrogado até abril de 2015, considerando-se o período de dois (2) meses para a prestação de contas final.

Diante do término do segundo Termo de Cooperação, da impossibilidade de transferência das atividades de tecnologia da informação para as equipes do Ministério das Cidades, e reconhecendo que a cooperação junto ao CDT/FUB foi responsável por importantes aprimoramentos de tecnologia da informação nos Aplicativos e Sistemas do SNIS, propôs-se a continuidade da parceria com o CDT/FUB em nova cooperação, com a proposta de incluir, além da gestão tecnológica do sistema, atualizações e inovações, as seguintes atividades: i) detalhamento, implantação e testes do módulo operacional de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas no SNIS; ii) desenvolvimento e implantação do módulo de Gestão Municipal no SNIS; iii) desenvolvimento de ferramentas de visualização de gráficos. Mapas e geração de tabelas e relatórios no aplicativo Série Histórica.

O desenvolvimento do módulo de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas vai ao encontro da filosofia já adotada nos módulos já implementados (SNIS-AE e SNIS-RS), apoiando-se num banco de dados administrado na esfera federal, contendo dados institucionais, administrativos, operacionais, econômico-financeiros, e de qualidade de



prestação dos serviços. A partir da coleta dos dados referentes ao ano de 2015, propõe-se a publicação de um relatório sobre a Drenagem e Manejo de Águas Pluviais no país.

O módulo de Gestão Municipal irá contemplar, conforme definido para o Módulo de Informações Municipais (Sistema Municipal de Saneamento Básico), no âmbito da Segunda Fase do Projeto, o conjunto de informações e indicadores relevantes para fornecer um panorama sobre a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da política municipal de saneamento e de seus instrumentos, como o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB).

O desenvolvimento das ferramentas de mapas e gráficos tem como objetivo possibilitar a visualização das informações e indicadores do SNIS em diferentes níveis de agregação, de uma forma interativa, a partir de mapas com divisões geopolíticas ou hidrográficas. Para isso, será preciso lançar mão de informações disponibilizadas por órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Agência Nacional de Águas (ANA).

Com relação às atividades de gestão do sistema, destaca-se a manutenção do funcionamento do SNIS no período do Projeto, a necessidade de realização da coleta e análise de dados referentes aos anos 2014 e 2015, bem como a sua divulgação dos mesmos nos Diagnósticos, na internet e em trabalhos científicos que contemplem os indicadores calculados pelo SNIS. Além disso, pretende-se desenvolver melhorias na coleta de dados dos módulos SNIS-AE e SNIS-RS a partir da avaliação do estágio atual do sistema, realizada na Segunda Fase da Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologia para Aprimoramento do SNIS.

Em vista do exposto, considerando que se mantiveram as condições do Ministério das Cidades vigentes à época em que o Termo de Cooperação para a fase atual do Projeto foi firmado, que os aprimoramentos necessários ao SNIS continuam demandando pesquisas e desenvolvimentos, e que os trabalhos realizados pelo CDT/FUB foram amplamente satisfatórios, conforme as diretrizes e requisitos de conteúdo estabelecidos no Projeto, a SNSA/MINISTÉRIO DAS CIDADES entendeu-se como necessário um novo Termo de Cooperação com o CDT/ FUB/UnB para a realização da Terceira Fase do Projeto.”

Conforme ressaltado pela Unidade, foram finalizadas a primeira e a segunda fases do projeto de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para aprimoramento do sistema nacional de informações sobre saneamento – SNIS e, diante do término do segundo Termo de Cooperação, da impossibilidade de transferência das atividades de tecnologia da informação para as equipes do Ministério das Cidades, e reconhecendo que a cooperação junto ao CDT/FUB foi responsável por importantes aprimoramentos de tecnologia da informação nos Aplicativos e Sistemas do SNIS, a Unidade justificou e necessidade de dar continuidade da parceria com o CDT/FUB em nova cooperação.

Em relação às formas de acompanhamento e fiscalização da execução do ajuste, no que concerne ao estabelecimento de rotinas de monitoramento do objeto pretendido, a Unidade encaminhou as seguintes informações:

“As atividades de acompanhamento, monitoramento e comunicação acerca da execução do projeto se dá de diversas formas e em diferentes momentos entre a SNSA e o CDT, conforme consta no Plano de Trabalho, no item "FORMAS DE COMUNICAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO NO PROCESSO DO ESTUDO", que previu



que "a comunicação transcorrerá mediante a interação permanente da equipe base do SNIS com a equipe do CDT/UnB, assim como pela utilização de meios de comunicação tradicionais sobretudo telefone e e-mail, além da realização de reuniões ordinárias mensais ou extraordinárias quando necessário, mediante entendimento entre as partes". Assim, destacam-se as seguintes atividades principais de acompanhamento da execução do projeto pela SNSA:

- O CDT/FUB, mediante processo totalmente transparente, mantém continuamente durante toda a vigência do Projeto, disponibilizados em sua homepage, os dados financeiros do referido Projeto (DOT.PROJECT);
- O CDT/FUB, sempre que solicitado, apresenta dados, resultados e produtos obtidos;
- Os pesquisadores do CDT/FUB envolvidos com o referido Projeto apresentaram seus respectivos relatórios mensais e relatórios trimestrais, os quais são disponibilizados aos gestores do Ministério das Cidades;
- Os produtos principais do referido Projeto foram, no momento de cada finalização e acabamento, automaticamente disponibilizados na página do SNIS no site do Ministério das Cidades;
- O CDT/FUB apresentou em tempo hábil, conforme previsto no projeto da referida Cooperação, os relatórios finais de execução físico-financeira e prestação de contas;
- O CDT/FUB apoia a identificação de pesquisadores com formação que tem afinidade com a temática do projeto, que são acessados nas mais diversas áreas do conhecimento pesquisadas na Universidade."

No que concerne à confiabilidade dos dados fornecidos ao SINIS, o Sistema foi concebido para coletar os dados de água e esgotos e de resíduos sólidos municipais fornecidos por prestadores de serviços e/ou prefeituras e para assegurar a prestação tempestiva dessas informações a Unidade informou que os manuais técnicos das ações de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Saneamento Integrado e Estudos e Projetos para acesso aos recursos do Orçamento Geral da União - OGU, vedam a contratação de operações com proponentes que estejam inadimplentes com o SNIS. De acordo com informações da Unidade, a regra é a seguinte, conforme disciplina o item do Manual do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgotos:

"4.12) É vedada a contratação de recursos com Proponentes inadimplentes junto ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), no(s) componente(s) Água e/ou Esgoto, verificado por meio do Atestado de Regularidade com o Fornecimento de Dados ao SNIS, emitido pelo Ministério das Cidades. O Atestado é extensivo ao Estado mi Município a quem o prestador de serviços esteja legalmente vinculado ou possua delegação dos serviços. "

Foi informado ainda que nos casos de empréstimos com recursos onerosos, nas Instruções Normativas que regem os processos de seleção, estabelece-se a adimplência junto ao SNIS como requisito para a seleção do empreendimento. Nesse caso, a Unidade apresentou trecho da IN 02/2013:

"6.5 A adimplência do Proponente junto ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS, no componente Água e Esgoto, versão 2010."



Dessa forma, considerando as informações constantes do processo administrativo nº 80120.003811/2011-04, referente à segunda fase do projeto de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para aprimoramento do sistema nacional de informações sobre saneamento – SNIS, bem como as informações prestadas pela Unidade em relação ao início da terceira fase do projeto, o objeto a ser executado visa manter e ampliar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico para melhoria do Sistema SNIS, realizando as atualizações e inovações necessárias, bem como detalhando o plano básico e implementando parcialmente o novo sistema de informações previsto na Lei 11.445/2007, o Sinisa.

Além disso, de acordo com a Unidade, os atuais desenvolvimentos tecnológicos do SNIS que foram promovidos no âmbito da cooperação CDT/UNB serão integralmente aproveitados em uma plataforma ampliada do futuro Sistema Sinisa.

2.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Falta de transparência das deliberações do Grupo de Trabalho - GTI e atrasos na avaliação anual do Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab.

Fato

O Plano Nacional de Saneamento Básico - 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 nacionais de saneamento básico, conforme dispõe a Lei nº 11.445/07.

O Plansab foi aprovado por meio da Portaria Interministerial nº 571/2013, de 05/12/2013, sendo que o artigo 3º estabeleceu a revisão periódica em prazo não superior a 4 (quatro) anos, antes da elaboração do PPA, bem como a avaliação anual com base nos indicadores de monitoramento, de resultado e de impactos previstos no Plano.

No Relatório da Auditoria Anual de Contas de 2014 foi realizada a avaliação da estrutura da Unidade frente às ações de monitoramento, avaliação, implementação e revisão do Plano. Na oportunidade, concluiu-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 apresentou um nível inicial de estruturação visando à implementação e avaliação do Plano, coerente com o tempo de vigência decorrido.

As providências ressaltadas pela Secretaria, naquela oportunidade, visando a estruturação interna frente à necessidade de executar o monitoramento, a avaliação, a implementação e revisão do Plano foram as seguintes: 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.

Além disso, foi instituído o grupo de trabalho denominado GTI Plansab, por meio do Decreto nº 8.141/2013, com o objetivo 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.

Transparência das deliberações do GTI-Plansab

Considerando a importância estratégica do GTI-Plansab para o acompanhamento do Plano, verificou-se o calendário de reuniões do GTI-Plansab para o exercício de 2014, conforme publicado no sítio eletrônico do Ministério das Cidades/SNSA, no qual foi definido a realização de quatro reuniões nas seguintes datas 14/05/2014, 22/07/2014, 30/10/2014 e 04/12/2014.

Embora prevista a realização de quatro reuniões em 2014, somente foi publicada no *site* do Mcdidades/SNSA/Plansab a ata da primeira reunião, realizada em 14/05/2014.

Em razão da falta de disponibilização das atas, as mesmas foram solicitadas diretamente à Unidade, que encaminhou as atas da 1ª, 2ª e 3ª reuniões do GTI, realizadas em 2014, respectivamente, nos dias 14/05/2014, 22/07/2014 e 30/10/2014. Entretanto, a ata da 4ª reunião não foi enviada e não foi informado se esse encontro, agendado para 04/12/2014 deixou de ser realizado. A Unidade encaminhou ainda o calendário das reuniões de 2015 (5ª a 8ª reuniões): 3/03/2015, 18/06/2015, 15/09/2015 e 03/12/2015.

A falta de publicação das atas das reuniões do GTI-Plansab, portanto, prejudica a transparência e o controle social, tendo em vista a impossibilidade de verificação das ações de acompanhamento do monitoramento, implementação, avaliação e revisão do Plano.

Acompanhamento do Plansab e demora na realização da primeira avaliação anual

O § 2º do art. 52 da Lei nº 11.445/2007 trata da avaliação e revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico e estabelece o seguinte:

“§ 2º Os planos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo devem ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos, avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.”

A Unidade, questionada sobre o estágio atual do processo de monitoramento, implementação, avaliação e revisão do Plansab, informou que em 2014 foi dado início à implementação e ao monitoramento do Plano, sendo o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plansab (GTI-Plansab) seu principal instrumento e que, todo o trabalho realizado pelo Ministério das Cidades tem sido sistematicamente apresentado, discutido e apreciado por esse Grupo.

Quanto à forma de elaboração do relatório de avaliação referente ao primeiro ano de implementação do Plansab, a Unidade informou o seguinte:

“7. Para elaborar o relatório de avaliação referente ao primeiro ano de implementação do Plano, os indicadores das metas e dos cenários tem sido levantados e avaliados pelas pesquisas e sistemas de informações disponíveis; a partir destes também estão sendo analisadas as possibilidades de indicadores auxiliares; foi realizado um levantamento de informações junto aos órgãos federais para embasar a avaliação da implementação de macrodiretrizes e



estratégias, e de coerência com os programas do PPA 2012-2015. E, ainda, com relação aos programas, foi formulada uma proposta para o PPA 2016-2019, a partir do disposto no Plansab, que foi apresentada e discutida com o GTI-Plansab, com outros órgãos de governo, e em diversas oficinas temáticas de construção dos programas do PPA.”

No calendário de reuniões do GTI-Plansab para 2014 verifica-se a realização de quatro encontros, no entanto somente a ata relativa ao primeiro foi divulgada no *site* do Midades/SNSA/Plansab e quando solicitado à Unidade as atas das reuniões já realizadas, foram encaminhadas as atas das 1ª, 2ª e 3ª reuniões, embora o calendário de 2015 aponte que a 5ª reunião foi realizada em 03/03/2015. Com base nas atas encaminhadas, listamos as principais deliberações do Grupo, conforme a seguir:

- Apresentação de temas propostos para avaliação anual;
- Aprovação de proposta de calendário de 2014 para as reuniões do GTI-Plansab;
- Aprovação do texto do Regimento Interno do GTI-Plansab;
- Realização de seminários regionais com o objetivo de divulgar o Plansab;
- Estruturação dos Grupos Técnicos de Macrodiretrizes e estratégias, programas e ações, e de Monitoramento, Avaliação Sistemática e Revisão do Plano;
- Realização de pesquisa junto aos órgãos e entidades para Identificar o que está sendo realizado no âmbito de cada uma das macrodiretrizes e estratégias;
- Criação de ambiente virtual para o Grupo Técnico de Macrodiretrizes e estratégias;
- Discussão de metodologia para realização de levantamento de informações junto aos órgãos federais sobre ações relacionadas às macrodiretrizes e estratégias, optando-se pelo envio de formulário;
- Apresentação da associação entre as macrodiretrizes (41) e estratégias (137);
- Levantamento para identificação dos programas do PPA 2012-2015 que possuem objetivos, metas e iniciativas relacionadas ao saneamento básico para conhecimento dos programas e reflexão sobre a proposta de programas para o PPA 2016-2019;
- Informação sobre a intenção do MPOG de criar uma “Agenda de saneamento Básico” no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento;

No que concerne ao conteúdo das deliberações acima referenciadas, o teor demonstra que os trabalhos de monitoramento, implementação, avaliação e revisão do Plano estão em andamento, entretanto as atividades se referem ao levantamento inicial de informações e definição de metodologias.

Entretanto, conforme disposto no § 2º do art. 52 da Lei nº 11.445/2007, o Plansab deve ser avaliado anualmente e sofrer revisão quadrienal. Ocorre que um ano se passou desde a aprovação sem que fosse oferecida à sociedade a primeira avaliação do Plano ou fosse definida uma metodologia para essa avaliação, bem como não foi fixado prazo para o relatório de avaliação. Além disso, eventual atraso na realização das avaliações anuais impactam diretamente na revisão quadrienal.

Também em relação ao processo de monitoramento do Plano ainda não há metodologia definida. Na 1ª Reunião do GTI-Plansab, realizada em 14/05/2014, foi ressaltado que o Sinisa será considerado a principal fonte de monitoramento do Plano, entretanto o Sistema ainda está em fase de elaboração e não ficou definida qual a estratégia de monitoramento enquanto não for possível dispor dos dados do Sinisa.



Dessa forma, observa-se que o desenvolvimento do Sinisa impacta diretamente no monitoramento do Plano, mas segundo informações da SNSA, o Sistema ainda está em fase de contratação de consultor externo para executar o desenho do projeto técnico-conceitual do Sistema e a contratação de empresa para o desenvolvimento dos módulos iniciais do Sinisa.

Além da demora na realização da primeira avaliação do Plano, as deliberações do GTI também não esclarecem qual a metodologia a ser utilizada para os demais itens de acompanhamento do Plansab: monitoramento, implementação e revisão. Além disso, não houve a definição dos respectivos cronogramas.

Dessa forma, o processo monitoramento, implementação, avaliação e revisão do Plansab, especialmente no que concerne à avaliação anual, requer, portanto, transparência na divulgação das deliberações do GTI, definição mais precisa das metodologias de acompanhamento e celeridade na execução das atividades de acompanhamento, avaliando-se a suficiência do quantitativo de apenas quatro reuniões anuais frente à necessidade de realização das atividades necessárias, bem como a possibilidade de intensificar os encontros do GTI-Plansab ou dos Grupos Técnicos de Macrodiretrizes e estratégias, programas e ações, e de Monitoramento, Avaliação Sistemática e Revisão do Plano paralelamente à reunião do GTI-Plansab.

Causa

- Divulgação intempestiva das deliberações do GTI-Plansab;
- Estágio inicial de estruturação de metodologia para a primeira avaliação do Plansab frente à complexidade e tempo restante para divulgação.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade se manifestou por meio do Despacho nº 468/2015/DARIN/SNSA/MCIDADES, 01 de julho de 2015, encaminhado pelo Ofício nº 002040/2015/AECI/GM/MCIDADES, de 02/07/2015:

Em razão dos pontos elencados no Registro 06, seguem abaixo alguns esclarecimentos acerca da implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab e das deliberações do GTI-Plansab.

Inicialmente cabe destacar que o Plansab prevê, em seu capítulo "Monitoramento, Avaliação Sistemática e Revisão do Plano", cinco dimensões de monitoramento: cenário, metas, indicadores auxiliares, macrodiretrizes e estratégias, e programas. Entre outros assuntos o GTI-Plansab tem discutido, em suas reuniões, metodologias a serem aplicadas para o monitoramento e a avaliação de cada uma dessas dimensões.

Para monitorar e avaliar o cenário de referência do planejamento já foram levantados dados econômicos, por meio do Boletim do Banco Central e de outras publicações do IPEA e do Banco Mundial. Esses dados serão apresentados no relatório de avaliação, mas ainda estão passando por análise e validação. A próxima reunião do GTI-Plansab irá pautar a análise do cenário, conforme aprovado na última reunião.

Os indicadores das metas já estão sendo monitorados a partir de pesquisas e sistemas de informações disponíveis como a PNAD (IBGE), a Munic (IBGE), o SNIS e o Siságua, dentre outros. Tendo em vista que nem todos os indicadores, adotados para as metas, tem como fonte pesquisas e sistemas de informações que apresentem periodicidade



anual no levantamento e divulgação dos dados, tem-se buscado alternativas ao monitoramento, estratégia que também vem sendo discutida no âmbito do GTI, sendo que na última reunião também foi apresentada uma proposta de indicadores auxiliares para o monitoramento.

Conforme já informado em solicitação anterior da auditoria, foi realizado um levantamento de informações junto aos órgãos federais que possuem alguma atuação na área de saneamento básico, ou em área relacionada, para subsidiar o monitoramento e avaliação da implementação de macrodiretrizes e estratégias e dos programas. Foram recebidas muitas informações relevantes que serão úteis à elaboração do relatório de avaliação. Entretanto, alguns órgãos integrantes do GTI não forneceram as informações solicitadas, até o presente momento.

Além do levantamento de informações junto aos órgãos federais, para monitorar os programas e as ações o Siop é utilizado como fonte de informações. E a partir de sua observação foi elaborada proposta de programas para o PPA 2016-2019, que após discutida e aprovada pelo GTI-Plansab foi apresentada nas oficinas dos programas do PPA.

A quinta reunião do GTI-Plansab determinou que "O primeiro relatório anual de avaliação do Plansab será elaborado com dados de 2013 para que possa ser concluído, em 2015, já que dados de 2014 da PNAD e do SNIS só serão divulgados no final do ano de 2015. O grupo avaliou que isso não trará prejuízo, pois além das metas e dos indicadores auxiliares existem as outras dimensões de monitoramento para serem avaliadas, quais sejam: cenários, macrodiretrizes e estratégias e programas. E, além disso, as metas que tem como referência 2010 e 2011 terão seus indicadores atualizados até 2013. Dessa forma, ficou estabelecido que o primeiro relatório de avaliação, referente ao primeiro ano de implementação, ou seja, 2014, será concluído e publicado em 2015.

Sobre a transparência das deliberações do GTI-Plansab considera-se importante esclarecer que todos os representantes do governo federal e da sociedade civil recebem os relatos de todas as reuniões, e que estas somente são divulgadas externamente após a aprovação na reunião seguinte. Considera-se importante a divulgação na internet e, por esse motivo, todas as atas já aprovadas foram encaminhadas para a Assessoria de Comunicação do Ministério das Cidades para divulgação no sítio eletrônico da instituição.

Com relação à quarta reunião do GTI Plansab, cabe informar que esta foi realizada juntamente do seminário regional do Plansab, ocorrido em Brasília (DF). Por esse motivo, e tendo em vista a natureza do evento, não foi elaborado ata.

Por fim, cabe esclarecer que o Regimento Interno do GTI-Plansab determinou, em seu Art. 7º, que "O GTI-Plansab reunir-se-á, ordinariamente, preferencialmente em dias subsequentes às reuniões do Conselho das Cidades, e extraordinariamente, por convocação do Coordenador ou em decorrência de requerimento da maioria absoluta dos seus membros." Por esse motivo são previstas quatro reuniões ordinárias ao ano, em consonância com o calendário do Conselho das Cidades. O regimento também prevê a realização de reuniões extraordinárias, quando necessário.

Após a Manifestação sobre os fatos relatados, a Unidade apresentou nova manifestação sobre as recomendações, por meio da Nota Técnica SNSA nº 499/2015, 11 de agosto de



2015, encaminhada pelo Ofício nº 002592/2015/AECI/GM/MCIDADES, de 11/08/2015:

13. Serão pautadas, nas reuniões do Grupo de Trabalho Interministerial do Plano Nacional de Saneamento Básico, a alteração de seu Regimento Interno e a definição de cronograma relativo ao processo de elaboração e divulgação da avaliação do Plansab.

Análise do Controle Interno

No que concerne à frequência das reuniões do GTI-Plansab, a Unidade esclareceu que segue o disposto no Regimento Interno do GTI-Plansab, que determina a realização de reuniões em dias subsequentes às reuniões do Conselho das Cidades (quatro reuniões anuais), e extraordinariamente, por convocação do Coordenador ou por requerimento da maioria absoluta dos membros do Grupo.

Quanto à divulgação das atas das reuniões, a Unidade informou que considera importante a divulgação das atas na *internet* e informou que realizou o envio das mesmas à Assessoria de Comunicação do Ministério das Cidades para divulgação no sitio eletrônico da instituição. Em relação a esse ponto, em consulta ao site do MCidades/SNSA/Plansab foi verificado que as atas foram disponibilizadas.

Sobre a divulgação do primeiro relatório de avaliação do Plansab, referente ao primeiro exercício de implementação (2014), foi informado que será concluído e publicado em 2015, e segundo a manifestação encaminhada, serão utilizados dados referentes ao exercício de 2013, por conta da necessidade de utilização de dados que somente serão divulgados no final de 2015 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD e SNIS).

A avaliação da Unidade a respeito da divulgação da primeira avaliação do Plansab é positiva, entretanto, cumpre alertar que, de acordo com o calendário do GTI-Plansab, restam apenas mais duas reuniões do GTI este ano, em 15/09 (oitava) e 03/12 (nona). Desse modo, no entendimento da equipe de auditoria, o Ministério/SNSA como Coordenador do GTI deve estar atento ao andamento dos trabalhos e para a necessidade de convocação de reuniões extraordinárias, a fim de que a avaliação possa ser concluída conforme previsto.

A Unidade, manifestando-se por meio da Nota Técnica SNSA nº 499/2015, informa que pautará nas reuniões do GTI-Plansab a alteração de seu Regimento Interno e a definição de cronograma relativo ao processo de elaboração e divulgação da avaliação do Plansab, conforme recomendado.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que proponha a alteração do Regimento Interno do GTI-Plansab, a fim de estabelecer rotina e prazo para divulgação das atas das reuniões do Plansab.

Recomendação 2: Recomenda-se à Unidade que apresente cronograma de atuação, que contemple o planejamento de prazos e atividades relativos ao processo de elaboração e divulgação da primeira avaliação do Plansab.

2.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL



2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de indicadores institucionalizados.

Fato

Em relação à existência de indicadores para aferir o desempenho da sua gestão, a SNSA informou, no item 4.4 do Relatório de Gestão que trata das “Informações sobre indicadores de desempenho operacional”, que:

“A SNSA ainda não possui indicadores formalmente institucionalizados, embora estejam em curso iniciativas dirigidas a sua definição.

De tais iniciativas, destacam-se, em particular, os trabalhos realizados em razão das ações do Grupo de Trabalho instituído pelo Ministério das Cidades por meio da Portaria nº 458, de 12 de novembro de 2009, que levaram ao encaminhamento, ao Escritório de Projetos da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, de indicadores de gestão propostos pela Unidade. O Grupo de Trabalho foi criado com o objetivo de definir os indicadores de desempenho a serem utilizados no acompanhamento das ações de governo a cargo das Secretarias finalísticas e 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 Planejamento Estratégico 2013-2015 do MCidades, Monitoramento de Projetos Prioritários e Modernização da Gestão, que incluíram a



definição dos indicadores de desempenho relativos aos objetivos estratégicos do Ministério. Após esse processo está prevista a etapa de desdobramento do Planejamento Estratégico do MCidades em Planos Táticos e Operacionais. A etapa, objeto de projeto estratégico do Ministério, encontra-se em elaboração. Com o desenvolvimento dos trabalhos de planejamento estratégico do Ministério e de seus desdobramentos, a conclusão das atividades de formalização dos indicadores da SNSA foi postergada.

Também no exercício de 2014, deu-se andamento ao desenvolvimento de projeto, realizado em cooperação do IPEA, objetivando a elaboração 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. A previsão é de que o Manual seja finalizado no exercício de 2015.”

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 registrar que a ausência de indicadores de desempenho formalmente instituídos está sendo registrada desde 2012, nos diversos Relatórios de Auditoria Anuais. Naquela época (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 seguinte (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.

Em relação à gestão dos exercícios de 2013 e 2014, 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 não houve avanço de 2013 para 2014, e as medidas adotadas até o momento não foram concluídas.

Causa

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

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 287/2015/GAB/SNSA/MCIDADES, de 29/06/2015, a Unidade apresentou as seguintes informações:

“Em relação ao Registro 01, cabe salientar, conforme já informado no Relatório de Gestão de 2014, que a definição de indicadores institucionais da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) foi postergada, com o início dos trabalhos de Planejamento Estratégico 2013-2015 do Ministério das Cidades (MCidades), Monitoramento de Projetos Prioritários e Modernização da Gestão, em 2013. O



processo de planejamento estratégico, concluído no final de 2014, abrangeu a definição de indicadores de desempenho relativos aos objetivos estratégicos do Ministério.

Como fase posterior ao processo, está prevista a etapa de desdobramento do Planejamento Estratégico do MCidades em Planos Táticos e Operacionais das Secretarias Executiva e finalísticas. Existe, no âmbito da SNSA, a expectativa de que, no curso da elaboração de tais planos, sejam institucionalizados os indicadores específicos de cada Unidade. A etapa, objeto de projeto estratégico do Ministério, está sob a coordenação da Secretaria Executiva, por meio de seu Escritório de Projetos.”

O Despacho nº 128/2015/DDCOT/SNSA/MCIDADES, de 26/06/2015, acrescentou as seguintes informações a respeito do assunto “Indicadores”:

“ Quanto aos indicadores, foi registrado pela CGU que, no exercício de 2014, não houve evolução em relação ao processo de definição e formalização dos indicadores de desempenho. Não foi feita, no entanto, recomendação específica quanto ao tema, consideradas as justificativas e o relato das ações em curso, que constaram do Relatório. De qualquer forma, é importante registrar que a responsabilidade pela formalização de indicadores de desempenho no Ministério é da Secretaria Executiva da pasta, e não da SNSA.”

Após a emissão da versão preliminar do presente relatório, a Unidade, por meio da Nota Técnica SNSA nº 499/2015, de 11 de agosto de 2015, se manifestou acerca das propostas de recomendações do controle interno:

“14. Estão sendo adotadas providências pela SNSA e pelo Escritório de Projetos da Secretaria Executiva, com vistas ao desdobramento do planejamento estratégico do Ministério das Cidades em planejamento tático da Unidade. O planejamento tático da SNSA será realizado segundo metodologia apresentada pelo Escritório de Projetos e deverá, ao final, formalizar indicadores da Unidade, atendendo assim à recomendação da CGU. Desta forma, entende-se mais ajustada à realidade a substituição das Recomendações 1 e 2 por uma nova Recomendação para que a Unidade formalize seus indicadores no curso de seu planejamento tático. Registre-se que a proposta inicial de atividades a serem realizadas durante o processo e o respectivo cronograma foram apresentadas pelo Escritório de Projetos, e discutidas em reuniões conjuntas entre a Direção da SNSA e o Escritório, tendo sido acordado que a conclusão do planejamento tático da SNSA ocorrerá no 2º semestre de 2016.

15. Sem prejuízo de tais atividades, a SNSA realizará, durante o exercício de 2015 e em fase de teste, apuração de indicadores preliminares, com base, especialmente, nos trabalhos realizados em 2012.

16. Registre-se, quanto à Recomendação 3, que os trabalhos desenvolvidos em conjunto com o IPEA foram concluídos e constam de manual próprio (cópia em anexo), que inclui a Matriz de Indicadores. Registre-se que o citado Manual encontra-se em processo de formalização, devendo ser submetido, no mês em curso, ao escrutínio da Consultoria Jurídica e da Secretaria Executiva.”

Análise do Controle Interno



Desde o primeiro registro em relatórios da CGU a respeito da ausência de indicadores para a aferição do desempenho da gestão da SNSA (Relatório da auditoria das contas de 2011), já se passaram quatro anos sem que o problema tivesse sido solucionado.

Em relação às tratativas adotadas pela Unidade para a definição e formalização desses indicadores, a equipe de auditoria identificou três processos com a atuação da SNSA: Os indicadores definidos a partir do processo de planejamento estratégico, os indicadores definidos internamente pela SNSA para o auxílio do monitoramento das transferências (PAC e não-PAC), e os indicadores desenvolvidos a partir de projeto realizado em cooperação do IPEA.

Em relação aos indicadores advindos do planejamento estratégico do Ministério das Cidades, no Plano de Providências Permanente da SNSA, em fevereiro de 2015, a Unidade informou que, no curso do processo de planejamento estratégico, foram estabelecidos 18 objetivos estratégicos para o Ministério das Cidades como um todo e 52 indicadores de desempenho correlatos, com sua formalização a ser feita em momento posterior ao da finalização do processo de planejamento.

Em resposta ao Relatório Final, a Unidade informou que já estão sendo adotadas providências pela SNSA e pelo Escritório de Projetos da Secretaria Executiva, com vistas ao desdobramento do planejamento estratégico do Ministério das Cidades em planejamento tático da Unidade. Informou ainda que o planejamento tático da SNSA será realizado segundo metodologia apresentada pelo Escritório de Projetos e deverá, ao final, formalizar indicadores da Unidade, atendendo assim à recomendação da CGU. Em relação ao prazo para essa implementação, a informação é de que a conclusão do planejamento tático da SNSA ocorrerá no 2º semestre de 2016.

Em relação aos indicadores elaborados pela Unidade para o monitoramento das transferências do PAC e não-PAC, para os quais havia a informação de fevereiro de 2015, no Plano de Providências Permanente, de que não existia incompatibilidade entre tais indicadores e aqueles definidos pelo processo de planejamento, estando a Unidade disposta a iniciar os trabalhos de apuração, com periodicidade anual, ressalvadas as eventuais alterações/revisões no curso do processo de acompanhamento.

Em complementação a essas informações, a manifestação encaminhada após o Relatório Preliminar informou que a SNSA realizará, durante o exercício de 2015 e em fase de teste, apuração de indicadores preliminares, com base, especialmente, nos trabalhos realizados em 2012.

A esse respeito, a equipe de auditoria concorda que os indicadores propostos para as transferências PAC e não PAC já poderiam estar sendo aferidos, pois são medidos a partir de informações que a SNSA já possui acesso, oriundas da base de dados da CAIXA. Esses indicadores podem não ter o nível de aprofundamento necessário para aferir a política de governo, e nem abarcam todas as operações geridas pela SNSA (estaria de foram o FGTS, por exemplo), mas já seriam uma forma de se aferir o desempenho da Unidade, sendo que esses indicadores poderiam ser gerados automaticamente no Sistema SACI, pois o mesmo é carregado sistematicamente com as informações necessárias para a geração desses indicadores.

Sobre o terceiro grupo de indicadores identificados nas informações prestadas pela Unidade, a resposta ao Relatório Preliminar informou que os trabalhos desenvolvidos em conjunto com o IPEA foram concluídos e constam de manual próprio que inclui a



Matriz de Indicadores, tendo esse material sido encaminhado em anexo à documentação apresentada. Entretanto, foi ressalvado que o citado Manual encontra-se em processo de formalização, devendo ser submetido, em agosto de 2015, à avaliação da Consultoria Jurídica e da Secretaria Executiva.

Portanto, em virtude dos fatos apresentados, a equipe de auditoria reconhece que a Unidade está adotando providências para suprir a carência de indicadores visando aferir o alcance dos objetivos da gestão, com a adoção de medidas em diferentes frentes de atuação. A única ressalva fica por conta da conclusão do planejamento tático da SNSA em conjunto com a Secretaria Executiva, estimado apenas para o 2º semestre de 2016, conforme informado na resposta ao Relatório preliminar, fato que deve prejudicar a utilização dos resultados dos indicadores de gestão para o planejamento da SNSA para o exercício 2017.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que dê continuidade às providências iniciadas para a formalização dos indicadores destinados à aferição dos resultados da gestão da Unidade, dando conhecimento à CGU dos resultados obtidos pela atuação nas três frentes que estão em andamento na Unidade: a) Os indicadores definidos a partir do desdobramento do Plano Tático do Planejamento estratégico do Ministério das Cidades; b) Os indicadores elaborados pela SNSA para o auxílio do monitoramento das transferências (PAC e não-PAC), implementando rotinas no Sistema SACI para a aferição desses indicadores; e c) Os indicadores desenvolvidos a partir de projeto realizado em cooperação do IPEA, após a validação do trabalho pela Secretaria Executiva e Consultoria Jurídica da Pasta.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Avaliação do macroprocesso de monitoramento da carteira de empreendimentos do PAC com obras paralisadas ou não iniciadas.

Fato

Para avaliação dos resultados da gestão no que se refere aos controles internos administrativos das transferências concedidas pela Unidade, foi realizada ação de controle pela CGU (Relatório nº 201503392, cujos resultados preliminares foram apresentados à Unidade por meio do ofício nº 13915/SFC/DI/DIURB, de 16 de junho de 2015). Foi selecionado o macroprocesso denominado “Monitoramento da carteira de empreendimentos apoiados pela SNSA com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”. Esse macroprocesso se equivale ao macroprocesso “Gestão e monitoramento dos investimentos em saneamento básico oriundos do Orçamento Geral da União” do Relatório de Gestão.



A finalidade desse macroprocesso é acompanhar a situação das transferências a estados e municípios, operacionalizadas pela Caixa, destinadas à execução de seus programas de governo.

O acompanhamento é feito a partir da análise de informações prestadas pela Caixa, agente operador, além das informações obtidas diretamente em reuniões presenciais, videoconferências ou vistoria *in loco*. É realizado por um servidor (monitor) designado pelo gestor para acompanhar à distância cada Termo de Compromisso. O monitor observa a oferta de serviços e a adequação dos mesmos aos objetivos do projeto no seu dia-a-dia, verifica a execução das metas, detecta desvios e avalia suas causas, bem como propõe medidas corretivas. Cada monitor é responsável em média por setenta contratos.

O Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos - SACI é o sistema informatizado utilizado para o registro das ações. É alimentado por informações disponibilizadas pela Caixa e por anotações produzidas pelos monitores, com base em informações coletadas junto à Caixa e aos Tomadores em videoconferência, reuniões presenciais, contatos telefônicos e/ou visitas *in loco*.

Nos trabalhos de avaliação, foram examinados registros no sistema SACI de ações de monitoramento realizadas em termos de compromisso cuja execução se encontrava paralisada há mais de um ano ou que não tiveram sua execução física iniciada mais de dois anos após a sua contratação.

Foi também examinada uma amostra de termos de compromisso que foram cancelados pela Unidade por não terem sido iniciados ou por terem tido sua execução paralisada.

Importante esclarecer que o escopo dos trabalhos se restringiu às informações de monitoramento registradas no sistema, tão somente com a finalidade de avaliar as rotinas internas da Unidade para monitoramento da situação das obras. Ou seja, a avaliação não compreendeu o exame de processos junto à Caixa Econômica Federal nem junto aos tomadores, e não se destinou à verificação da regularidade dos contratos e/ou dos aspectos técnicos dos empreendimentos.

Dos exames realizados, verificou-se que a Unidade vem adotando medidas positivas em direção à estruturação do macroprocesso. Dentre elas, destacam-se a iniciativa de criação de sistema informatizado para realização do monitoramento e a elaboração de normas e rotinas internas para orientação da atividade.

O sistema SACI foi o resultado do esforço e iniciativa da própria SNSA, inclusive sem o apoio da área de tecnologia da informação do Ministério das Cidades. Mesmo após a transferência formal do sistema para a Secretaria Executiva, as manutenções e melhorias continuam a ser implementadas por servidor da SNSA, em benefício também das demais áreas finalísticas do Ministério. Não obstante, necessita ser aprimorado para atender às necessidades da Unidade.

Na vertente normativa, destaca-se a elaboração da minuta de Manual de Procedimentos e Rotinas do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica – DDCOT, ainda em formalização.

Por outro lado, verificaram-se aspectos que constituem obstáculos para o atingimento dos objetivos da Unidade.

Os resultados demonstraram que as ações de monitoramento empreendidas pela Unidade para obtenção de informações a respeito dos empreendimentos são bastante profícuas. Todavia, no que se refere à negociação de soluções, têm sido insuficientes para garantir que contratos em situação adversa retornem à normalidade.



Isso ficou evidenciado a partir dos registros inseridos no sistema pelos servidores que atuam como monitores dos contratos. São registradas até cinco vezes mais ações informativas do que ações que indicam ter havido uma ação efetiva junto aos tomadores, a exemplo de uma reunião para negociação de soluções.

E mesmo nos casos em que há um contato efetivo, há uma baixa frequência de negociação de soluções, não há controle dos prazos para o seu atendimento e não há rotina para coleta de assinatura dos representantes dos tomadores para formalização dos acordos firmados nesses eventos.

Outro aspecto observado diz respeito ao encerramento de contratos que não se concretizaram totalmente. A Unidade não dispõe de controle próprio acerca da restituição dos recursos repassados, ficando tal tarefa apenas a cargo da Caixa.

Por fim identificou-se também que os cancelamentos e encerramentos de empreendimentos com redução de meta física não são adequadamente divulgados. Os contratos cancelados sem início são excluídos das bases disponibilizadas pela Caixa, e os encerrados com execução parcial são considerados como concluídos, o que prejudica o controle social.

Causa

Insuficiência de recursos humanos, o faz com que cada servidor tenha que monitorar um número excessivo de empreendimentos; Manual de rotinas ainda não formalizado; Necessidade de melhorias no sistema SACI; Falta de apoio da Secretaria Executiva, na área de tecnologia da informação, para manutenção e melhorias no sistema SACI.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Despacho nº 129/2015/DDCOT/SNSA/MCIDADES, de 30 de junho de 2015, a Unidade informou:

“Sobre o processo de monitoramento das obras paralisadas há mais de 12 meses e das obras não iniciadas há mais de 24 meses da data de contratação, considera-se que este Departamento tem adotado as medidas previstas nos normativos do Ministério das Cidades. A gestão das obras paralisadas há mais de 12 meses, conforme informado no Relatório de Gestão, tem sido um dos focos do monitoramento realizado pelo DDCOT. Foram realizadas diversas reuniões ao longo do ano, tanto presenciais quanto por meio de videoconferências, com a presença dos compromissários e da mandatária, onde eram pactuados prazos e providências para retomada das obras.

Mensalmente, é feito um levantamento de todas as obras que completaram 12 meses de paralisação naquele mês. A lista de contratos é enviada à CAIXA, com solicitação de informações sobre a situação atual e a funcionalidade das obras objeto desses termos de compromisso. A partir dessas informações, são definidas as providências a serem adotadas pela mandatária e pelos compromissários para cada termo de compromisso, por meio da realização de reuniões presenciais ou videoconferências com essas entidades.

Sobre as reuniões de monitoramento realizadas no âmbito do processo de acompanhamento dos contratos, a CGU criticou a baixa frequência de negociação de soluções, a falta de controle dos prazos pactuados, e a não existência de rotina de coleta de assinatura dos representantes dos tomadores para formalização dos acordos firmados nesses eventos.

Sobre esses aspectos, é importante destacar que todas as reuniões realizadas por este DDCOT com os compromissários tem como objetivo principal a busca de soluções



para os entraves encontrados no decorrer da execução dos contratos. Não são, de forma alguma, reuniões para simples coleta de informação, ao contrário do que coloca a CGU. A coleta de informações é realizada diariamente, por meio do contato remoto com os proponentes e por meio do acompanhamento da base de dados disponibilizada pela CAIXA. Salienta-se que a coleta e a análise das informações são imprescindíveis ao processo de tomada de decisão.

Sobre a ausência de rotina de coleta de assinaturas nas reuniões, especialmente naquelas realizadas por meio de videoconferência, reconhecemos que muitas vezes não há formalização das providências pactuadas pelos compromissários, uma vez que de fato nem sempre é feita coleta de assinatura dos participantes. Assim, este Departamento irá orientar seu corpo técnico para que haja sempre coleta de assinaturas em todas as reuniões realizadas, mesmo aquelas realizadas por meio de videoconferência.

Em relação aos termos de compromisso cujas obras não foram iniciadas depois de 24 meses da data de contratação, informa-se que a rotina tem sido a de cancelamento dos termos de compromisso. Destaca-se que a Portaria MCIDADES nº 12, de 14 de janeiro de 2014, alterada pela Portaria Mcidades nº 550, de 10 de setembro de 2014, estabeleceu condições especiais para continuidade de termos de compromisso que não haviam sido iniciados por razões não atribuíveis ao compromissário. Fora os termos de compromisso beneficiados por esta Portaria, aqueles que não obtiveram AIO no prazo de 24 meses da data de contratação foram cancelados por este Departamento, com autorização da SEPAC.

A CGU questiona, em ambos os casos, a baixa visibilidade dada aos cancelamentos de contratos e aos encerramentos de contratos com redução de metas, o que prejudica o controle social. Considera-se pertinente a colocação da CGU, motivo pelo qual a SNSA está, juntamente com a Coordenação-Geral de Modernização e Informática, vinculada a Secretaria Executiva do Ministério, adotando medidas para viabilizar a conversão do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos (SACI), que é o sistema utilizado para monitoramento dos contratos da pasta, para a plataforma WEB. Com o sistema na internet, os usuários poderão acessar as diversas informações sobre os termos de compromisso e contratos de repasse. Por oportuno, esclareço que a CAIXA publica todos os cancelamentos de termos de compromisso no Diário Oficial da União”.

Após a emissão da versão preliminar do presente relatório, a Unidade, por meio da Nota Técnica SNSA nº 499/2015, de 11 de agosto de 2015, se manifestou acerca das propostas de recomendações do controle interno:

“Em relação à recomendação nº 1, a Unidade pretende instituir o Manual de Rotinas da SNSA de forma progressiva, partindo da formalização das rotinas que já estão em estágio de consolidação mais avançado (como aquelas que constam do Manual de Procedimentos da DDCOT) e prevendo um cronograma progressivo de incorporação daquelas realizadas pelos demais setores da Secretaria, iniciando-se pelas mais representativas de cada Diretoria.

No que se refere às recomendações sobre o aperfeiçoamento do monitoramento dos empreendimentos contratados com recurso do Orçamento Geral da União, integrantes do PAC, destacamos que, em recente Acórdão do Tribunal de Contas da União – Acórdão 593/2015-TCU-Plenário – aquele órgão de controle apresentou os resultados de auditoria realizada para avaliar a gestão das obras do Programa 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto, pelo Ministério das Cidades, tendo formulado recomendações ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e ao Comitê



Gestor do PAC, baseadas na identificação, pelo TCU, das causas de problemas que tem impactado na evolução das obras de saneamento contratadas.

A SNSA apresentou informações àquele Órgão acerca das providências já adotadas e a serem implementadas, com vistas ao atendimento das recomendações exaradas (documentos anexos). Nesse sentido, foi formulado “Plano de Ação para Atendimento do Subitem 9.1.1 do Acórdão nº 593/2015-TCU-Plenário”, contendo medidas que visam mitigar as causas de paralisações, atrasos e retardo no início das obras de saneamento básico, e respectivo cronograma de implementação, além de ter sido apresentada proposta de “Plano de Ação Saci Web”, que visa viabilizar a migração do sistema de acompanhamento dos contratos da plataforma cliente-servidor para a plataforma web, a fim de que os dados relativos aos empreendimentos de saneamento sejam veiculados em página na rede mundial de computadores.

O encaminhamento dado pela Unidade às recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União, em particular a formulação e implementação do Plano de Ação citado acima, possui repercussão direta sobre o monitoramento dos empreendimentos contratados com recursos do Orçamento-Geral da União, integrantes do PAC, no sentido de aprimorar as atividades correlatas a tal macroprocesso, particularmente no que se refere aos resultados dele advindos. Entende-se que a implementação do plano de ação converge coma motivação das presentes recomendações, qual seja de promover melhorias no monitoramento da execução dos empreendimentos, ao mesmo tempo em que, por outro lado, desloca o foco das providências de uma perspectiva com ênfase procedimental para uma ótica mais relacionada aos resultados visados. Sugerimos, assim, que as recomendações 2, 3, 4, 5 e 6 sejam substituídas pela recomendação de que a Unidade implemente o Plano de Ação para atendimento do Acórdão nº 593/2015-TCU-Plenário.

Registre-se, por fim, que a Unidade tem buscado aprimorar suas rotinas relacionadas à formalização de acordos com representantes de tomadores (Atas assinadas), embora tenha experimentado dificuldades operacionais para coleta das assinaturas das autoridades. Desta forma, o processo será simplificado para coletar a assinatura de apenas um representante das instituições participantes de cada reunião - Recomendação nº 3 .

A respeito das rotinas para controle do cumprimento dos prazos das soluções acordadas (Recomendação nº 4) informamos que está em curso o desenvolvimento de rotina automatizada no SACI, com esta finalidade.

Por fim, a título de esclarecimento, cabe pontuar que o desenvolvimento do SACI Web está sob gestão da Coordenação-Geral de Modernização e Informática - CGMI, vinculada à Secretaria Executiva, considerando que o sistema atende não apenas a SNSA como também as demais Secretarias Finalísticas. A SNSA tem mantido contatos frequentes com a CGMI, objetivando colaborar, dentro do possível, na solução dos problemas existentes, enquanto se aguarda um futuro sistema de informações mais robusto, que atenda a todo o Ministério das Cidades”.

Análise do Controle Interno

A Unidade informa ter realizado, ao longo do ano, diversas reuniões com compromissários e mandatária, pactuando prazos e providências para retomada das obras. Esse esforço é de grande importância para assegurar o bom andamento da carteira, e deve ser intensificado.



Os dados coletados durante a realização da ação de controle indicam que há espaço para incremento, pois foi identificado um número significativo de contratos para os quais não há registros, no sistema SACI, de soluções negociadas. Saliente-se que, mesmo nos casos em que constava informação da realização de acordos, as medidas não foram suficientes para a retomada das obras.

A respeito da constatação de que as ações de monitoramento são mais voltadas à obtenção de informações do que proposição de soluções, importa esclarecer que se refere ao processo de monitoramento como um todo, e não especificamente às reuniões presenciais e videoconferências. Essa conclusão foi obtida a partir da observação dos registros de ações de monitoramento constantes do sistema. Apenas 20% das ações registradas eram referentes a contatos efetivos com os tomadores, tais como videoconferências, reuniões presenciais ou contatos remotos. As demais ações consistiam apenas em registro de informações, com destaque para anotações de sínteses de dificuldades.

Saliente-se que, para a maior parte dos empreendimentos que tiveram suas informações no sistema SACI examinadas, foram realizados menos de um evento de monitoramento efetivo a cada seis meses, e para uma quantidade significativa de empreendimentos nunca foram realizados eventos, embora estivessem em situação de paralisação ou atraso no início.

Esclareça-se que não se pretendeu, de forma alguma, diminuir a importância do processo de obtenção de informações, que é fundamental para a condução da carteira. Buscou-se apenas indicar uma oportunidade de melhoria, consistente no incremento da prática de realização de contatos e reuniões destinados à negociação de soluções.

A respeito do estoque de termos de compromisso com obras não iniciadas, a Unidade informa que vem cumprindo os normativos correspondentes, que estabeleceram condições especiais para algumas categorias de contratos.

O normativo citado, Portaria nº 550/2014, estabelecia prazo até 30/11/2014 para que os contratos abrangidos pela Portaria nº 12/2014 (contratos selecionados em 2010, por meio das portarias nº 534/2010 e 644/2010) obtivessem a autorização de início. Dessa forma, ao término do exercício, este prazo já se encontrava expirado.

Cumprir destacar que, por ocasião da auditoria de gestão do exercício anterior, foi recomendada a alteração no MICE/PAC, de modo a reduzir o prazo em que um empreendimento pudesse permanecer com obras não iniciadas, que atualmente é de doze meses, prorrogável por igual período.

Naquela ocasião, o normativo trazia exceção para os contratos destinados à elaboração de estudos e projetos, os quais podiam ser iniciados até 36 meses após a contratação. A recomendação solicitava que a exceção fosse excluída, de modo a que fosse concedido a esses contratos o mesmo prazo dos demais. Após ser ponderado que não competia à Unidade a alteração de normativos, a recomendação foi redirecionada para a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades.

Observa-se que a recomendação não só deixou de ser atendida, como também, na revisão do MICE/PAC de 29/04/2015, as exceções foram ampliadas. Agora, contam com prazo adicional também as obras: de drenagem de águas pluviais urbanas, saneamento integrado ou contenção de encostas para prevenir desastres naturais; ou as que tiverem por finalidade o abastecimento de água em áreas urbanas para enfrentamento dos efeitos de estiagem.

Avalia-se que essas tipologias, ao contrário do que estabeleceu o normativo, são as que deveriam ter um prazo de início reduzido, dado o seu caráter emergencial.



Por fim, a Unidade se manifestou a respeito das propostas de recomendações apresentadas na versão preliminar deste relatório. Sugeriu que fosse recomendado o cumprimento de plano de ação que elaborou com a finalidade de atender a determinação do TCU contida no Acórdão 593/2015-TCU-Plenário.

Referido Acórdão tratou especificamente do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto - SUAE, e o plano de ação propõe atuação nas operações nele enquadradas. Assinale-se que tal programa bastante relevante dentro da carteira da Unidade, e as medidas propostas no plano convergem para a solução dos problemas abordados nesta constatação. Assim, atendendo à sugestão da Unidade, está sendo formulada recomendação para que seja cumprido.

Ressalte-se a importância da atuação da Unidade também no monitoramento dos demais programas, particularmente no Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres - GRRD, também relevante, e que requer uma estratégia um pouco diferente, já que, enquanto no programa SUAE os problemas se concentravam no estoque de obras atrasadas e paralisadas, enquanto que no GRRD recaem, com maior frequência, em obras não iniciadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que formalize manuais de rotinas e procedimentos, incluindo: a) rotinas para realização de reuniões presenciais, videoconferências e visitas in loco, contemplando uma periodicidade mínima para realização desses eventos para obras de valor relevante (estabelecer ponto de corte) com obras paralisadas ou não iniciadas; b) rotina de formalização das soluções acordadas para continuidade dos termos de compromisso do PAC/OGU em situação adversa, estabelecendo a coleta de assinatura de um representante do tomador nos eventos que forem pactuadas providências a cargo de ente municipal/estadual; c) rotina para controle do cumprimento dos prazos das soluções acordadas com tomadores para continuidade dos termos de compromisso do PAC/OGU em situação adversa; d) a forma de divulgação do encerramento de termos de compromisso com execução parcial, de modo que não sejam apresentados à população como integralmente concluídos.

Recomendação 2: Recomenda-se à SNSA que implemente o plano de ação para atendimento do subitem 9.1.1 do Acórdão nº 593/2015 - TCU - Plenário, anexo 1 da Nota Técnica SNSA nº 426/2015.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no acompanhamento dos recursos repassados por meio de Termos de Descentralização.

Fato

Com a finalidade de avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, relacionados ao acompanhamento das transferências de recursos efetuadas diretamente pela SNSA por meio de Termos de Cooperação/Termo de Execução Descentralizada, analisou-se os seguintes processos administrativos:



- Termo de Cooperação firmado com o CDT/UnB, cujo objetivo é desenvolver projeto de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para aprimoramento do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, englobando termo aditivo para o desenvolvimento do subsistema “Sistema Municipal de Informações em Saneamento”, que integrará o Sistema Nacional de Informações em Saneamento – Sinisa (processo nº 80120.003811/2011-04);
- Termo de Cooperação nº 674746, firmado com o CDT/UNB, cujo objetivo é elaborar o estudo do Diagnóstico do Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDE (processo nº 80120.002197/2012-36); e
- Termo de Cooperação/Termo de Execução Descentralizada firmado com o CNPQ, cujo objetivo é apoiar propostas que visavam promover a articulação, consolidação e/ou formação dos Núcleos Regionais da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA.

Embora nos casos de descentralizações orçamentárias realizadas por meio de Termos de Cooperação/Termos de Execução Descentralizada, a prestação de contas do crédito orçamentário deva ser incluída na prestação de contas anual do órgão receptor dos recursos, compete ao ente descentralizador do recurso, nesse caso a SNSA, efetuar o acompanhamento das ações previstas para execução do objeto dessa descentralização de modo a evidenciar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos.

Nos processos analisados não constavam documentos que comprovem o regular acompanhamento da execução dos ajustes, dessa forma, a Unidade foi questionada quanto às formas de acompanhamento e fiscalização da execução do ajuste, no que concerne ao estabelecimento de rotinas de monitoramento do objeto pretendido, posicionando-se conforme a seguir:

- Em relação ao processo nº 80120.003811/2011-04, que se refere ao Termo de Cooperação firmado com o CDT/UnB, cujo objetivo é desenvolver projeto de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia para aprimoramento do SNIS.

“As atividades de acompanhamento, monitoramento e comunicação acerca da execução do projeto se dá de diversas formas e em diferentes momentos entre a SNSA e o CDT, conforme consta no Plano de Trabalho, no item "FORMAS DE COMUNICAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO NO PROCESSO DO ESTUDO", que previu que "a comunicação transcorrerá mediante a interação permanente da equipe base do SNIS com a equipe do CDT/UnB, assim como pela utilização de meios de comunicação tradicionais sobretudo telefone e e-mail, além da realização de reuniões ordinárias mensais ou extraordinárias quando necessário, mediante entendimento entre as partes". Assim, destacam-se as seguintes atividades principais de acompanhamento da execução do projeto pela SNSA:

- *O CDT/FUB, mediante processo totalmente transparente, mantém continuamente durante toda a vigência do Projeto, disponibilizados em sua homepage, os dados financeiros do referido Projeto (DOT.PROJECT);*
- *O CDT/FUB, sempre que solicitado, apresenta dados, resultados e produtos obtidos;*
- *Os pesquisadores do CDT/FUB envolvidos com o referido Projeto apresentaram seus respectivos relatórios mensais e relatórios*



trimestrais, os quais são disponibilizados aos gestores do Ministério das Cidades;

- *Os produtos principais do referido Projeto foram, no momento de cada finalização e acabamento, automaticamente disponibilizados na página do SNIS no site do Ministério das Cidades;*
 - *O CDT/FUB apresentou em tempo hábil, conforme previsto no projeto da referida Cooperação, os relatórios finais de execução físico-financeira e prestação de contas;*
 - *O CDT/FUB apoia a identificação de pesquisadores com formação que tem afinidade com a temática do projeto, que são acessados nas mais diversas áreas do conhecimento pesquisadas na Universidade.”*
- Quanto ao processo nº 80120.002197/2012-36, que se refere ao Termo de Cooperação nº 674746, firmado com o CDT/UNB, cujo objetivo é elaborar o estudo do Diagnóstico do Saneamento Básico das RIDE.

“Inicialmente cabe esclarecer que, de acordo com a Cláusula Décima Primeira do Termo de Cooperação firmado entre a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA e a Fundação Universidade de Brasília - FUB, através do seu Centro de Desenvolvimento Tecnológico - CDT, existe a obrigação da SNSA do acompanhamento técnico do Estudo.

As rotinas de acompanhamento técnico e monitoramento do cumprimento do objeto pretendido pactuado no Acordo de Cooperação são conduzidas por meio dos seguintes instrumentos:

- 1. Contatos telefônicos e correspondências eletrônicas com entes federados, prestadores de serviços e a equipe técnica das Universidades, notadamente, com o coordenador e professor O.C.M.N. (FUB/UnB);*
- 2. Reuniões presenciais com os integrantes da equipe técnica das Universidades, notadamente, com o coordenador e professor O.C.M.N. (FUB/UnB);*
- 3. Encaminhamento de ofícios aos entes federados e prestadores de serviços integrantes das RIDES, alertando e orientando para cumprimento das atividades;*
- 4. Acompanhamento das reuniões dos Conselhos de Administrações das RIDES (COARIDE), principalmente, os conselhos das RIDES: DF e Entorno e Pólo Grande Teresina/PI;*
- 5. Análise e avaliação dos relatórios de atividades anual neste apresentados pela FUB/UnB; e*
- 6. Monitoramento das atividades listadas no Projeto Básico (Anexo I) e do respectivo Cronograma de Execução.”*

- No que concerne ao processo nº 80000.011305/2009-22, que se refere ao ajuste firmado com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, em função da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA.

“A Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA) foi instituída com o propósito de reunir, articular e integrar um conjunto de instituições para promover o desenvolvimento institucional do setor saneamento, mediante soluções de capacitação, intercâmbio técnico e extensão tecnológica. Em



2011 iniciou-se o Segundo Ciclo de Atividades, após seleção proveniente do Edital MCT/CNPQ/MCidades n° 043/2010, operacionalizado por meio de descentralização orçamentária ao CNPq, o qual ficou responsável pela seleção e gestão dos projetos a serem apoiados.

Por meio do referido Edital foram selecionadas e aprovadas três propostas, coordenadas por Núcleos das Regiões Sul (Nucasul), Nordeste (Nurene) e Sudeste (Nucase). Tais núcleos foram constituídos por Instituições de Ensino Superior coordenadas por um professor de cada Região: Nordeste (Universidade Federal de Pernambuco - Prof. J.F.J.); Sul (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Prof. G.G.) e; Sudeste (Universidade Federal de Minas Gerais – V.L.P.). Cabe ressaltar que o Núcleo Centro-Oeste já havia sido implantado em Ciclo anterior, entretanto, não enviou proposta para o Edital supracitado.

Em linhas gerais, cada núcleo concentrou-se em atividades específicas: o sudeste foi responsável pela revisão dos materiais pedagógicos produzidos no ciclo I; o norte por uma proposta de certificação em saneamento para perfis profissionais das áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos; e o sul pelo desenvolvimento de plataformas de suporte tecnológico para capacitação à distância.

Os Anexos 4, 5 e 6 apresentam os Relatórios Finais de atividades produzidas por cada núcleo regional em cumprimento ao Edital MCT/CNPQ/MCidades n° 043/2010.

Toda a execução das atividades foi pactuada entre os três núcleos e a SNSA/MCidades, configurando a formato de rede. Além das reuniões regionais periódicas, a Secretaria acompanhou o desenvolvimento das ações dos Núcleos Regionais por meio de reuniões com as coordenações regionais, videoconferências e contatos rotineiros via e-mail e telefone. O Anexo 7 apresenta listas de presenças de diversas reuniões ocorridas ao longo do período de realização das atividades.”

Em reunião realizada com a Unidade, no dia 22/04/2015, a Unidade informou que o acompanhamento ocorre ordinariamente por meio de contatos telefônicos, correio eletrônico e por meio de realização de reuniões ordinárias mensais ou extraordinárias. Entretanto, não consta dos processos analisados os registros desses contatos, atas de reuniões ou outras evidências da realização desse acompanhamento e não foi possível verificar o estágio de evolução do objeto pactuado por meio da análise processual, sendo necessário efetuar questionamentos a Unidade para verificação da situação atual dos ajustes, no que concerne ao cumprimento das metas e entrega de produtos.

Pela análise da manifestação da Unidade e dos documentos encaminhados verifica-se que os órgãos recebedores dos recursos estão atuando na execução dos projetos, entretanto, não constam documentos que demonstrem uma avaliação da SNSA em relação às ações já executadas, bem como em relação aos resultados da regular aplicação dos recursos transferidos em função do que foi acordado.

Causa

- instrução processual inadequada;
- ausência de rotina para acompanhamento dos resultados pactuados por meio de Termo de Cooperação/Termo de Execução Descentralizada

Manifestação da Unidade Examinada



A Unidade se manifestou por meio do Despacho nº 468/2015/DARIN/SNSA/MCIDADES, 01 de julho de 2015, encaminhado pelo Ofício nº 002040/2015/AECI/GM/MCIDADES, de 02/07/2015:

Com relação ao processo nº 80120.003811/2011-04, que se refere ao Termo de Cooperação firmado entre a SNSA e o Centro de Desenvolvimento Tecnológico da Universidade de Brasília – CDT/UNB para desenvolvimento tecnológico do Sistema Nacional de Informações sobre saneamento – SNIS, no Registro 04 da Referida SA, que menciona “fragilidades no acompanhamento dos recursos repassados por meio de termos de descentralização” e, em específico, com relação ao comentário da auditoria que “não constam documentos que demonstrem uma avaliação da SNSA em relação às ações já executadas, bem como em relação aos resultados da regular aplicação dos recursos transferidos em função do que foi acordado”, acrescentamos que, embora não constasse no processo físico, foi elaborada a Nota Técnica nº 1.240/2012/DARIN/SNSA/MCIDADES, de 23 de novembro de 2012, que faz considerações acerca da prestação de contas final do projeto. Conforme o conteúdo da Nota, observa-se que as atividades, produtos e relatórios de execução financeira entregues pelo CDT foram considerados coerentes com o Plano de Trabalho acordado entre as instituições para execução do projeto.

Em relação ao processo nº 80120.002197/2012-36, que se refere ao Termo de Cooperação nº 674746, firmado com o CDT/UNB, cujo objetivo é elaborar o estudo do Diagnóstico do Saneamento Básico das RIDE cabe destacar que somente agora o trabalho começará a gerar os resultados e produtos previstos. Em razão disso, a SNSA/MCIDADES estabeleceu uma rotina mensal de reunião com a equipe do CDT/UNB, a ser implementada neste segundo semestre de 2015. Tal rotina permitirá acompanhar e registrar a evolução do estudo, cujo andamento foi prejudicado por diversos fatores, ensejando a prorrogação da sua vigência até 31/12/2015. Essa sistemática permitirá, também, validar os produtos gerados no âmbito do referido Termo de Cooperação.

Quanto ao Processo nº 80000.011305/2009-22, que se refere à descentralização de créditos orçamentários e repasse financeiro ao CNPq para desenvolvimento de ações da ReCESA, a SNSA/MCidades acompanhou todo o desenvolvimento dos trabalhos dos núcleos regionais integrantes da Rede. Tal acompanhamento foi feito por meio de reuniões, e-mails, videoconferências, troca de informações e compartilhamento de documentos.

Cabe ressaltar, sobretudo, que por se tratar de uma Rede, buscou-se sempre garantir que os trabalhos fossem pactuados e compartilhados entre seus integrantes. Assim, coube à SNSA/MCidades, integrante da ReCESA e núcleo executivo desta, coordenar as ações e fomentar o intercâmbio entre os núcleos. Por outro lado, pelo seu caráter de capacitação e extensão, a ReCESA exige que as ações sejam elaboradas de acordo com as peculiaridades locais, as quais variam de acordo com cada região do país.

Como já relatado anteriormente, cada núcleo concentrou-se em atividades específicas. Os Relatórios Finais das atividades produzidas por cada núcleo regional, em cumprimento ao Edital MCT/CNPQ/MCidades nº 043/2010, já apresentados à CGU pela SNSA/MCidades (Anexos 4, 5 e 6), relatam o desenvolvimento dos trabalhos, o acompanhamento destes e os principais resultados, pactuados e validados entre os integrantes da ReCESA, incluindo o MCidades.



Além das reuniões internas de cada núcleo, ao longo da execução dos trabalhos houveram diversas reuniões com a participação da SNSA/MCidades, conforme registrado no relatório encaminhado à CGU pela SNSA/MCidades (Anexo 7).

Diante do exposto, reitera-se que as atividades foram realizadas pelos órgãos recebedores dos recursos sob acompanhamento da SNSA/MCidades, a qual buscou garantir a aderência à política de saneamento e à concepção da ReCESA. Por fim, quanto à documentação relativa ao Processo nº 80000.011305/2009-22, este será devidamente complementado, como apontado na presente Solicitação de Auditoria.

Após a Manifestação sobre os fatos relatados, a Unidade apresentou nova manifestação por meio da Nota Técnica SNSA nº 499/2015, 11 de agosto de 2015, encaminhada pelo Ofício nº 002592/2015/AECI/GM/MCIDADES, de 11/08/2015:

24. É oportuno registrar que o Termo de Execução Descentralização - TED é um instrumento relativamente novo (instituído pelo Decreto nº 8.180/2013), criado para substituir os Termos de Cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal.

25. Considerando que a celebração de tais instrumentos não é uma prática exclusiva da Secretaria no âmbito do Ministério e levando-se em conta, ademais, o número bastante reduzido de Termos de Execução Descentralizada relativos a ações da Unidade, entende-se que, em princípio, a eventual elaboração de manual sobre a matéria (celebração e acompanhamento de tais Termos) devesse ser analisada, quanto à sua pertinência, pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério e, talvez mais adequadamente, pelo próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (considerando o caráter geral do instituto, no âmbito federal).

26. De qualquer forma, a Unidade estudará uma proposta de orientação a ser veiculada internamente, relativa ao conteúdo mínimo do acompanhamento processual dos TED.

Análise do Controle Interno

A Unidade respondeu que o acompanhamento da execução dos Termos de Cooperação/Termo de Execução Descentralizada é realizado por meio de reuniões mensais, *e-mail*, videoconferências, troca de informações e compartilhamento de documentos.

Especificamente em relação ao termo de cooperação firmado com o CDT/UNB para o desenvolvimento tecnológico do SNIS, a Unidade encaminhou a Nota Técnica nº 1.240/2012/DARIN/SNSA/MCIDADE, de 23 de novembro de 2013, para justificar-se em relação à afirmação da equipe de auditoria de que não constavam documentos que demonstrassem a avaliação da Unidade acerca dos produtos acordados. Essa Nota considerou os objetivos do projeto de pesquisa de desenvolvimento de tecnologia da informação para aprimoramento do SNIS, adequados e atingidos.

Em que pese a Unidade ter demonstrado a regular execução dos produtos, foram observadas fragilidades no processo de acompanhamento das metas contratadas por meio de Termos de Cooperação/Termo de Execução Descentralizada, considerando a amostra referente aos processos analisados pela CGU (80120.003811/2011-04, 80120.002197/2012-36 e 80000.011305/2009-22).



Em relação às rotinas de acompanhamento das metas pactuadas houve falhas na instrução dos processos analisados, considerando que os documentos produzidos, na fase de execução, e necessários à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos não foram anexados, como exemplo, cite-se a Nota Técnica nº 1.240/2012/DARIN/SNSA/MCIDADE, de 23 de novembro de 2013.

Propõe-se à Unidade a revisão das rotinas de acompanhamento desses ajustes, a fim de conferir integridade e confiabilidade aos controles internos, juntando aos processos os documentos produzidos por meio de reuniões, comunicações e análise de documentação apresentada.

Para a melhoria dos controles internos administrativos de acompanhamentos das transferências efetuadas por meio de Termo de Cooperação/Termo de Execução Descentralizada, é recomendável que a Unidade elabore relatórios periódicos que evidenciem, na fase de execução, a evolução do objeto pactuado, contendo registros acerca de eventuais problemas detectados, de solicitações para solução desses problemas, de manifestação do parceiro acerca da implementação de soluções, bem como a análise acerca do cumprimento dos objetivos pactuados. Outrossim, esses procedimentos devem ser incorporados em normativo interno da Unidade, a fim de padronizar as rotinas de acompanhamento desses ajustes.

De acordo com a nova manifestação, a Unidade argumenta que a celebração de Termos de Execução Descentralizada é uma prática recente na administração pública e que considerando a quantidade reduzida e celebração por outras Unidades do Ministério, caberia uma regulamentação por parte da SPOA/MCidades ou do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

Entretanto, a Unidade informa que estudará uma proposta de orientação a ser veiculada internamente, relativa ao conteúdo mínimo do acompanhamento processual dos TED.

Ótima iniciativa da Unidade, tendo em vista que a regulamentação mesmo que em nível interno contribui para a melhoria dos controles internos administrativos e orientação correta dos servidores da Secretaria no acompanhamento da instrução processual e acompanhamento execução dos Termos de Execução Descentralizada.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Unidade que formalize procedimentos e rotinas relativos ao acompanhamento, controle e avaliação dos resultados decorrentes dos ajustes realizados por meio de Termo de Cooperação/Termo de Execução Descentralizada.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Falhas na atuação da Unidade em relação ao acompanhamento do contrato com a Caixa, no que se refere às prestações de contas das transferências voluntárias concedidas por meio de contratos de repasse.

Fato



O relatório de gestão da Unidade apresenta o resumo da prestação de contas sobre transferências concedidas pela Unidade na modalidade de contratos de repasse (quadro 39 - A.6.5.3).

O demonstrativo revelava uma quantidade expressiva de contratos para os quais deveriam ter sido apresentadas as prestações de contas em exercícios anteriores, com contas não prestadas:

QUADRO: PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO PRESTADAS

Exercício em que deveria ter sido apresentada a prestação de contas	Quantidade de contratos com contas não prestadas	Montante Repassado
2014	114	42.583.053,40
2013	83	20.547.778,19
2012	45	11.887.942,77
Anteriores a 2012	22.548	4.765.484.136,90

Fonte: Relatório de Gestão da SNSA

No que diz respeito à análise das prestações de contas, verifica-se, de acordo com o quadro 41 (A.6.5.4) do relatório de gestão, uma quantidade significativa de contratos com contas prestadas com prazo de análise vencido:

QUADRO: PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO ANALISADAS

Exercício da prestação de contas	Quantidade de contratos com contas prestadas, não analisadas, com prazo de análise vencido.	Montante Repassado
2014	34	27.168.931,64
2013	37	13.036.069,52
2012	25	6.581.777,94
Anteriores a 2012	20	11.787.165,01

Fonte: Relatório de Gestão da SNSA

Após a emissão da versão preliminar deste relatório, a Unidade apresentou a Nota Técnica nº 530/2015/SNSA/MCIDADES, de 18/08/2015, informando ter solicitado novos números à CAIXA.

Com relação à quantidade de contratos que o tomador deveria ter apresentado a prestação de contas final e não o fez, a CAIXA apresentou uma listagem de 720 contratos referente a todo o ministério (não apenas a SNSA), cujo montante de repasse seria de R\$ 528.770.407,19.

No que diz respeito à quantidade de contratos com contas prestadas, contudo com prazo de análise pela CAIXA vencido, foram fornecidos 95 contratos, com repasse total na ordem de R\$ 40.333.297,10.

Saliente-se que esses números divergem não apenas dos dados do relatório de gestão, mas também do Despacho SPOA/MCIDADES nº 503/2015, enviado à CGU em resposta a solicitação de auditoria acerca dos resultados do Grupo de Trabalho instituído por meio da Portaria nº 380/2014, que apresentou o balanço indicando a existência de 13.769 contratos na situação de “não aprovados” e não estando em TCE.



A Unidade, segundo informou, identificou os contratos a ela vinculados e apresentou os quadros abaixo:

CONTRATOS COM PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO APRESENTADAS (VALORES EM R\$ MIL)										
SITUAÇÃO DO CONTRATO	ANTERIOR A 2011		2012		2013		2014		TOTAL	
	Qtd	Repasse	Qtd	Repasse	Qtd	Repasse	Qtd	Repasse	Qtd	Repasse
TCE	88	19.449	18	5.315	18	5.797	21	8.388	145	38.951
LIMINAR	1	204	1	196	1	98	3	1.281	6	1.780
NORMAL	11	2.202	9	6.476	31	8.347	90	37.737	141	54.764
PCF							16	5.585	16	5.585
TOTAL	100	21.857	28	11.988	50	14.243	130	52.993	308	101.082

CONTRATOS COM PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO ANALISADA PELA CAIXA (VALORES EM R\$ MIL)										
SITUAÇÃO DO CONTRATO	ANTERIOR A 2011		2012		2013		2014		TOTAL	
	Qtd	Repasse	Qtd	Repasse	Qtd	Repasse	Qtd	Repasse	Qtd	Repasse
TCE	7	1.463	0	-	1	150	0	-	8	1.613
LIMINAR	0	-	0	-	1	102	0	-	1	102
NORMAL	7	4.049	8	1.611	13	4.240	20	8.035	48	17.937
TOTAL	14	5.513	8	1.611	15	4.493	20	8.035	57	19.653

Esses números são melhores que os apresentados no relatório de gestão, mas ainda assim revelam que não estão sendo plenamente adotadas as medidas necessárias para assegurar o cumprimento dos requisitos legais. O art. 82 § 1º inciso I da Portaria Interministerial nº 507 estabelece que quando a prestação de contas não for apresentada no prazo legal, deverá ser instaurada Tomada de Contas Especial - TCE.

A notificação para que o tomador apresente a prestação de contas, bem como a instauração da TCE, quando for o caso, são atribuições da CAIXA enquanto mandatária da União, nos termos das alíneas “o” e “p” da cláusula 2.2 do Contrato de Prestação de Serviços nº 10/2012, firmado entre a CAIXA e Ministério das Cidades para operacionalização das transferências voluntárias. Todavia, compete ao contratante, conforme alíneas “i” e “m” da cláusula 2.1 do contrato a fiscalização e ateste dos serviços prestados pela CAIXA.

A responsabilidade pela análise da prestação de contas também é da CAIXA, nos termos da alínea “m” da cláusula 2.1 do Contrato de Prestação de Serviços nº 10/2012.

A existência de contratos de repasse sem prestação de contas há mais de quatro anos, e de contratos com contas prestadas e não analisadas, é evidência de que a Caixa não está cumprindo sua obrigação contratual, e que o Ministério não está fiscalizando adequadamente a prestação de seu serviço.

Em análise ao contrato nº 10/2012, firmado com a CAIXA, verificou-se, que não existe um plano de fiscalização ou acordo de nível de serviços estabelecendo uma gradação de multas por função descumprida. O Ministério pretende estabelecê-lo por ocasião da renovação do contrato, conforme vem discutindo no Grupo de Trabalho instituído por meio da Portaria nº 380/2014. Mesmo não havendo tal plano ou acordo no contrato



atual, a cláusula oitava do contrato vigente estabelece a possibilidade de aplicação das penalidades previstas nos artigos 86 e 87 da Lei nº 8.666/93.

Acerca do tema, a Unidade informou no relatório de gestão:

“No caso das prestações de contas das transferências voluntárias, a SNSA apresentou à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, em 10/12/2012, por meio do Memorando nº 973/2012/GAB/SNSA/MCIDADES, 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, uma vez que o assunto atine à atuação do Ministério das Cidades como um todo. Após o encaminhamento, a Secretaria Executiva, por meio da Portaria nº 273, de 17 de junho de 2013, instituiu Grupo de Trabalho - GT com o fim de “realizar levantamento com diagnóstico e propor mecanismos de controle de acompanhamento da execução dos contratos de repasses celebrados pela Caixa Econômica Federal, Mandatária da União, no âmbito do Ministério das Cidades”. A SNSA indicou participante para este grupo de trabalho e a tem participado de todas as atividades realizadas no âmbito do colegiado, desde sua criação, em 2013. Necessário ressaltar, no entanto, que a Coordenação do GT não está a cargo das Secretarias finalísticas e que os procedimentos em andamento e os resultados do trabalho do Grupo de Trabalho estão sob a alçada da Secretaria Executiva, embora com a colaboração das demais Secretarias do Ministério.”

Por meio do Despacho SPOA/SE/MCIDADES nº 50/2015, encaminhado pelo Ofício nº 0856/2015/AECI/GM/MCIDADES, foi informado à CGU o encerramento dos trabalhos do Grupo instituído por meio da portaria nº 328 (que alterou a portaria nº 273, citada no trecho acima), com o alcance dos objetivos estabelecidos. Diante disso, indagou-se à Secretaria Executiva (SE) acerca dos resultados do diagnóstico realizado e dos mecanismos de acompanhamento propostos.

Por meio do Despacho SPOA/MCIDADES nº 503/2015, foi apresentado o balanço do Ministério das Cidades indicando a existência de 13.769 contratos na situação de “não aprovados” e não estando em TCE. Não constava do documento levantamento específico para a SNSA.

Em que pese o resultado apresentado, conforme ata da 9ª reunião do grupo de trabalho da Portaria nº 328, a SE considera que “o grupo de trabalho cumpriu seu objetivo, normalizando todo o processo de ateste das tarifas”. Ou seja, os serviços prestados pela CAIXA foram recebidos, mesmo diante da inexecução parcial decorrente da não instauração de TCE para um quantitativo expressivo de contratos com pendências de prestação de contas.

No que se refere à proposição de mecanismos de controle, a resposta apresentada foi: *“Foi implantada uma rotina de recebimento dos ofícios de cobrança da CAIXA que alimentam um sistema de controle e que posteriormente é encaminhado às Secretarias Nacionais desta pasta para análise e ateste dos serviços cobrados pela Mandatária”*.

Assim, embora a gestão do contrato de prestação de Serviços nº 10/2012 seja de competência da Secretaria Executiva do Ministério, com a sistemática em que o ateste dos serviços está sendo realizado pelas secretarias finalísticas, a SNSA poderá ter uma atuação mais efetiva em relação ao acompanhamento das atividades exercidas pela CAIXA, com a proposição de aplicação de penalidades quando for o caso.



Causa

Fragilidade no ateste dos serviços prestados pela mandatária.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Nota Técnica SNSA Nº 416/2015, de 29 de junho de 2015, a Unidade se manifestou:

“Foi assinalado pela CGU que a quantidade expressiva de contratos de repasse sem prestação de contas e de prestação de contas não analisadas configurariam descumprimento de obrigações assumidas pela Caixa Econômica Federal (CEF) por meio do Contrato de Prestação de Serviços nº 10/2012, firmado com o Ministério das Cidades, além de indicarem falhas na fiscalização da atuação da CEF.

Cabe esclarecer que o referido contrato contempla outros programas do Ministério das Cidades como um todo e as ações contratadas envolvem todas as Secretarias finalísticas e a Secretaria Executiva, que deve coordenar os assuntos que as afetam.

Assim, a aplicação de cláusulas contratuais deve ser tratada no âmbito da Secretaria Executiva, com a análise, se for o caso, da Consultoria Jurídica do Ministério, da Assessoria Especial de Controle Interno, além das secretarias finalísticas, quanto à sua viabilidade e conveniência administrativa, tendo em vista que, em uma situação limite, poderá haver até desinteresse da CEF na continuidade do contrato com o Ministério, podendo gerar uma situação de futuro pior do que a atual, mesmo com todas as suas eventuais fragilidades.

De mais a mais, o Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 380/2014 está discutindo as mudanças do Contrato de Prestação de Serviços nº 10/2012, com vistas, inclusive, à definição de plano de fiscalização ou acordo de nível de serviços, em que serão graduadas as multas a serem aplicadas por descumprimento de obrigações contratuais. A Controladoria-Geral da União tem sido convidada a participar das reuniões para contribuir no encaminhamento de providências.

Em relação ao recebimento de serviços já prestados pela CEF em decorrência do Contrato de Prestação de Serviços nº 10/2012, há também necessidade de que a matéria seja submetida à Secretaria Executiva, visto que a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA é quem providencia o pagamento à entidade.

Após a emissão da versão preliminar do presente relatório, por meio da Nota Técnica SNSA nº 499/2015, de 11 de agosto de 2015, a Unidade acrescentou:

“As informações relativas ao quantitativo de prestações de contas pendentes de recebimento ou análise pela CEF, que constaram do Relatório de Gestão de 2014, estão sendo objeto de verificação junto àquela entidade (conforme cópia do ofício anexa), além de estarem sendo objeto de batimentos com os dados constantes do SACI (Módulo Transferências Voluntárias).

Cabe esclarecer que o Quadro 39 do Relatório de Gestão (“Resumo da prestação de contas sobre transferências concedidas pela UJ na modalidade de convênio e de contratos de repasse”) foi preenchido a partir da extração e tratamento de dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal, solicitados exclusivamente para a confecção do Relatório.

Com base em consulta preliminar ao SACI, observou-se que, a princípio, os quantitativos apresentados no Quadro citado não refletem a real dimensão do número de prestações de contas em aberto referentes aos contratos de repasse da Unidade.



Após certificação do quantitativo correto, será solicitada retificação do Relatório, para correção do Quadro 39. Registre-se ainda que será adotado como prática, para os próximos exercícios, a compilação das informações sobre prestações de contas e demais dados relativos às transferências (item 10 do Relatório de Gestão, Quadros 37, 39 e 41) a partir do Banco Validação, sem prejuízo de eventuais solicitações de dados junto à CEF, à época do Relatório de Gestão, para fins de conferência adicional. Cabe observar, no que se refere ao preenchimento do Quadro 41 (“Visão Geral da análise das prestações de contas de Convênios e Contratos de Repasse”), que será solicitado à CEF que inclua no Banco Validação, disponibilizado periodicamente ao Ministério, as informações sobre a quantidade de prestações de contas reprovadas. Além disso, serão feitos ajustes no SACI, para extração de tais dados.

No que se refere à atuação da SNSA junto à CEF, a Unidade realizará gestões periódicas à Caixa Econômica Federal no sentido de que sejam regularizados os contratos de repasse com prazo de prestação de contas vencido ou com prestação de contas entregue e ainda não analisada.

É importante que seja registrado, no entanto, quanto a presente recomendação, o reduzido número de servidores que integram a equipe que atua no monitoramento dos contratos de repasse oriundos de emendas parlamentares, a qual monitora também contratos que estão sob a gestão da Secretaria Executiva (vinculados a ação 1D73), o que deve ser levado em consideração no que se refere ao ritmo de implementação de medidas de aprimoramento do monitoramento dos contratos não-PAC. Ademais devemos considerar que esta Pasta não dispõe de sistema informatizado adequado, de forma a possibilitar a emissão e o controle de relatórios suficientemente adaptados ao monitoramento.

Posteriormente, apresentou a Nota Técnica nº 530/2015/SNSA/MCIDADES, de 18 de agosto de 2015 retificando os números apresentados no relatório de gestão, cujo conteúdo foi atualizado no campo fato, acima.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Unidade argumenta que a relação contratual com a CAIXA deve ser tratada no âmbito da Secretaria Executiva, pois o contrato também abrange a carteira das demais secretarias do Ministério.

Esse fato não exime a responsabilidade da SNSA, pois, conforme consta do DESPACHO SPOA/SE/MCIDADES nº 503/2015, encaminhado por meio do Ofício nº 001613/2015/AECI/GM/MCIDADES, de 27 de maio de 2015, que tratou dos resultados dos trabalhos do GT instituído pela Portaria nº 273, de 17/06/2013, o ateste dos serviços é realizado pelas Secretarias Finalísticas.

Importa observar que os números apresentados nos quadros “PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO PRESTADAS” e “PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO ANALISADAS” foram extraídos do relatório de gestão da SNSA e integram a sua carteira.

Desconsidera-se o argumento sobre o risco de desinteresse da CAIXA na continuidade de prestação do serviço, pois a empresa pública não poderia condicionar a renovação do contrato ao descumprimento de obrigações legais.

Saliente-se que a responsabilidade pela carteira de contratos, em última instância, é do concedente. Assim, o descumprimento, por parte da mandatária, das obrigações de



instauração das tomadas de contas por ausência de prestação de contas e de análise das contas prestadas, retorna o problema à Unidade, que não dispõe de estrutura para fazê-lo.

No que diz respeito à manifestação complementar apresentada após a emissão do relatório preliminar, observa-se que a Unidade não dispõe de um controle adequado das informações sobre sua carteira quanto ao aspecto da apresentação de análise de prestações de contas, o que reforça a constatação de que a gestão da carteira e a gestão dos serviços prestados pela CAIXA não estão sendo adequadas.

Acerca da indisponibilidade de sistema informatizado adequado, está sendo recomendada, em outros pontos deste relatório, a adoção de medidas para melhoria no sistema SACI. Assinale-se que a Unidade apresentou cópia de anexo à Nota Técnica SNSA nº 426/2015, contendo plano de ação para conversão do aplicativo SACI da plataforma cliente/servidor para a plataforma WEB, acompanhada da inclusão de novas funcionalidades que permitirão a divulgação das informações sobre os contratos de repasse, permitindo o seu acesso pelos proponentes, pela CAIXA e também pela sociedade em geral.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que elabore e implemente, em conjunto com a CAIXA, plano de ação visando à instauração de Tomada de Contas Especial para todos os contratos de repasse que estejam com prazo de apresentação de prestação de contas vencido.

Recomendação 2: Recomenda-se à SNSA que elabore e implemente, em conjunto com a CAIXA, plano de ação visando à análise das prestações de contas de contratos de repasse apresentadas e com prazo de análise expirado.

3.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Falhas no monitoramento dos contratos de repasse - transferências voluntárias

Fato

Em análise ao conteúdo do Demonstrativo das obras atrasadas e as paralisadas ao longo do exercício, conforme requerido pelo item 51 da Parte B do anexo II da Decisão Normativa TCU nº 134/2013, observou-se que, em se tratando de contratos de repasse relativos a transferências voluntárias, a Unidade não evidenciou todas as informações requeridas pela Corte de Contas, especialmente no que concerne às providências adotadas para as obras atrasadas e paralisadas, bem como os resultados advindos dessas providências.

Objetivando complementar as informações requeridas pelo TCU, foi solicitada manifestação da Unidade a respeito. A Unidade, entretanto, informou que não houve o acompanhamento efetivo dos contratos junto à Caixa no ano de 2014, com exceção de notificação realizada às Prefeituras com contratos de repasse firmados no exercício financeiro de 2012 para que as obras iniciassem até 30.06.2014, sob pena de cancelamento destes e de solicitação de providências da Caixa para que informasse aos proponentes cujas obras encontravam-se com mais de 90% de inspeção física, total do



repasso liberado e sem execução física há mais de 3 meses, que o prazo limite para realização do último desembolso de recursos encerrava-se em 30.04.2015, e, em caso de não conclusão das obras que o contrato fosse encerrado.

Ressalte-se que segundo informações do Relatório de Gestão da SNSA existem 1.546 contratos de repasse ativos sob a gestão operacional da Unidade (não incluídos os contratos de repasse no âmbito da ação orçamentária 1D73, sob responsabilidade da Secretaria Executiva).

A SNSA informou ainda que o monitoramento dessas obras dependeria de informações encaminhadas pela Caixa, por meio do banco de dados “validação”, contudo tal banco tem apresentado erros. Além disso, foi ressaltado que não há pessoal suficiente nem sistema informatizado que contemple o acompanhamento dos contratos de repasse relativos a transferências voluntárias, sendo o processo de análise manual.

De acordo com a Unidade, em que pese as limitações de acompanhamento, pretende no segundo semestre de 2015, retomar as providências de comunicação com a Caixa e proponentes para a regularização dos contratos.

Verifica-se, portanto, fragilidades na estrutura de monitoramento dos contratos de repasse relativos às transferências voluntárias na SNSA, com impactos também na apresentação das informações requeridas pelo TCU no Relatório de Gestão. Dessa forma, cumpre à Unidade:

- Obtenha da Caixa a regularização das informações contidas no banco de dados “validação”;
- Promova a inclusão desses contratos em sistema informatizado de acompanhamento das obras, se possível, o SACI;

Na opinião da equipe de auditoria, embora haja limitações de pessoal na SNSA, a utilização de sistema informatizado para o acompanhamento desses contratos contribuirá para a eficiência do acompanhamento e confiabilidade das informações relativas aos contratos de repasse relativos a transferências voluntárias.

Causa

- problemas na apresentação das informações pela Caixa;
- insuficiência de pessoal para o monitoramento das transferências voluntárias.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade se manifestou por meio da Nota Técnica SNSA nº 499/2015, 11 de agosto de 2015, encaminhada pelo Ofício nº 002592/2015/AECI/GM/MCIDADES, de 11/08/2015:

33. A Unidade fará gestões periódicas junto à Caixa Econômica Federal - CEF, com vistas à regularização das situações de execução dos contratos que tenham resultado em paralisações e atrasos. Além disso, será dado encaminhamento às discussões sobre melhorias de sistema, necessários ao melhor tratamento dos dados referentes às transferências voluntárias.

Análise do Controle Interno



A Unidade informou em sua resposta que atuará junto à Caixa Econômica Federal para a regularização das situações de execução dos contratos em situação de paralisação e atraso, bem como iniciará discussões para a melhoria do sistema de acompanhamento de obras para o tratamento das informações relativas às transferências voluntárias.

Ressalte-se a importância da atuação da Unidade para a melhoria dos controles internos relativos ao acompanhamento da execução das obras oriundas de transferências voluntárias, objetivando ainda atender ao TCU quanto da elaboração Demonstrativo das obras atrasadas e as paralisadas ao longo do exercício para o Relatório de Gestão da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à SNSA que atue junto à CAIXA para que, sem prejuízo das informações que já são rotineiramente prestadas, passem também a ser regularmente fornecidas as seguintes, referentes à situação dos contratos com obras atrasadas e paralisadas oriundas de transferências voluntárias: a) número do contrato de repasse; b) proponente; c) objeto, vigência e valor; d) providências adotadas para o caso das obras atrasadas e paralisadas; e) resultados advindos dessas providências; f) posição de cada obra em 31 de dezembro do exercício precedente. Adicionalmente, implemente melhorias em sistema de acompanhamento de obras que comporte a realização de monitoramento informatizado da situação dessas obras.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201503372

Unidade auditada: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Ministério supervisor: Ministério das Cidades

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 pelos responsáveis das 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, 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 nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – OS nº 201503372

- Falta de transparência das deliberações do Grupo de Trabalho Interministerial e atrasos na avaliação anual do Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab (item 2.1.1.7)

- Ausência de indicadores institucionalizados (2.1.2.1)

- Avaliação do macroprocesso de monitoramento da carteira de empreendimentos do PAC com obras paralisadas ou não iniciadas (item 3.1.1.1)

- Fragilidades no acompanhamento dos recursos repassados por meio de Termos de Descentralização (item 3.1.1.2)

- Falhas na atuação da Unidade em relação ao acompanhamento do contrato com a Caixa, no que se refere às prestações de contas das transferências voluntárias concedidas por meio de contratos de repasse (3.1.1.3)

- Falhas no monitoramento dos contratos de repasse – transferências voluntárias (3.1.1.4)

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 seja pela **regularidade**.

Brasília/DF, 18 de agosto de 2015.

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades – Substituto

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201503372

Unidade Auditada: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Ministério Supervisor: Ministério das Cidades

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: Gilberto Kassab

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Em relação aos resultados das políticas públicas executadas por intermédio das ações finalísticas da SNSA no exercício, verificou-se que, de forma geral, as metas previstas para o período 2012-2015 estão sendo cumpridas, com a superação dessas metas em alguns casos. Para os casos em que não houve atendimento das metas físicas e financeiras previstas, constatou-se que tais situações ocorreram em função de decisões governamentais que fogem da governabilidade da SNSA.

Entre os fatos que mais impactaram a gestão examinada, destacam-se: falhas no acompanhamento dos serviços prestados pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), ocasionando uma quantidade bastante expressiva de transferências concedidas por contratos de repasse com pendências de prestação de contas; deficiência nos procedimentos internos de monitoramento da carteira de empreendimentos com obras paralisadas ou não iniciadas; falhas no monitoramento da carteira de contratos de repasse; falta de transparência das deliberações do Grupo de Trabalho – GTI/Plansab e atrasos na avaliação anual do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab; fragilidades no acompanhamento dos recursos repassados por meio de Termos de Descentralização; e ausência de indicadores institucionalizados.

Entre as principais causas que podem ter impactado o alcance dos objetivos da Secretaria, destacam-se: fragilidade no ateste dos serviços prestados pela CAIXA; deficiências na apresentação de informações da Mandatária; insuficiência de recursos humanos, que faz com que cada servidor tenha que monitorar um número excessivo de empreendimentos, impossibilitando um monitoramento aprofundado de

todas as transferências; rotinas internas ainda não formalizadas; falta de providências efetivas na área de tecnologia da informação, para manutenção e melhorias no sistema utilizado para gestão da carteira; ausência de efetividade nas diversas iniciativas de definição de indicadores adotadas pelo Ministério; instrução processual inadequada em relação aos processos de acompanhamento dos termos de execução descentralizada; ausência de rotina para acompanhamento dos resultados pactuados por meio de termo de cooperação/termo de execução descentralizada; divulgação não tempestiva das deliberações do GTI-Plansab e estágio inicial de estruturação de metodologia para divulgação da primeira avaliação do Plansab em relação à complexidade da análise requerida e do curto espaço de tempo restante para a divulgação.

Entre as recomendações do Plano de Providências Permanente não atendidas no prazo devido destacam-se a definição de indicadores e a formulação de metodologia para aferição de metas físicas fundamentada em dados reais coletados em campo. O não atendimento a essas recomendações traz como consequência a indisponibilidade de informações essenciais à Unidade para tomada de decisões, e tornam a sua gestão menos transparente. Destaca-se, ainda, a necessidade de apoio da Secretaria Executiva da Pasta na área de Tecnologia da Informação.

Com relação à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos foi verificado se a estrutura e os procedimentos de controles internos administrativos adotados pela Unidade asseguram o atingimento dos seus objetivos estratégicos. Na avaliação realizada, foi verificado cumprimento intermediário em relação aos componentes ambiente de controle, atividades de controle, informação, comunicação e monitoramento. Entretanto, em relação ao componente avaliação de risco, foi revelado um nível de cumprimento básico, em que há espaço para a implementação de melhorias, especialmente, no que concerne à mitigação dos riscos advindos das transferências voluntárias, tendo em vista que permanece o elevado quantitativo de obras com problemas de execução (não iniciadas, atrasadas e paralisadas) e problemas na execução das obras (falta de licenças, deficiências de projetos, falhas construtivas, sobrepreço, superfaturamento, etc.), além de expressivo quantitativo de contratos para os quais deveriam ter sido apresentadas as prestações de contas em exercícios anteriores, com contas não prestadas, bem como uma quantidade significativa de contratos com contas prestadas e prazo de análise vencido.

Foi verificada a implantação de práticas administrativas positivas por parte da Unidade, destacando-se a participação da SNSA na elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, por meio de ativa atuação na Comissão de Acompanhamento do Planejamento Estratégico, participando das diversas atividades relacionadas, como oficinas e Reuniões de Acompanhamento da Estratégia, além de fornecer apoio à execução dos projetos prioritários sob sua responsabilidade.

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 Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da

CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, 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 por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 17 de agosto de 2015.

Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura