



RELATÓRIO

TC nº 028.950/2015-1

Fiscalização nº 147/2015

Relator: Benjamin Zymler

DA FISCALIZAÇÃO

Instrumento: Acompanhamento de desempenho

Ato originário: Despacho do Min. Benjamin Zymler no processo TC 005.359/2015-5

Objeto da fiscalização:

Obras do Programa de Aceleração do Crescimento no município de Várzea Grande (MT)

Ato de designação: Portaria de Fiscalização 1163, de 20/10/2015 (peça 1)

Composição da equipe:

René Oliveira Neuenschwander Júnior - matr. 2822-3 - (coordenador)

Regivalder Pereira da Silva - matr. 10200-8

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados:

Prefeitura Municipal de Várzea Grande (MT)

Caixa Econômica Federal (Caixa)

Vinculação (ministério): Ministério das Cidades

Vinculação TCU (unidade técnica): Secex-MT

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Lucimar Sacre de Campos (CPF 078.334.311-68)

cargo: Prefeita Municipal

período: desde 7/5/2015

nome: Luiz Celso Morais de Oliveira (CPF 302.206.026-20)

cargo: Secretário Municipal de Viação, Obras e Urbanismo

período: desde 19/5/2015

PROCESSO(S) CONEXO(S)

029.772/2007-3; 022.891/2008-0 e 019.816/2011-1.

RESUMO

Trata-se de acompanhamento de desempenho na execução das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande (PMVG), tendo por objetivo avaliar os mecanismos de governança instituídos, não apenas a partir de paradigmas de governança, mas, principalmente, a partir do desempenho na execução do empreendimento (a partir dos resultados entregues e das falhas identificadas na execução atribuíveis a falhas desses mecanismos de governança).

Para tanto, foi efetuado um acompanhamento concomitantemente às fases mais importantes das obras, desde a fase de licitação, e da estruturação desses arranjos institucionais, de forma a, a partir da avaliação da entrega de resultados (em termos de cumprimento de prazos, qualidade dos produtos entregues e custos totais do empreendimento), poderem ser avaliadas as falhas de estruturação desses arranjos (especialmente os componentes institucionalização, capacidade organizacional e recursos, gestão de riscos e controles internos e *accountability*).

Foram identificados substanciais atrasos nos prazos de entrega e a não avaliação do custo total do empreendimento. Tais falhas foram atribuídas a deficiências relacionadas aos componentes institucionalização, capacidade organizacional e recursos, gestão de riscos e controles internos. Em especial, deram-se em razão dos processos de gestão instituídos não terem contemplado adequados processos de gestão de custos, de tempos, riscos e controles internos.

Foram identificadas falhas nos mecanismos de relacionamento entre o cidadão e a Prefeitura. Tais falhas foram atribuídas a deficiências relacionadas ao componente *accountability* entre a PMVG e os cidadãos.

Foram identificadas falhas nos mecanismos de relacionamento entre a Prefeitura, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal. Em especial, verificou-se que, de um lado, existem evidências de que o Ministério das Cidades assumiu compromissos que não pode honrá-los se as outras partes cumprirem suas obrigações. E, de outro lado, verifica-se a existência de evidências que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande não dispõe de recursos (humanos, tecnológicos e materiais) suficientes para dar integral cumprimento às obrigações assumidas. O projeto é conduzido em ambiente de mútua desconfiança. Tais falhas foram atribuídas a deficiências relacionadas ao componente *accountability* entre a PMVG e o Ministério das Cidades.

Foram identificadas falhas de menores de qualidade. Entendeu-se que tais falhas não justificam qualquer intervenção, até porque, identificadas as falhas, foram prontamente corrigidas pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande.

Foi proposta determinação para reavaliação do projeto para que preveja a gestão de custos, tempo e riscos qualidade apropriados. Foram expedidas recomendações quanto aos processos de gestão e quanto à *accountability* do empreendimento.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

- 1.1. Identificação simplificada do objeto
- 1.2. Antecedentes
- 1.3. Objetivos e escopo da auditoria
- 1.4. Critérios
- 1.5. Metodologia
- 1.6. A representação objeto do TC 023.507/2016-0

2. VISÃO GERAL

- 2.1. As obras do Programa de Aceleração do Crescimento em Várzea Grande/MT
- 2.2. Importância sócio econômica das obras
- 2.3. A PMVG e sua estrutura organizacional para a implantação e acompanhamento das obras

3. DOS ACHADOS

- 3.1. Não foi institucionalizada estrutura apropriada e não foram implementados processos de gestão apropriados à execução das obras**
- 3.2. Deficiências relacionadas ao componente *accountability* entre a PMVG e os cidadãos**
- 3.3. Deficiências relacionadas ao componente *accountability* entre a PMVG e o Ministério das Cidades**

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

5. BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE

6. CONCLUSÃO

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

ANEXOS

1. Matriz de planejamento
2. Plano de acompanhamento
3. Quadro de parâmetros de acompanhamento
4. Matriz de achados
5. Relatório fotográfico
6. Evidências
7. Cálculo dos benefícios da fiscalização

1. INTRODUÇÃO

1.1. Identificação simplificada do objeto

1. Trata-se de fiscalização determinada pelo Min. Benjamin Zymler, conforme despacho no processo TC 005.359/2015-5.

2. Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado para examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Também pode ser utilizado para avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

3. No caso específico, trata-se de acompanhamento de desempenho na execução das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande (PMVG), concomitantemente às fases mais importantes das obras, desde a fase de licitação, de forma a permitir a realização de verificações ao longo de seu desenvolvimento, contribuindo para o adequado tratamento de riscos que possam comprometer a entrega do produto final (em termos de prazos, preços e qualidade), correção das falhas de execução e o alcance dos objetivos previstos com foco na identificação das causas das falhas, que sejam atribuíveis a deficiências de governança do empreendimento.

4. Governança, no caso em questão, se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual o empreendimento foi formulado, está sendo implementado e, eventualmente, será avaliado, em benefício da sociedade.

1.2. Antecedentes

5. As obras em questão originalmente foram contempladas (no ano de 2007) com um total de R\$ 130.588.068,92 de recursos do PAC. Foram então o objeto da Concorrência 02/2007, que resultou no contrato 102/2007, com a empresa Três Irmãos Engenharia Ltda.

6. Todavia, em vista da constatação de irregularidades na licitação, o TCU, por meio do Acórdão 608/2008-Plenário, entre outras medidas, fixou prazo para a anulação da referida concorrência e do contrato resultante e determinou a adoção de medidas diversas a serem observadas em eventual licitação envolvendo recursos federais para as obras.

Quadro 1. Objeto da Concorrência 02/2007, com recursos do PAC 1.

Especificação	Valor
Obras do sistema de abastecimento de água	R\$ 30.577.500,00
Obras de esgotamento sanitário	R\$ 35.647.500,00
Conjunto habitacional	R\$ 26.698.738,14
Sistema viário	R\$ 37.664.330,78
Total	R\$ 130.588.068,92

Fonte: TC 029.772/2007-3

7. Anulada a licitação pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande, as obras foram novamente licitadas, por meio das Concorrências 01, 02 e 03/2008, que tiveram como vencedores as empresas Três Irmãos Engenharia Ltda. e Lúmen.

8. No processo 022.891/2008-0, de monitoramento do Acórdão 608/2008-Plenário, foi constatado o seu descumprimento, o que resultou na aplicação de multa ao então prefeito municipal,

Sr. Murilo Domingos, e determinação para encaminhamento de documentos diversos, conforme Acórdão 2076/2009-Plenário.

9. Constatado novo descumprimento das determinações pelo mesmo prefeito, ainda no âmbito do mesmo processo 022.891/2008-0, o TCU aplicou nova multa ao Prefeito Murilo Domingos e a outros agentes municipais, além de expedir determinações diversas, por meio do Acórdão 1356/2011-Plenário.

10. De todo modo, àquele momento, as três concorrências já haviam sido anuladas pela própria Prefeitura, em decorrência da Operação Pacenas, efetuada pela Polícia Federal (processo 2009.36.00. 011580-2 da Justiça Federal de 1ª Instância em MT), que contou com a colaboração da Secex-MT. Merece ser citado, por esclarecer o conteúdo da operação, o seguinte trecho de decisão do magistrado responsável:

Os elementos de prova presentes na investigação policial revelam a existência de uma organização criminosa dedicada a fraudar toda a licitação destinada à seleção de empresas de construção civil para a realização de obras de saneamento básico com recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal – PAC, nos municípios de Cuiabá e Várzea Grande/MT.

(...) a ordem econômica restou fragilizada pelas fraudes nas licitações pertinentes ao PAC nas duas cidades. Há indícios claros de formação de cartel, utilização de sindicatos patronais como clubes de falcatruas, ameaças a licitantes, acertos prévios, simulação de licitação, distribuição dos valores do programa governamental com base em princípios ilegais e não republicanos, subornos, extorsões, conluio das comissões licitantes com as empresas participantes, falsificação de propostas e planilhas, violação do dever de sigilo acerca do certame etc.

11. No âmbito do processo 019.816/2011-1, apartado do 022.891/2008-0, no intuito de analisar as oitivas determinadas pelo Acórdão 1356/2011-Plenário, constatou-se o efetivo cancelamento das licitações e a instauração de novos processos licitatórios dando cumprimento ao Acórdão 608/2008-Plenário.

1.3. Objetivos e escopo da auditoria

12. Os trabalhos desenvolvidos tiveram por objetivo avaliar os mecanismos de governança instituídos para as obras de saneamento urbano do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) no município de Várzea Grande, não apenas a partir de paradigmas de governança, mas, principalmente, a partir do desempenho na execução do empreendimento (a partir dos resultados entregues e das falhas identificadas na execução atribuíveis a falhas desses mecanismos de governança).

13. Para tanto, foi efetuado um acompanhamento concomitantemente às fases mais importantes das obras, desde a fase de licitação, e da estruturação desses arranjos institucionais, de forma a, a partir da avaliação da entrega de resultados (em termos de cumprimento de prazos, qualidade dos produtos entregues e custos totais do empreendimento), poderem ser avaliadas as falhas de estruturação desses arranjos (especialmente os componentes institucionalização, capacidade organizacional e recursos, gestão de riscos e controles internos e *accountability*).

14. Institucionalização entende-se aos aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitem o alcance dos objetivos e resultados da política pública.

15. Capacidade organizacional e recursos diz respeito às estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação.

16. Gestão de riscos e controles internos diz respeito à identificação, avaliação e endereçamento dos riscos, incluindo o seu devido tratamento pela instituição de adequados controles internos.

17. Por fim, *accountability* envolve a transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas.

18. Nesse contexto, os trabalhos foram focados em verificações de desempenho relacionadas aos macroprocessos de gestão de tempo/cronograma, gestão da qualidade, gestão de custos e gestão de risco.

19. Apesar do trabalho ser focado no desempenho da execução do empreendimento, foi previsto que eventuais não conformidades, que se revelassem relevantes e não fossem resolvidas pela própria Prefeitura, fossem tratadas em representações específicas.

1.4. Critérios

20. Estabelecido o objetivo e definido o escopo, os trabalhos desenvolveram-se notadamente a partir dos parâmetros referenciais de governança estabelecidos pelo TCU (especialmente os componentes institucionalização, capacidade organizacional e recursos, gestão de riscos e controles internos e *accountability*) e da avaliação do desempenho na execução do empreendimento (a partir dos resultados entregues e das falhas identificadas na execução atribuíveis a falhas desses mecanismos de governança).

1.5. Metodologia

21. Durante a fase de planejamento foram efetuadas entrevistas com:

- a) Unidade Executora Local (UEL) da Prefeitura Municipal de Várzea Grande (PMVG);
- b) Caixa Econômica Federal, em 4/11/2015;
- c) projetista das obras (Leão & Ferreira da Silva Ltda./Engearte Consultoria, Projetos e Obras, CNPJ 19.281.369/0001-48);
- d) Ministério das Cidades;
- e) Controladora Geral do Município de Várzea Grande;
- f) fiscais das obras objeto dos Contratos 73/2015 e 86/2013, em 9/12/2015;
- g) Construtora Agrienge Ltda. (Contrato 73/2015), em 11/12/2015.

22. Foram efetuadas observações diretas:

- a) de videoconferências efetuada com participação de representantes da PMVG, Caixa e Ministério das Cidades;
- b) de Oficina de Assistência Técnica de Trabalho Social;

23. Foram efetuadas diversas visitas “in loco” às obras do Contrato 73/2015, firmado em 26/11/2015 com a Construtora Agrienge Ltda. (CNPJ 03.118.726/0001-11) e do Contrato 86/2013, firmado em 31/10/2013 com a empresa Material Forte Incorporadora Ltda. (CNPJ 10.404.889/0001-12).

24. Foi efetuada pesquisa bibliográfica para a avaliação de critérios de governança e controles internos.

25. Foi efetuada análise do orçamento das obras de pavimentação do Contrato 73/2015 por meio do Sistema de Análise de Orçamentos (SAO 2.0).

26. No âmbito da Rede de Controle foi criado um grupo de trabalho para acompanhamento das obras do PAC VG, presidido pelo TCU.
27. Foi elaborada a matriz de planejamento (Anexo I) e um Plano de Acompanhamento (Anexo II) para a fase de execução, submetidos a dois painéis de referência, com a presença de representantes da Controladoria Geral da União (CGU), Caixa, PMVG, representante de uma das construtoras das obras, representante do Ministério Público Estadual e auditores da Secex-MT, e o segundo apenas com servidores da Secex-MT, para validação das alterações decorrentes das sugestões apresentadas.
28. Registre-se que a matriz de planejamento tratou do planejamento das questões e procedimentos específicos da equipe de fiscalização. Não foram incluídos os procedimentos adotados no âmbito da rede de controle, ainda que em diversos momentos se cruzem (como é o caso da questão relativa ao componente *accountability* e a atuação da Rede, por meio do Ministério Público Estadual, no acompanhamento do trabalho técnico social).
29. O acompanhamento do objeto 1 do Plano de Acompanhamento destina-se a conhecer a evolução da estrutura de governança planejada, implementada e os ajustes efetuados à mesma ao longo da execução das obras. A avaliação da eficácia da estrutura de governança se dá, todavia, pela análise de sua capacidade de conduzir o empreendimento entregando obras de qualidade, dentro do custo total e cronograma planejados. Em outros termos, é o acompanhamento dos objetos 2 e 3 do Plano de Acompanhamento (execução e recebimento e operação dos serviços) que permite avaliar a eficácia da estrutura de governança implantada. O elo de junção do acompanhamento dos itens 2 e 3 do Plano de acompanhamento, são as questões e os procedimentos previstos na Matriz de Planejamento. É por essa razão também que as questões dos componentes 1 e 2 da matriz de planejamento preveem a aplicação dos procedimentos do plano de acompanhamento para a identificação de problemas de execução (assim entendidos como deficiências de desempenho) como parte dos procedimentos de investigação.
30. Identificados problemas relevantes na execução, foram agendadas reuniões de trabalho (workshops) com os agentes envolvidos para debater as medidas a serem adotadas para a resolução do problema; possíveis causas dos problemas identificados (utilizando umas das técnicas de resolução de problemas recomendadas pelo TCU, especialmente o diagrama espinha de peixe); a reavaliação, tratamento (a eficácia dos controles internos instituídos e a conveniência/oportunidade de ajustes) e a comunicação do risco.
31. Tendo em vista a precária estruturação da UEL no início dos trabalhos, foram adotados os seguintes procedimentos:
- 31.1. palestra de apresentação da fase de execução e sobre padrões de controles internos e outra sobre gestão, dirigida a todos os servidores da UEL/PMVG, Controladoria do Município e Secretário de Obras (peças 9, 15 e 16) ;
- 31.2. palestra sobre gestão de riscos, dirigida a todos os servidores da UEL/PMVG e Controladoria do Município e Secretário de Obras (peça 16) ;
- 31.3. reunião de trabalho com os servidores da UEL/PMVG para identificação inicial dos riscos do empreendimento, com foco nos riscos operacionais, e sua respectiva avaliação (dos riscos inerentes), fazendo a equipe de auditoria o papel de facilitador (*Risk self-assessment, facilitated workshop approach*) (peça 9).
- 31.4. reunião de trabalho (com os servidores da UEL/PMVG para tratamento dos riscos identificados, avaliação do risco residual, definição do apetite por risco, registro e comunicação dos riscos, fazendo a equipe de auditoria o papel de facilitador (*Risk self-assessment, facilitated workshop approach*) (peça 16).

- 31.5. Preenchimento dos Formulários de auto avaliação dos controles internos e da equipe de fiscalização (peça 22).
- 31.6. reunião de trabalho (*workshop*) com o Ministério das Cidades, Caixa e PMVG para apropriada comunicação da avaliação dos riscos de propriedade dos dois primeiros e apresentação de sugestões de possíveis tratamentos de tais riscos.
32. Em todos os períodos de acompanhamento foram executados:
1. Entrevistas com a equipe da UEL e da Controladoria municipal;
 2. Solicitações de documentos, informações e esclarecimentos;
 3. Visitas às obras;
 4. Reuniões com a equipe da Prefeitura Municipal, com apresentação dos problemas (achados) e dos riscos identificados, estruturados em uma matriz de achados e em uma matriz de riscos e controles, para fins de análise pela Prefeitura e apresentação de plano de ação (descrição das ações, responsáveis e data limite);
 5. Participação nas reuniões do GGI – Grupo de Gestão Integrada, realizadas mensalmente entre representantes da Caixa e da Prefeitura, e eventualmente de representantes do Ministério das Cidades, para avaliar a situação dos Termos de Compromisso firmados, nas várias fases em que se encontram, bem como os encaminhamentos e prazos necessários às providências ajustadas.
33. O relatório preliminar foi encaminhado para manifestação dos gestores e prevista a realização de painel de referência de achados (em 15/2/2017), com a participação da Prefeitura de Várzea Grande, representantes da Caixa, da Controladoria Geral da União e, por meio de vídeo conferência, representantes do Ministério das Cidades.

1.7. A representação objeto do TC 023.507/2016-0

34. No curso da fiscalização, foi efetuada representação, objeto do TC 023.507/2016-0, tendo em vista as deficiências na execução que já se observavam àquela época.
35. Em decorrência da representação foi proposto:
- (...) 97.2. Determinar para que, no prazo de 90 dias, a Prefeitura Municipal de Várzea Grande, Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades, de forma conjunta, para cada um dos contratos de repasse e termos de compromisso das obras do Programa de Aceleração do Crescimento em Várzea Grande:
- 97.2.1. Elaborem programação apropriada para a execução dos empreendimentos, de forma compatível com os recursos financeiros efetivamente disponíveis pelo Ministério das Cidades e com a capacidade da Prefeitura cumprir as obrigações estabelecidas;
- 97.2.2. Aditem os termos de compromisso e contratos de repasse firmados para que a vigência dos instrumentos seja compatível com as reais expectativas de conclusão do empreendimento; e
- 97.2.3. Encaminhem ao Tribunal a documentação comprobatória do integral cumprimento dos itens anteriores.
- 97.4. Recomendar que a programação da execução dos empreendimentos supramencionada observe as seguintes etapas:
1. Definição clara do escopo dos empreendimentos, isto é, definição precisa de todos os componentes que perfazem o produto e os resultados esperados de cada um dos empreendimentos;
 2. Elaboração de uma estrutura analítica para cada um dos empreendimentos, detalhando todas as ações relevantes que deverão ser adotadas para a concretização

do empreendimento, ainda que não haja desembolso financeiro para a sua consecução ou que a ação seja realizada com pessoal próprio de uma dessas três partes do empreendimento;

3. A estrutura analítica dos empreendimentos deve prever: a) controle dos custos totais de cada empreendimento; b) controle do cronograma de empreendimento; c) gerenciamento dos riscos do empreendimento (especialmente os riscos de custos, de tempo e de qualidade do empreendimento);

4. Estimação dos custos necessários para a realização de cada atividade prevista;

5. Estimação da duração necessária para a realização integral, com a qualidade requerida, de cada atividade prevista na estrutura analítica dos empreendimentos, considerando os recursos disponíveis (especialmente pessoal, recursos tecnológicos e disponibilidade financeira);

6. Elaboração de um diagrama de precedência para cada um dos empreendimentos, contemplando a demonstração das relações de dependências de todas as atividades que compõe a estrutura analítica do empreendimento.

7. Elaboração de um diagrama de rede demonstrando graficamente as precedências das atividades;

8. Determinação do caminho crítico de cada um dos empreendimentos (isto é, a sequência de atividades crítica para o projeto em termos de tempo, que determina o prazo total do projeto).

9. Determinação das folgas para as atividades não críticas dos empreendimentos (isto é, a margem de flexibilidade de tempo disponível para as atividades não críticas);

10. Elaboração do cronograma físico e financeiro de cada empreendimento consistente com as análises anteriores, de forma compatível com a disponibilidade de recursos financeiros do Ministério das Cidades e da Prefeitura de Várzea Grande para as obras em comento e discriminando os recursos por fonte de forma a que cada partícipe tenha uma expectativa real do seu comprometimento financeiro específico;

11. Elaboração do cronograma financeiro do conjunto de obras do PAC Várzea Grande, demonstrando a sequência do conjunto dos empreendimentos e a sua compatibilidade com as disponibilidades da Prefeitura Municipal de Várzea Grande e do Ministério das Cidades.

97.5. determinar à Secex-MT que monitore as providências a serem adotadas pela Prefeitura de Várzea Grande – MT, Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades, no bojo do RACOM 028.950/2015-1, nos termos do art. 4º, inciso I, da Portaria Segecex 27/2009, representando em caso de descumprimento à determinação;

36. O processo encontra-se atualmente no gabinete do Relator, para apreciação do mérito.

2. VISÃO GERAL

2.1 As obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Várzea Grande (MT)

37. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído pelo Decreto 6.025/2007, constitui plano estratégico do governo federal para estimular o crescimento da economia brasileira, mediante investimento em obras de infraestrutura. O PAC divide-se em três eixos de infraestrutura: logística (rodoviária, ferroviária, portuária, hidroviária e aeroportuária); energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e energias renováveis) e social e urbana (Luz para Todos, saneamento, habitação, mobilidade urbana e recursos hídricos).

38. No que tange ao saneamento, o PAC objetiva aumentar a cobertura de coleta e tratamento de esgoto, proteção dos mananciais, despoluição de cursos d'água e no tratamento de resíduos sólidos. Os municípios destinatários dos recursos estão divididos em três grupos:

Grupo 1: grandes regiões metropolitanas do país, municípios com mais de 70 mil habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e acima de 100 mil nas regiões Sul e Sudeste;

Grupo 2: municípios com população entre 50 mil e 70 mil nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste;

Grupo 3: municípios com menos de 50 mil habitantes. Nesses casos, a atuação do governo federal no âmbito do PAC é coordenada pela Funasa.

Quadro 2. Investimentos previstos em saneamento no município de Várzea Grande, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento. Situação em 11/2015.*

Número do Contrato de repasse / termo de compromisso	Objeto	Valor conveniado (R\$)
0218040-87/2007	Ampliação do sistema de abastecimento de água de Várzea Grande, contemplando a construção de 5,7 km de adutora, 2 reservatórios de 2000m ³ e 48,4 km de rede de abastecimento (PAC I)	24.000.000,00 (repassé) 6.000.000,00 (contrapartida)
0408670-44/2013	Ampliação do sistema de abastecimento de água, contemplando a ampliação da captação de água de 400 para 800 l/s, execução de 9 reservatórios, 34,8 km de rede de distribuição, 4,3 km de adutora de água tratada e 15,2 mil ligações prediais (PAC II)	85.705.964,00
0408724-88/2013	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário, bacias hidrográficas SB02 e SB05, contemplando a execução de 440 km de rede coletora e rede condominial de esgoto, 12 estações elevatórias de esgoto, ampliação da ETE de 120 para 239 l/s e 21,2 mil ligações prediais.	83.389.353,18
0408730-67/2013	Saneamento integrado nos bairros das sub-bacias 08 e 10, com a execução de 3 EEE, duplicação da capacidade da ETE de 54 para 108 l/s (6 lagoas), 150 km de rede coletora, 5,7 km de emissários, macrodrenagem e pavimentação asfáltica.	164.500.000,00
0218743-88/2007	Urbanização de assentamentos precários, Jardins Ikarai e São João, em Várzea Grande.	22.206.250,00 (repassé) 3.918.750,00 (contrapartida)
Total (R\$)		389.720.317,18

Fontes: Contrato de repasse 2628.0218040-87/2007/MCidades/Caixa; Anexo ao Termo de Compromisso 0408670-44/2013/MCidades/Caixa; Anexo ao Termo de Compromisso 0408724-88/2013/MCidades/Caixa; Anexo ao Termo de Compromisso 0408730-67/2013/MCidades/Caixa; Contrato de Repasse 2628.0218743-88/2007/MCidades/Caixa.

* Observações relativas a alterações recentes no quadro:

- O contrato 0218.040-87/2007 teve sua vigência vencida em 30/11/2016 e a PMVG não obteve autorização do Ministério para sua prorrogação, embora o Termo de Prorrogação tenha sido emitido pela CAIXA e assinado pela Prefeitura;

- O contrato 0408.730-67/2013 teve o prazo da cláusula suspensiva vencido em 31/12/2016. A PMVG solicita ao Ministério a prorrogação desse prazo. A vigência encontra-se dentro do prazo.

- O valor de investimento do contrato 0218.743-88/2007 é de 41.261.067,29, sendo 23.773.750,00 de repasse, 2.351.250,00 de contrapartida do Estado e 15.136.067,29 de contrapartida da Prefeitura.

- Os contratos em cinza provavelmente não serão renovados e os recursos serão perdidos pela PMVG.

39. O Município de Várzea Grande/MT, alvo da ação de controle, insere-se no Grupo 1, e está recebendo recursos do PAC Saneamento, oriundos do Ministério das Cidades (agente gestor), por meio da Caixa Econômica Federal (agente operador), no montante de R\$ 379.801.567,18 de recursos federais, com previsão de R\$ 9.918.750 de recursos municipais a título de contrapartida, totalizando R\$ 389.720.317,18 (**Quadro 2**).

40. Destaca-se, no projeto de esgotamento sanitário, a utilização de redes condominiais. As redes condominiais de esgotamento sanitário caracterizam-se por apresentar baixo custo de implantação, comparado com o convencional. Segundo Ariovaldo Nuvolari (Nuvolari, Ariovaldo. **Esgoto Sanitário**. 1ª Ed. São Paulo: Edgard Blücher, 2003), a rede condominial é um:

(...) tipo de traçado alternativo visando economia na implantação de rede coletora (...). Consiste em se estabelecer um condomínio, formal ou informal, entre os moradores de uma mesma quadra e construir internamente aos lotes, na frente ou nos fundos, uma rede de ramais interligados, com caixas de inspeção em cada lote onde são recebidas as contribuições domiciliares. Essa rede interna é ligada a um coletor de esgoto externo no local mais conveniente da quadra (...). Construída em locais protegidos, a rede condominial pode ter recobrimento bastante reduzido (...) resultado em custos de implantação também reduzidos. É uma solução bastante interessante, principalmente para aquelas quadras onde os lotes têm caimento para os fundos, o que resulta em uma rede convencional muito profunda.

41. A situação da execução dos contratos até 20/1/2017, segundo informado pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande, está demonstrada nas peças 30-32.

2.2. Importância Sócio Econômica das Obras

42. A população residente total do município de Várzea Grande, segundo o IBGE, totaliza va 271.339 habitantes (<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=510840>, “Cidades”. Acesso em 2/2/2017).

43. Os serviços de água e esgoto no município de Várzea Grande são prestados pelo Departamento de Água e Esgoto (DAE), uma autarquia municipal.

Quadro 3. Alguns indicadores econômico-financeiros do Departamento de Água e Esgoto (DAE) da Prefeitura Municipal de Várzea Grande em constata com a média nacional dos prestadores públicos. 2015.

Descrição do índice	Índice	Média nacional
Despesa total com os serviços por m3 faturado (R\$/m3)	1,57	1,79
Despesa de exploração por m3 faturado (R\$/m3)	1,57	1,66
Tarifa média praticada (R\$/m3)	1,67	1,49
Tarifa média de água (R\$/m3)	1,70	1,64
Tarifa média de esgoto (R\$/m3)	0,88	1,10
Participação da despesa com pessoa total (equivalente) nas despesas de exploração (%)	75,48	62,01
Participação da despesa com energia elétrica nas despesas de exploração (%)	3,23	22,56
Participação da despesa com produtos químicos nas despesas de exploração (%)	5,23	4,51
Quantidade equivalente de pessoal total (empregados)	598,74	56,24
Produtividade: economias ativas por pessoal total (equivalente) (econ.empregado equiv.)	174,88	382,03

Fonte: Sistema Nacional de Informações em Saneamento (Sinis). Disponível em www.sinis.gov.br. Acesso em 31/1/2017.

44. Os Quadros 3 a 6 apresentam alguns indicadores do Departamento de Água e Esgoto (DAE) da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, em comparação com a média nacional dos prestadores públicos de serviço de saneamento básico.

Quadro 4. Alguns indicadores operacionais de água do município de Várzea Grande em constate com a média nacional dos prestadores públicos. 2013.

Descrição do índice	Índice	Média nacional
Atendimento total de água (%)	96,97	81,93
Atendimento urbano de água (%)	88,64	94,56
Macromedição (%)	0,00	35,99
Hidromedidação (%)	60,89	70,14
Fluoretação (%)	0,00	48,70
Micromedição em relação ao volume disponibilizado (%)	34,71	47,02
Consumo médio de água por economia (m ³ /mês/economia)	11,88	16,81
Consumo de energia elétrica em sistemas de abastecimento de água (kWh/m ³)	0	0,73
Perdas de faturamento	62,65	34,67
Perdas por ligação (l/dia/ligação)	827,72	251,85,29

Fonte: Sistema Nacional de Informações em Saneamento (Sinis). Disponível em www.sinis.gov.br. Acesso em 31/1/2017.

Quadro 5. Alguns indicadores operacionais de esgoto do município de Várzea Grande em constate com a média nacional dos prestadores públicos. 2013.

Descrição do índice	Índice	Média nacional
Atendimento total de esgoto (%)	27,30	67,09
Atendimento urbano de esgoto (%)	27,73	81,91
Coleta (%)	47,08	67,83
Tratamento (%)	50,00	40,19
Esgoto tratado referido à água consumida (%)	23,54	35,84
Consumo de energia elétrica em sistemas de esgotamento sanitário (kWh/m ³)	0,02	0,21

Fonte: Sistema Nacional de Informações em Saneamento (Sinis). Disponível em www.sinis.gov.br. Acesso em 31/1/2017.

Quadro 6. Alguns indicadores de qualidade dos serviços prestados em constate com a média nacional dos prestadores públicos. 2013.

Descrição do índice	Índice	Média nacional
Resultados fora do padrão de análises de coliformes totais	3,94	8,78
Extravasamentos de esgotos por extensão de rede	71,87	3,98

Fonte: Sistema Nacional de Informações em Saneamento (Sinis). Disponível em www.sinis.gov.br. Acesso em 31/1/2017.

45. Sem a pretensão de uma análise mais profunda, verifica-se que Várzea Grande apresenta um baixo desempenho operacional tanto de água como de esgoto, em sua maioria inferior à média

nacional dos prestadores públicos, sendo o desempenho especialmente ruim na área de esgotamento sanitário.

2.3. A PMVG e sua estrutura organizacional para a implantação e acompanhamento das obras

Unidade Executora Local

46. No curso da fase de planejamento, foi aprovada a Lei complementar 4109/2015 (DO de 13/11/2015), que alterou a Lei complementar 4.083, de 16/4/2015 (que organiza a estrutura básica administrativa do Poder Executivo Municipal), para estruturar a Unidade Executora Local (UEL) vinculada à Secretaria Municipal de Viação e Obras, com previsão de 18 cargos, conforme a seguir:

Quadro 7. Cargos previstos pela Lei complementar municipal 4109/2015 para a Unidade Executora Local (UEL)

Cargos	Quantitativo
Assessor Especial do Gabinete	2
Assessor Especial de Engenharia Civil	3
Assessor Especial de Engenharia Sanitária	3
Assessor Especial de Regularização Fundiária	1
Assessor Especial de Arquitetura	1
Coordenador de Assistência Social	2
Gerente de Topografia	1
Assistente Técnico – Auxiliar de Topografia	1
Assistente Técnico – Cadista	1
Assistente Técnico	4
Total de cargos da UEL	19

Fonte: Lei complementar municipal 4109/2015 (Disponível em www.varzeagrande.mt.gov.br. Acesso em 3/12/2015). Com a Lei complementar 4182/2016, de 30/12/2016, a UEL passou a ter mais uma vaga de Assessor Especial de Gabinete.

47. A UEL da forma como foi estruturada pela lei complementar municipal atende às exigências do Ministério das Cidades para o programa de Saneamento Integrado (MANUAL PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS PARA SANEAMENTO INTEGRADO – SI. PROGRAMA – 2068 SANEAMENTO BÁSICO).

Controladoria Municipal

48. Existe uma Controladoria Municipal, que conta atualmente com 14 servidores, além da própria Controladora.

49. Historicamente a Controladoria “sempre ficou à parte dos convênios da União, sempre mais focada nos trabalhos internos e com o TCE. Até hoje, nunca auditaram obra do governo federal”, conforme entrevista realizadas na Controladora Geral da PMVG.

50. Nesse mesmo sentido, verifica-se que os Planos Anuais de Auditoria Interna de 2015 e 2016 não contemplaram qualquer trabalho relativo às obras do PAC.

51. Além disso, conforme informado, os trabalhos não são desenvolvidos dentro de uma metodologia de gestão riscos, mas em atenção a demandas do TCE-MT.

3. DOS ACHADOS

52. Como ressaltado, as questões de auditoria, bem como os procedimentos a serem realizados e outras informações, estão sintetizados na matriz de planejamento (Anexo I). A seguir discorreremos sobre os achados decorrentes da aplicação dos procedimentos pela equipe de fiscalização (Matriz de Achados no Anexo 4).

3.1. NÃO FOI INSTITUCIONALIZADA ESTRUTURA APROPRIADA E NÃO FORAM IMPLEMENTADOS PROCESSOS DE GESTÃO APROPRIADOS À EXECUÇÃO DAS OBRAS

3.1.1. Descrição

53. Segundo o TCU (Referencial para avaliação de governança de políticas públicas, grifamos):

Uma política pública adequadamente institucionalizada indica que ela é reconhecida como legítima, desejada e que conta com os recursos necessários para o seu desenvolvimento.

(...)

Espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação.

As estruturas referem-se à disponibilidade de recursos conforme previsto para a execução das ações, aplicáveis de acordo com as prioridades e os objetivos da política, de forma a atender os requisitos de tempestividade, quantidade e direcionamento adequados. Englobam não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas.

54. Verifica-se que os processos de gestão instituídos não contemplam adequados processos de gestão de custos, de tempos, riscos e controles internos.

55. Nesse sentido, ainda que o empreendimento em questão não possa ser considerado de grande porte em face de outros empreendimentos realizados pela União, trata-se de empreendimento razoavelmente complexo (em razão da quantidade e diversidade de atividades necessárias e que precisam ser coordenadas, como desapropriação, trabalho social, aquisição de materiais, contratação de projetos, contratação de supervisão, contratação de empreiteiras, elaboração de projetos, realização de supervisão, execução das obras, contratação das obras do almoxarifado, contratação de pessoal para gestão do almoxarifado de materiais, gestão do almoxarifado de materiais, recebimento das obras, desmobilização, prestação de contas, etc.), e que exige um adequado planejamento e uma estrutura de gerenciamento apropriada para a sua execução com sucesso (assim entendida a execução do empreendimento no custo orçado, com a qualidade estipulada, entregue à população no prazo prometido, operando e cumprindo a função para o qual foi executado e com as contas devidamente prestadas e aprovadas).

56. A gestão do tempo do projeto, contempla, em essência, as atividades de definir as ações a serem realizadas para a plena consecução do projeto, o sequenciamento dessas medidas, a estimativa de recursos para executá-las, a estimação de sua duração, dados os recursos previstos, o desenvolvimento e o controle do cronograma.

57. A gestão dos custos do projeto, contempla, em essência, a estimativa de todos os custos do projeto e o controle dos custos efetivamente incorridos.

58. A gestão de riscos contempla as atividades de identificação e avaliação de riscos, avaliação do apetite ao risco e desenvolvimento de respostas (transferência, tolerância, tratamento ou o encerramento da atividade). Controle interno é um processo integrado pela direção e funcionários envolvidos, estruturado para enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de execução ordenada,

ética, econômica e eficaz, cumprimento das obrigações de *accountability*, cumprimento das leis e regulamentos e salvaguarda de recursos contra perdas, mau uso e dano.

59. Inexistem, até o momento, quaisquer processos de gerenciamento dos tempos do projeto. Na verdade, existem apenas os prazos fixados nos Contratos de Repasse e Termos de Compromisso, sem qualquer estudo que demonstre a possibilidade de efetiva viabilidade de concretização das ações neles previstas nos tempos estipulados. Registre-se que a UEL não dispõe nem mesmo de um software apropriado de controle de tempos (como o MS Project ou o Primavera).

60. Da mesma forma, existem os valores estabelecidos (orçados) nos Termos de Compromisso / Contratos de Repasse, mas inexistente estimativa de inúmeros custos que o Município (e os demais partícipes) irão incorrer para viabilizar o empreendimento.

61. Assim, por exemplo, há a previsão de o Município contratar separadamente o fornecimento de materiais da execução das obras, mas inexistente qualquer estimativa dos custos que o Município incorrerá para montar um almoxarifado para o recebimento desses materiais e para fazer a sua gestão (o município não dispõe de almoxarifado adequado e pretende contratar, com recursos próprios, a montagem desse ambiente).

62. Também não há qualquer estimativa dos custos com a estruturação da Unidade Executora Local, unidade do município responsável pela gestão dos empreendimentos.

63. Ainda, todos os projetos são custeados apenas com recursos municipais, mas não são computados no custo total dos empreendimentos.

64. Da mesma forma, os custos indiretos decorrentes dos trabalhos realizados pela Caixa e pelo Ministério também não estão devidamente orçados.

65. Cite-se, também, a utilização do Departamento de Água e Esgoto do Município de Várzea Grande (DAE) para execução dos trabalhos preparatórios nos bairros São João e Altos da Boa Vista, para que a empresa contratada pudesse realizar os trabalhos de pavimentação asfáltica. Apesar de ser previsível o rompimento de ligações de água por ocasião dos trabalhos de terraplenagem, tais serviços de conserto das ligações não estavam previstos no projeto.

66. Ainda quanto à questão dos custos, destaque-se que o Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabelece que:

Art. 79. A contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão.

67. É verdade que a norma somente se refere explicitamente aos custos dos serviços. Todavia, disse menos do que pretendia, que é o controle de custos de todas as atividades e projetos. Até porque nenhuma razão existe para se controlar custos de serviços e não de projetos.

68. Outrossim, a apuração dos custos dos serviços de saneamento demanda a apuração dos custos de amortização dos investimentos realizados. Dessa forma, não há como deixar-se de apurar os custos totais do empreendimento (sem os custos totais do empreendimento, não é possível apurar apropriadamente o custo dos serviços).

69. Para fins de viabilizar a supervisão e gerenciamento das obras, a Prefeitura pretende contratar empresa especializada que cumpra esse mister. Para tanto, elaborou termo de referência de gerenciamento das obras, o qual está sendo revisado. Todavia, os termos de referência em elaboração até o momento não preveem o acompanhamento dos custos totais dos empreendimentos.

70. Até o momento, as obras em curso estão sendo acompanhadas pela equipe da própria prefeitura (pela Unidade de Execução Local). Até porque, ainda não foi aprovada a contratação e execução das demais obras pela Caixa, o que inviabiliza a contratação do gerenciamento e supervisão.

71. No início desse trabalho, foram ministradas à Prefeitura de Várzea Grande palestras sobre Controles Internos e Gestão de Riscos, a fim de mostrar a importância de se ter controles internos efetivos durante a execução das obras, assim como a relevância de se fazer uma gestão de riscos, com a finalidade de se conhecer quais etapas do projeto poderiam ter as maiores probabilidades de ocorrência de eventos que viessem a impactar negativamente o alcance dos objetivos traçados.

72. No entanto, a UEL não conseguiu implantar um sistema de gestão de riscos e controles internos adequados a todas as obras do PAC-VG. Até o momento, a estrutura da UEL está fortemente voltada para a correção e complementação da documentação necessária a ser remetida à Caixa. Dessa forma, não se destinou pessoal para tratar dos aspectos de gestão de risco.

3.1.2. Critérios

73. Dez Passos para a Boa Governança. Brasília: TCU, 2014.

74. Referencial para a Avaliação de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. TCU, 2014.

75. Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas. TCU, 2014.

76. Gerenciamento do Tempo do Projeto. Project Management Body of Knowledge (PMBOK).

77. *Project Management Institute (PMI)*. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBoK).

78. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

79. *Public sector business cases. Using the five case model. Green book supplementary guidance on delivering public value from spending. HM Treasury. United Kingdom. 2013.*

80. *Better business cases. Guidance on using the five case model: an overview. New Zealand Government. The Treasury/ Kaitohutolu Kaupapa Rawa. 2014.*

81. *Better business cases. Guide to developing the Project Business Case. Welsh Government. Final Draft Version: 3.8. 2014.*

3.1.3. Evidências

82. Ausência de um documento único contemplando a descrição detalhada do projeto, o plano de gerenciamento ou outro documento que estabeleça de forma clara e inequívoca cada uma das atividades a ser realizada por cada parte, o esforço (e os recursos necessários) para a sua realização, as entregas esperadas, as datas limites de cada entrega e os respectivos responsáveis.

83. Estrutura da UEL, que não prevê responsabilidades por gestão de custos, tempos e riscos. Outrossim, contempla engenheiros com pouca experiência, devido à baixa atratividade do cargo para engenheiros experientes, pois os salários são baixos, haja vista a falta de recursos financeiros.

84. Ausência de recursos tecnológicos adequados para a condução do empreendimento. Embora a UEL tenha um local específico para a realização dos trabalhos, há uma carência de recursos tecnológicos essenciais para o acompanhamento de obras e projetos (softwares), além de computadores com capacidade razoável de suporte para a execução desses softwares.

85. Tais recursos, em sua maioria, não foram adquiridos devido à ausência de previsão de recursos financeiros para a capacitação dos agentes envolvidos, além da não previsão de aquisição de softwares de gestão de cronograma (MS Project, Primavera ou outro equivalente).

86. Conforme se verifica nas reuniões do GGI, a prefeitura não conseguiu, sucessivas vezes, apresentar toda a documentação exigida (extensa e complexa, por sinal), fazendo com que os prazos fixados fossem prorrogados.

87. As obras em curso (Alto da Boa Vista e São João) não tiveram seu Trabalho Técnico Social aprovado, condição relevante para a continuidade dos trabalhos, por ser exigência do Ministério concedente.

88. Utilização de recursos do Departamento de Água e Esgoto do Município de Várzea Grande (DAE) para execução dos trabalhos preparatórios nos bairros São João e Altos da Boa Vista, para que a empresa contratada pudesse realizar os trabalhos de asfaltamento, pois, existiam diversos pontos de ligação de água com vazamentos que prejudicam a qualidade do asfalto (fato e custos não previsto no orçamento).

89. Nas entrevistas realizadas com o órgão de controle interno da PMVG, a Controladoria Municipal revela que a mesma é voltada principalmente para o atendimento das solicitações do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Não foram realizados em 2016 quaisquer trabalhos nas obras do PAC. Inexistem trabalhos de avaliação de controles internos.

3.1.4. Causas

90. O modelo de desenvolvimento do projeto adotado pelo Ministério das Cidades não prevê a estruturação de processos de gestão de tempo, custos, riscos e controles internos.

91. A não previsão de estruturas apropriadas de gestão do projeto demanda a sua estruturação com recursos municipais, dada ausência de experiência e de estrutura antecedente na PMVG de condução de projetos do porte em questão. Sem recursos apropriados, a estrutura montada na PMVG nem prevê todas as expertises necessárias e nem mesmo tem a possibilidade de contratar profissionais experientes (especialmente engenheiros com experiência no desenvolvimento de projetos desse porte), devido aos baixos salários. Sem profissionais experientes em gestão de projetos, não é feita a apropriada institucionalização e implementação dos processos de gestão no âmbito municipal.

92. Isto é, falhas na definição do escopo e no orçamento do projeto resultaram na não apropriada institucionalização e implementação dos processos de gestão no âmbito municipal.

3.1.5. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

93. Deficiências na *accountability* entre a PMVG, Caixa e Ministério das Cidades (achado 3.3, detalhado mais adiante).

94. Os prazos estimados para as entregas de produtos intermediários e para a obra como um todo foram fixados de forma arbitrária, sem considerar a capacidade de seu cumprimento, tendo em vista os recursos alocados.

95. Não aprovação por falhas e incorreções da documentação apresentada pela PMVG à Caixa, resultando em sucessivas reapresentações de documentos e sucessivas reanálises (com aumento dos custos administrativos).

96. Há risco de novos descumprimentos de cronogramas (tanto de produtos intermediários quanto da entrega dos produtos finais) e de novos aumentos de custos, podendo gerar desconfiança do cidadão quanto à capacidade das instituições cumprirem com as entregas prometidas e de forma apropriada.

97. Necessidade de realização de despesas não previstas no projeto e que tem que ser arcadas pela PMVG. Como não foi efetuada uma avaliação do custo total do empreendimento e uma estimativa da variação desse custo total, há risco de redução de escopo do projeto (redução da quantidade de produtos entregues) e, até mesmo, de sua inviabilização (por falta de recursos financeiros municipais capazes de cobrir os custos não previstos e os custos supervenientes imprevisíveis).

3.1.6. Boas práticas

98. A existência de uma Unidade Executora Local com competência para tratar apenas das obras do PAC e as reuniões do GGI para acompanhamento do empreendimento é uma boa prática para projetos dessa grandeza.

3.1.7. Conclusão

99. Apesar da existência de boas práticas, o modelo de desenvolvimento do projeto que não prevê adequados processos de gestão do tempo de custos e de riscos e controles internos se revela falho, especialmente considerando a grandeza do empreendimento, resultando em sucessivos atrasos e riscos de aumento de custos e de redução do escopo do empreendimento.

3.1.8. Propostas

100. Determinar que o Ministério das Cidades, Caixa e PMVG, de forma conjunta, reavaliem o escopo do projeto ainda a executar, considerando sua escala e os riscos, para estimar o esforço total a ser dispendido por cada parte de forma compatível com os resultados pretendidos, prevendo apropriados processos de gestão de custos, tempo, riscos e qualidade.

101. Recomendar que a programação da execução dos trabalhos ainda a executar no âmbito do PACVG observe as seguintes etapas:

- a) Redefinição, de forma clara do escopo do empreendimento ainda a executar;
- b) Elaboração de uma estrutura analítica para cada um dos contratos de repasse;
- c) A estrutura analítica dos contratos de repasse deve prever: a) controle dos custos totais de cada empreendimento; b) controle do cronograma de empreendimento; c) gerenciamento dos riscos do empreendimento;
- d) Estimação dos custos;
- e) Estimação da duração de cada atividade;
- f) Elaboração de um diagrama de precedência;
- g) Elaboração de um diagrama de rede;
- h) Determinação do caminho crítico;
- i) Determinação das folgas;
- j) Elaboração do cronograma físico e financeiro;
- k) Elaboração do cronograma financeiro do conjunto de obras do PAC Várzea Grande.

3.1.9. Benefícios esperados

102. Espera-se que o cumprimento da determinação e recomendação propostos promovam, primeiro, previsões realistas do custo e do tempo de entrega do empreendimento. Com isso, torna-se possível comunicar à sociedade expectativas mais realistas acerca do empreendimento (resultando em uma maior confiança nas instituições). Outrossim, espera-se redução dos riscos de entrega fora do prazo, de aumento de custos globais e de desvios de qualidade.

3.2. DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS AO COMPONENTE *ACCOUNTABILITY* ENTRE A PMVG E OS CIDADÃOS

3.2.1. Descrição

103. As obras de água, esgoto e saneamento integrado tratadas na fiscalização abrangem, impactam ou influenciam grande parte da área urbana do município de Várzea Grande. Nesse sentido, praticamente toda a população terá que se relacionar de alguma forma com as obras em questão, seja por estas se realizarem na porta de suas casas, no trajeto de seu deslocamento ao trabalho ou à escola

ou nas vias por onde são demarcados os itinerários do transporte coletivo. E ainda teremos equipamentos e trabalhadores circulando na cidade em diversos horários, desvios, poeira, buracos, lamaçal, barulho. Sem falar nas desapropriações, trabalhos intradomiciliares e realocação de municípios.

104. No intuito de amenizar tais impactos, é de suma importância estabelecer um estreito relacionamento entre a prefeitura, empresas de construção, empresas e agentes públicos e os municípios.

105. Num primeiro momento (e por exigência legal), uma das principais formas de se estabelecer canais de relacionamento efetivos entre os entes públicos e a população é por meio de páginas na *Internet*. Avaliando as informações do sítio da Prefeitura de Várzea Grande, verificamos que tem praticamente todas as informações requeridas pela LAI (Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação - LAI) e de utilidade para os órgãos de controle. No “Ranking da Transparência” elaborado pelo MPF, na 1ª avaliação (de 8/9 a 9/10/2015) a PMVG teve nota 5,10. Na 2ª avaliação (de 11/4 a 27/5/2016) teve nota 9,40. Com isso saiu da 60ª posição na primeira avaliação para a 7ª melhor posição entre os municípios de MT na segunda avaliação. Não obstante a melhora significativa observada, que atende, a nosso ver, principalmente aos órgãos de controle, verificamos que as informações nem sempre são de fácil consulta, demandando procedimentos de busca de relativa complexidade. Ou seja, observamos sobretudo a preocupação em atender à legislação sem a realização de adaptações necessárias para garantir a transparência e o acesso à informação, tendo o cidadão comum como referência (principal cliente).

106. No caso das obras do PAC, o Trabalho Técnico Social – TTS irá definir as estratégias mais adequadas ao tratamento das várias interferências (antes ou pós obras) que advêm dos empreendimentos. Os projetos exigem a realização de trabalho técnico social antecedendo (em alguns casos) e concomitante à execução das obras (em outros), neste último caso, desde que o projeto seja previamente aprovado.

107. As exigências sobre o Trabalho Técnico Social estão regulamentadas no Manual de Instruções do Trabalho Social, aprovado pela Portaria 21, de 22/1/2014, do Ministro das Cidades.

108. Segundo tal Manual, o Trabalho Social:

“compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional do território e população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados”

109. É obrigatório, dentro outras, nas intervenções de:

a) Abastecimento de Água: nos projetos que envolvam as diversas etapas do sistema, quando provocarem mudança direta nas relações dos usuários com os serviços prestados. Necessariamente, quando ocorrer a implantação ou substituição de redes de distribuição, ligação domiciliar e intradomiciliar, e promovam o acesso e/ou mudança no uso dos serviços;

b) Esgotamento Sanitário: na implantação, substituição e recuperação de redes coletoras e demais componentes do sistema, como solução de tratamento, quando provocarem mudança direta nas relações dos usuários com os serviços prestados. Em especial, nos projetos de sistemas condominiais, de ligação ou instalações domiciliares e intradomiciliares e (...)

(...)

e) Saneamento Integrado: Todos os empreendimentos nesta modalidade;

110. Assim sendo, é obrigatório em todos os empreendimentos programados.

111. Todavia, apesar dessa exigência, a contratação da empresa que realizará o Trabalho Técnico Social do conjunto das obras ainda não foi realizada. Por essa razão existem obras em execução (contratos CP 06/2015 e PP42/2013) que demandam a realização do trabalho técnico social, que não foi adequadamente realizado.

112. Por exemplo, a empresa vencedora da concorrência da CP 06/2015 recebeu ordem de início das obras em novembro de 2015 e somente no segundo semestre de 2016 recebeu o primeiro pagamento de medições apresentadas, entre outros, ante o impedimento pela Caixa de pagamento dos serviços das obras sem que existisse ao menos um projeto de trabalho técnico social aprovado.

113. Em 19/10/2016 ocorreu o procedimento licitatório para contratação do Trabalho Social (Pregão PE 74/2016) que foi finalizado sem que a única empresa interessada fosse habilitada. Ainda assim, registre-se que a própria prefeitura está realizando os trabalhos, de forma relativamente precária, com seus próprios servidores, para fins de viabilizar o recebimento dos valores devidos às empresas.

114. Em se tratando do PAC-VG, programa de grande impacto no município e que atinge ou atingirá a grande maioria da população, as exigências do TTS são de importância ímpar para que os objetivos dos projetos sejam atingidos satisfatoriamente.

115. Ainda que o TTS não esteja devidamente implantado, a facilidade de consulta às informações disponíveis ou que puderem ser disponibilizadas à população, em meios / formas adequadas, resultará não só em maior confiança nos agentes da prefeitura e nas obras em si, mas também em melhor aproveitamento das informações levadas, no sentido contrário, pela população aos governantes, permitindo ajustes ou correções em pontos falhos ou mesmo alterações de estratégia na condução dos serviços.

116. Tais ações se tornam imperativas devido o histórico de grandes obras na região metropolitana (Cuiabá / Várzea Grande), quase sempre objeto de paralisação e causadoras de grandes transtornos, como as obras da Copa em Cuiabá, em que ruas e avenidas foram fechadas para as obras sem prestar aos cidadãos, especialmente os proprietários de comércio lindeiros, informações apropriadas (ao contrário foram prestadas informações falsas sobre as expectativas de conclusão das obras), resultando ao final no fechamento / quebra de várias casas comerciais em decorrência do longo período que passaram sem clientela. Na própria cidade de Várzea Grande e também em Cuiabá, as obras do PAC anteriores a 2010 causaram o fechamento de várias ruas e avenidas sem prestar aos cidadãos informações apropriadas (ao contrário foram prestadas informações falsas sobre as expectativas de conclusão das obras): as obras ao final foram paralisadas ficando no estado em que estavam (valas abertas, ruas intransitáveis).

117. Assim, vislumbra-se, de antemão e enquanto o TTS não defina, ratifique ou retifique as melhores estratégias a respeito, a necessidade de estabelecer canais mais apropriados no sítio da prefeitura para acompanhamento específico das obras do PACVG, contemplando, por exemplo, além das informações esparsas já existentes, os mapas de evolução das obras previstas e realizadas, rua por rua, programação de quando as obras serão efetuadas em cada rua, quais ruas serão interditadas, providências para evitar transtornos com as obras; custos que advirão para o usuário com as obras (tarifas de água e esgoto), etc. Vislumbramos também ser necessário o estabelecimento de modo / canais de contato mais apropriados ao relacionamento direto com a população, como *Apps* de comunicação / denúncia *online* de possíveis problemas detectados ou situações que devam ser melhor acompanhadas.

118. Outrossim, o problema não ocorre somente na Prefeitura de Várzea Grande. Solicitado ao Ministério das Cidades e Caixa que apresentassem *benchmarks* de TTS, apresentaram trabalhos questionáveis e não propriamente avaliados. A conclusão é que apesar das normas do Ministério das Cidades, não existem *benchmarks* apropriados a orientar a formulação dos TTS e não há um

trabalho de avaliação dos resultados dos TTS em termos de eficiência e efetividade. A ausência desse referencial causa inúmeras dificuldades às prefeituras em formular projetos de TTS apropriados.

119. Cabe, dessa forma, recomendar à Caixa e Ministério das Cidades que: 1. Estabeleçam critérios (de eficiência e de efetividade) de avaliação de TTS; 2. Identifiquem e divulguem as boas práticas de TTS identificadas.

3.2.2. Critérios

120. Dez Passos para a Boa Governança. Brasília: TCU, 2014.

121. Referencial para a Avaliação de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. TCU, 2014.

122. Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas. TCU, 2014.

123. Normas do Ministério das Cidades (Portaria nº 21 de 22 de janeiro de 2014 e a Sistemática 2007 - 2010 Manual de Instruções – Apoio a Urbanização de Assentamentos Precários).

124. Benchmarking negativo: Obras da Copa em Cuiabá.

125. Benchmarking negativo: Obras do PAC em Cuiabá e Várzea Grande anteriores a 2010.

3.2.3. Evidências

126. Trabalho Técnico Social.

127. Ofício solicitando ao Ministério das Cidades e Caixa que apresentassem benchmarkings de TTS e respectiva resposta.

128. Site da PMVG: <http://www.varzeagrande.mt.gov.br/>

3.2.4. Causas

129. Normativos do Ministério das Cidades (Portaria nº 21 de 22 de janeiro de 2014 e a Sistemática 2007 - 2010 Manual de Instruções – Apoio a Urbanização de Assentamentos Precários) e Caixa complexos.

130. Ausência de todo o pessoal necessário e capacitado para a execução do trabalho, na Prefeitura de Várzea Grande

131. Ausência de um trabalho de avaliação dos resultados dos TTS em termos de eficiência e efetividade.

132. Não contratação do TTS: Pregão fracassado por inabilitação da única empresa participante.

133. Ausência de experiência profissional na realização de Trabalho Técnico Social, no mercado, na PMVG, na Caixa e no Ministério das Cidades.

134. Falta de foco no cliente (população) no atendimento à Lei de Acesso à Informação e demais relativas à transparência.

3.2.5. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

135. Paralisação dos contratos por não cumprimento dos normativos do Ministério das Cidades e da Caixa (TTS por exemplo).

136. Não identificação da área e dos beneficiários da política pública implementada.

137. Ausência de informação aos moradores afetados.

138. Aumento de denúncias/reclamações sem fundamento, por falta de divulgação das ações.

139. Descrença pelos agentes da PMVG na utilidade do TTS.
140. Dificuldade da PMVG de formular projetos de TTS apropriados.
141. Dificuldade de acesso às informações pelo cliente principal, a população.
142. Incertezas para os clientes/usuários. Descrença nas instituições municipais.

3.2.6. Boas práticas

143. Não obstante o atraso na implementação do TTS, a prefeitura mobilizou seu quadro de pessoal para a realização de serviços junto à população que pudessem dar suporte à implantação das obras. Os trabalhos realizados, ainda que de forma precária, deram suporte para que a Caixa pudesse liberar as medições das obras em andamento.

144. O site da prefeitura tem praticamente todas as informações requeridas pela LAI e de utilidade para os órgãos de controle. No "Ranking da Transparência" elaborado pelo MPPF, na 1ª avaliação (de 8/9 a 9/10/2015) a PMVG teve nota 5,10. Na 2ª avaliação (de 11/4 a 27/5/2016) teve nota 9,40. Com isso saiu da 60ª posição na primeira avaliação para a 7ª melhor posição entre os municípios de MT na segunda avaliação.

3.2.7. Conclusão

145. Foram identificados problemas relevantes no que se refere à implementação do TTS nas obras do PAC-VG, seja na dificuldade de elaboração, dificuldade de contratação e falta de referenciais adequados.

146. Foi identificada também a necessidade de melhoria nos canais de comunicação entre a prefeitura e a população, de forma a não somente atender os componentes do TTS, mas também propiciar um melhor acompanhamento das obras.

3.2.8. Propostas

147. Recomendar à Prefeitura Municipal de Várzea Grande:
 - a) o aprimoramento do sítio da prefeitura para facilitar o acompanhamento específico das obras do PACVG pelo cidadão, contemplando, por exemplo, além das informações esparsas já existentes, os mapas de evolução das obras previstas e realizadas, rua por rua, programação de quando as obras serão efetuadas em cada rua, quais ruas serão interditadas, providências para evitar transtornos com as obras; custos que advirão para o usuário com as obras (tarifas de água e esgoto), etc;
 - b) o estabelecimento outros canais de relacionamento com os cidadãos, como aplicativos de comunicação / denúncia *online* de possíveis problemas detectados ou situações que devam ser melhor acompanhadas;
148. Recomendar à Caixa e Ministério das Cidades que:
 - a) Estabeleçam critérios (de eficiência e de efetividade) de avaliação de TTS;
 - b) Identifiquem e divulguem as boas práticas de TTS identificadas.

3.2.9. Benefícios esperados

149. Redução de riscos aos usuários, em função do efetivo conhecimento do que irá acontecer;
150. Maior confiança da população nas instituições (PMVG e Ministério das Cidades);
151. Projetos de TTS melhor fundamentados, mais eficientes e mais efetivos.

3.3. OS MECANISMOS DE ACCOUTABILITY ENTRE A PMVG, CAIXA E O MINISTÉRIO DAS CIDADES SÃO FALHOS.

3.3.1. Descrição

152. Segundo o TCU (Referencial para a avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, 2014), “*Accountability* envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas” (grifamos).

153. Segundo a Intosai (GOV 9100. *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*. p. 10. Tradução livre.)

Accountability é o processo pelo qual as organizações de serviço público e os indivíduos dentro deles são responsabilizados por suas decisões e ações, incluindo sua administração de fundos públicos, justiça e todos os aspectos do desempenho.

Isso será realizado por meio do desenvolvimento, manutenção e disponibilização de informações financeiras e não financeiras adequadas e por meio de uma divulgação justa dessas informações em relatórios oportunos tanto para as partes interessadas internas como externas.

As informações não financeiras podem referir-se à economia, eficiência e eficácia das políticas e operações (informação sobre o desempenho), ao controle interno e à sua eficácia.

154. Verifica-se que, de um lado, o Ministério das Cidades assumiu compromissos que não pode honrar se as outras partes cumprirem suas obrigações.

155. De outro lado, verifica-se que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande não dispõe de recursos (humanos, tecnológicos e materiais) suficientes para dar integral cumprimento às obrigações assumidas.

156. Todavia, a discussão sobre a efetiva capacidade das partes e sobre os recursos necessários para o sucesso do empreendimento é um tema que simplesmente não é analisado.

157. Para fins de viabilizar a solução das pendências, a Caixa e a Prefeitura de Várzea Grande criaram um grupo de gestão integrada das obras (GGI) que realiza reuniões de acompanhamento com periodicidade quase mensal em que os pontos pendentes são discutidos. Eventualmente, são realizadas vídeo conferências com o Ministério.

158. Todavia, apesar do GGI ser uma boa prática, tais reuniões, ainda que tenham contribuído, não resolveram adequadamente o problema. O que se observa é que, de um lado, ainda que a Prefeitura manifeste preocupação com a capacidade financeira do Ministério, não lhe são dadas respostas convincentes sobre a garantia dos recursos. Além disso, periodicamente são “descobertas” novas exigências que deveriam ter sido cumpridas, dando a impressão de criação de obstáculos para a não liberação de recursos. Reforça a preocupação do município a não liberação de recursos para contrato já aprovado e sem restrições há mais de 3 meses.

159. De outro lado, em todas as reuniões, ao se efetuar o acompanhamento da evolução do cumprimento das exigências formuladas pela Caixa/Ministério das Cidades para a PMVG, verifica-se que poucas exigências são satisfeitas e, quando satisfeitas, verifica-se, posteriormente, que de forma incompleta. A cada reunião são reiteradas as exigências à municipalidade (seja com base em normas que são “descobertas” seja com novas interpretações sobre as normas) e novos prazos são fixados. Periodicamente o Ministério ameaça a Prefeitura de que irá cortar os recursos de algum contrato de repasse.

160. Isto é, o projeto é conduzido em ambiente de mútua desconfiança.

3.3.2. Critérios

161. Dez Passos para a Boa Governança. Brasília: TCU, 2014.

162. Referencial para a Avaliação de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. TCU, 2014.

163. Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas. TCU, 2014.
164. *Public sector business cases. Using the five case model. Green book supplementary guidance on delivering public value from spending. HM Treasury. United Kingdom. 2013.*
165. *Better business cases. Guidance on using the five case model: an overview. New Zealand Government. The Treasury/ Kaitohutolu Kaupapa Rawa. 2014.*
166. *Better business cases. Guide to developing the Project Business Case. Welsh Government. Final Draft Version: 3.8. 2014.*

3.3.3. Evidências

167. Evidências de que o Ministério das Cidades assumiu compromissos que não pode honrá-los se as outras partes cumprirem suas obrigações (Anexo 6)
168. Evidências da ausência de recursos suficientes (humanos, tecnológicos e materiais) para o Município de Várzea Grande dar integral cumprimento às obrigações exigidas de forma tempestiva (Anexo 6).

3.3.4. Causas

169. Modelo de desenvolvimento do negócio adotado pelo Ministério das Cidades, que possui falhas na definição do escopo, entre elas a não previsão da estruturação de processos de gestão de tempo, custos, riscos e controles internos.
170. A não previsão de estruturas apropriadas de gestão do projeto, demanda a sua estruturação com recursos municipais, dada ausência de experiência e de estrutura antecedente na PMVG de condução de projetos do porte em questão. Sem recursos apropriados, a estrutura montada nem prevê todas as expertises necessárias e nem mesmo tem a possibilidade de contratar profissionais experientes (especialmente engenheiros com experiência no desenvolvimento de projetos desse porte), devido aos baixos salários. Sem profissionais experientes em gestão de projetos, não é feita a apropriada institucionalização e implementação dos processos de gestão no âmbito municipal. Sem tais processos, reforça a descrença do Ministério e da Caixa na capacidade da PMVG de dar cumprimento a suas obrigações.
171. Ausência de um adequado planejamento financeiro do Ministério das Cidades, em relação aos seus contratos de repasse.

3.3.5. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

172. A falta de confiança do Ministério das Cidades e da Caixa na capacidade de condução do empreendimento pela PMVG leva-a a sucessivos questionamentos quanto ao cumprimento das cláusulas suspensivas que impedirão a continuidade do projeto. Dessa maneira, a PMVG passa a dispensar substancial esforço para atendimento dessas cláusulas ao invés de ocupar-se com as efetivas necessidades do empreendimento.
173. De outro lado, a falta de confiança da PMVG na capacidade do Ministério das Cidades de cumprir suas obrigações financeiras leva-a a diminuição no ritmo das contratações e o andamento das obras, provocando mais atrasos no cronograma.

3.3.6. Boas práticas

174. Para fins de viabilizar a solução das pendências, a Caixa e a Prefeitura de Várzea Grande criaram um grupo de gestão integrada das obras (GGI) que realiza reuniões com periodicidade quase mensal em que os pontos pendentes são discutidos.

3.3.7. Conclusão

175. O modelo de desenvolvimento do negócio produziu como efeito uma falta generalizada de confiança entre as instituições e na capacidade de sua entrega.

3.3.8. Propostas

176. No caso específico das obras em discussão, entende-se que as propostas de determinação e recomendação atinentes ao achado 3.1 são suficientes.

177. Todavia, para outros empreendimentos que o Ministério das Cidades venha a patrocinar, propõe-se recomendar avaliar os modelos de desenvolvimento do negócio ("business case") relacionados no item critérios e que, em projetos de valor significativo, ao menos seja previsto:

- a) Um gerente de projeto sênior para supervisionar o desenvolvimento do projeto;
- b) A definição do escopo do projeto de forma acordada entre partes, para definição do esforço e o processo de desenvolvimento do projeto;
- c) Antes da decisão de início da implantação do projeto, a realização de acordo, com as partes interessadas, sobre o modelo de contratação e o planejamento dos mecanismos de gestão necessários para o êxito da implementação do projeto;
- d) O projeto do empreendimento deve contemplar um orçamento global do empreendimento, contendo todas as despesas a ele relacionadas, mesmo as indiretas.
- e) A avaliação independente do projeto do empreendimento para garantia da qualidade.

3.3.9. Benefícios esperados

178. Espera-se que o cumprimento da determinação e recomendação propostos promovam, primeiro, previsões realistas do custo e do tempo de entrega do empreendimento. Com isso, torna-se possível comunicar à sociedade expectativas mais realistas acerca do empreendimento (resultando em uma maior confiança nas instituições). Outrossim, espera-se redução dos riscos de entrega fora do prazo, de aumento de custos globais e de desvios de qualidade.

4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

179. A Prefeitura Municipal de Várzea Grande manifestou sua concordância quanto aos achados e quanto às propostas de encaminhamento (peça 24):

3. Assim, esta Prefeitura ratifica os termos do Relatório não somente quanto aos achados, mas também em relação às sugestões e determinações feitas, estando consciente da necessidade de adoção dessas providências para que possamos levar a bom termo a implantação das obras com a necessária governança dos processos e *accountability* com a população, CAIXA, Órgãos de Controle e Ministério das Cidades.

180. É relevante mencionar que a Prefeitura de Várzea Grande acresceu relevante evidência aos efeitos dos achados 1 e 3, ao relatar a não autorização, pelo Ministério das Cidades, em 30/11/2016, da renovação da vigência do contrato 0218040-87/2007, tendo por objeto a ampliação do sistema de abastecimento de água de Várzea Grande, contemplando a construção de 5,7 km de adutora, 2 reservatórios de 2000m³ e 48,4 km de rede de abastecimento, com recursos totais previstos de R\$ 30.000.000,00 e a não renovação do contrato 0408730-67/2013, tendo por objeto o Saneamento integrado nos bairros das sub-bacias 08 e 10, com a execução de 3 EEE, duplicação da capacidade da ETE de 54 para 108 l/s (6 lagoas), 150 km de rede coletora, 5,7 km de emissários, macrodrenagem e pavimentação asfáltica, no valor de R\$ 164.500.000,00.

181. Os dois contratos já foram parcialmente executados, com aquisição de materiais diversos (peças 30-32). Com o seu cancelamento, a prefeitura terá que efetuar a devolução dos recursos já aplicados (reduzindo sua capacidade de cobrir eventualidades que impliquem em aumento de custos nas demais obras).

182. Além disso, há que ser oportunamente examinado o impacto da eliminação das obras de abastecimento de água (0218040-87/2007) no conjunto do empreendimento, uma vez que as obras de saneamento perdem parte substancial de sua utilidade se o fornecimento de água ficar comprometido. Por essa razão, propõe-se recomendar, adicionalmente, que o Ministério das Cidades avalie os impactos de eventual não renovação do contrato de repasse 0218040-87/2007 na utilidade das demais obras e eventuais medidas que possam ser feitas para mitigar a perda de utilidade decorrente.

183. Registre-se ainda que, tendo em vista a perda de recursos, o cálculo dos benefícios de controle estimados foi alterado.

184. A Caixa Econômica Federal entendeu que (peça 25):

... os argumentos são sólidos e pautados pela coerência, no entanto, cabem algumas ponderações, quais sejam:

-Quanto aos aspectos referenciados no que tange ao TTS, não com objetivo do contraditório, mas com o intuito de esclarecimento, entendemos importante destacar que a CAIXA apresenta em seu quadro, profissionais com adequada experiência nas diversas áreas de atuação.

-Quanto à recomendação de divulgação de boas práticas de TTS, destacamos que o Programa Caixa Melhores Práticas compreende um referencial para a formulação dos TTS, sendo que as informações encontram-se disponíveis no sítio da CAIXA. Tais referências, embora não apresentem uma avaliação dos resultados dos TTS em termos de eficiência e efetividade explícitas, podem contribuir sobremaneira para que os municípios formulem projetos de TTS apropriados.

4 Por fim, entendemos a proposta do TCU. Sabemos que a implementação do modelo proposto é a logo prazo e muitas são as dificuldades a serem vencidas, mas, no que nos compete, estamos empenhados em contribuir para o sucesso da proposta.

185. Tendo em vista que o relatório preliminar pode ter deixado dúvida acerca da constatação de falta de pessoal qualificado para a condução do projeto, o corpo do relatório foi alterado para destacar que se trata de falta de pessoal qualificado para a condução do projeto no âmbito da PMVG.

186. Pesquisa no sítio da Caixa identificou a efetiva existência do Melhores Práticas em Gestão Local. As informações disponíveis indicam boas práticas de responsabilidade socioambiental que contemplam boas práticas de trabalho social. Cite-se, por exemplo os projetos Bacia Ressaca, Lagoa do Norte e Muxirum Quilombola, premiados na edição 2015/2016 do programa.

187. Contudo, o sítio não disponibiliza informações importantes sobre os projetos, tais como o custo do diagnóstico que formulou a proposta de Trabalho Técnico Social (TTS), as estruturas e as equipes montadas para a execução do TTS, os custos, o cronograma do desenvolvimento dos trabalhos, as pessoas atendidas com os trabalhos realizados, entre outros. Tais informações são indispensáveis para adequado subsídio a outros convenientes. Nesse sentido, é relevante observar que a pretensão da recomendação inicialmente proposta (objeto do comentário da Caixa) é subsidiar a atuação dos convenientes que necessitam elaborar propostas de TTS, contemplando desde o estabelecimento de objetivos; o estabelecimento dos resultados pretendidos (e as metas e indicadores para a avaliação dos resultados); a previsão das ações a serem realizadas; a definição dos meios de execução (contemplando estimativas de quantitativo de pessoal alocado, salários, custos, etc.) e de avaliação da política. Destaque-se que as informações mencionadas devem constar todas nos planos de trabalhos e nas prestações de contas dos contratos de repasse.

188. De todo modo, tendo em vista a observação da Caixa, a recomendação inicialmente proposta foi ajustada para considerar a existência do programa Melhores Práticas em Gestão Local.

189. Por fim, o Ministério das Cidades remeteu suas considerações à Nota Técnica nº 35/2016/SEI/GSI/DDCOT/SNSA-MCIDADES, de setembro de 2016, por oportunidade da oitiva realizada no processo de representação objeto do TC 023.507/2016-0. Em suma, argumentou que (peça 33, p. 4-6):

2.3. (...) As conclusões da Nota Técnica citada destacavam o mérito das recomendações, mas informavam a impossibilidade de realizá-las considerando a capacidade técnica instalada da maioria dos proponentes, deste Ministério ou da Mandatária, destacando que estes não têm meios nem atribuições para cumprir com as determinações.

2.4. (...)

2.5. (...) este Ministério não possui condições logísticas para atender o pretendido pela Equipe de Fiscalização do TCU, observando-se que se trata de obra delegada, para as quais entendemos que todo o planejamento, cumprimento das condições técnicas, jurídicas e administrativas devam ser atendidas pelo Proponente.

2.6. Nas condições atuais, cada um dos nossos analistas de infraestrutura é responsável por monitorar mais de cinquenta empreendimentos e em alguns casos 70 ou 80 empreendimentos e os poucos gerentes de projeto sênior são responsáveis por supervisionar o monitoramento de centenas.

190. A situação descrita pelo Ministério revela a absoluta insustentabilidade do seu modelo de negócios e a urgente necessidade de planejar uma mudança que, num prazo finito, conduza a um modelo capaz de produzir resultados melhores que os atuais.

191. Não há qualquer dúvida que a capacidade técnica instalada da maioria dos proponentes e do Ministério seja insuficiente, como o reconhece o próprio Ministério das Cidades. É exatamente este o diagnóstico efetuado pela fiscalização. Reconhecido o problema, então é preciso encontrar soluções (papel que cabe essencialmente aos gestores) para que a capacidade técnica e gerencial dos empreendimentos exista, seja no Ministério, na Caixa, nas Prefeituras, ou em um agente terceirizado.

192. Outrossim, se o Ministério não possui capacidade apropriada para análise e acompanhamento dos projetos, nada impede que contrate empresas consultoras para avaliação independente e acompanhamento do projeto do empreendimento, ou adite o contrato com a Caixa para que sua análise não fique restrita à análise dos projetos básicos de engenharia, mas seja ampliada para o exame e acompanhamento do projeto do empreendimento, de forma a otimizar a entrega no prazo, com o custo total e no prazo orçados. Possivelmente a adoção das duas soluções (consultoras e Caixa) de forma simultânea, de forma a haver concorrência entre os modelos, pode ser a melhor solução (ou, ao menos, pode ser uma oportunidade para avaliar qual o melhor modelo).

193. O que não se pode admitir é que, mesmo sabedor da causa de problemas que resultam em obras inacabadas, obras que se arrastam por tempo demasiado sem atender sua finalidade, fluxo de caixa e planejamento comprometidos, o Ministério mantenha-se inerte.

194. No entendimento da fiscalização, o primeiro passo para tanto é a estruturação do empreendimento não como uma obra, mas como um projeto, um empreendimento. Nesse sentido, ainda que o planejamento seja feito integralmente pela proponente, como pretende o Ministério, nada obsta que o Ministério aloque parte de seus recursos para o planejamento e gestão do empreendimento ou que estabeleça que, para projetos acima de um valor razoável, o projeto deverá contemplar a metodologia e o plano de gerenciamento (incluindo a gestão de todos os custos e dos tempos do empreendimento, entre outras), a estrutura analítica do projeto contendo a descrição de todas as atividades necessárias e orçamento contemplando todos os custos necessários para a implantação do empreendimento, entre outros.

195. Dentre outras metodologias de condução de empreendimentos possíveis, está sendo recomendada a adotada pelo Reino Unido, Nova Zelândia e País de Gales, conhecida como *Five Case Model*. Outras poderiam ser recomendadas, como a do *Project Management Institute*. Optou-se pela primeira pela transparência e disponibilidade ampla dos detalhes do modelo, bem como por ser amplamente adotada no setor público desses países. Outrossim, possui como qualidade extra destacar relevantes aspectos na condução de projetos que, em regra, são omitidos nas análises efetuadas no âmbito governamental (tais como a necessidade de analisar as dimensões estratégica, econômica,

financeira, comercial e de gestão do empreendimento; a escalabilidade das exigências do projeto; a análise dos arranjos pré-existentes; os benefícios e riscos esperados; a análise de alternativas de intervenção e da opção de nada fazer; a análise dos aspectos distributivos; o viés do otimismo; a análise dos riscos; os requisitos do serviço; as implicações na área de pessoal; o tratamento contábil das despesas; o impacto nos demonstrativos financeiros das partes envolvidas; arranjos de avaliação pós-implantação, arranjos de contingência; entre outros). De todo modo, ainda que uma ou outra evidentemente devam ser ajustadas para os problemas do Ministério, servem como uma boa referência dos elementos e da forma de desenvolvimento do projeto de um empreendimento.

196. Por fim, é importante entender que a proposta efetua recomendações cuja possibilidade e momento de concretização dependem de questões internas do Ministério das Cidades, que deve avaliar suas reais possibilidades e formular um plano de ação condizente com as mesmas.

5. BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE

197. O benefício estimado dos trabalhos efetuados, considerando as medidas já implementadas e a implantação das medidas propostas, bem como considerando como perdidos os recursos dos termos de compromisso 0218040-87/2007 e 0408730-67/2013, é de R\$ 29,4 milhões (Anexo 7).

6. CONCLUSÃO

198. Como ressaltado, o acompanhamento de desempenho na execução das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande (PMVG) tem por objetivo avaliar os mecanismos de governança instituídos, não apenas a partir de paradigmas de governança, mas, principalmente, a partir do desempenho na execução do empreendimento.

199. O acompanhamento foi planejado para ser efetuado por dois períodos de um ano cada, devendo ser elaborado relatório ao final de cada um dos períodos. O relatório em questão trata do primeiro período de acompanhamento do empreendimento.

200. Neste primeiro período da fiscalização, foi efetuado o acompanhamento concomitantemente às fases mais importantes das obras, desde a fase de licitação e da estruturação dos arranjos institucionais, foram avaliadas as falhas de estruturação desses arranjos (especialmente os componentes institucionalização, capacidade organizacional e recursos, gestão de riscos e controles internos e *accountability*) a partir da avaliação da entrega de resultados (em termos de cumprimento de prazos, qualidade dos produtos entregues e custos totais do empreendimento).

201. Foram identificados substanciais atrasos nos prazos de entrega e a não avaliação do custo total do empreendimento, atribuídas a deficiências relacionadas aos componentes institucionalização, capacidade organizacional e recursos, gestão de riscos e controles internos. Em especial, deram-se em razão dos processos de gestão instituídos não terem contemplado adequados processos de gestão de custos, de tempos, riscos e controles internos.

202. Foram identificadas também falhas nos mecanismos de relacionamento entre o cidadão e a Prefeitura atribuídas a deficiências relacionadas ao componente *accountability* entre a PMVG e os cidadãos, notadamente pela não implantação de um TTS adequado, além de falhas nos mecanismos de relacionamento entre a Prefeitura, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, que produziu como efeito uma falta generalizada de confiança entre as instituições e na capacidade de sua entrega, e falhas outras prontamente corrigidas pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande.

203. Não obstante os atrasos e as falhas verificadas, ressalta-se que, durante o período em que a equipe acompanhou o PACVG, foram dados passos importantes para que o empreendimento se consolide. Observamos, nesse sentido, a estruturação de arranjos institucionais favoráveis na prefeitura (criação da UEL e estreitamento de relacionamento com os demais organismos municipais, como Controladoria, Ouvidoria, Procuradoria e mesmo Câmara Municipal), estreitamento do

relacionamento Caixa / Prefeitura, avanço na apresentação dos projetos solicitados e na realização de licitações aprovadas, alinhamento de objetivos em prol da consecução do empreendimento proposto.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

204. Por todo o exposto, submetemos os autos à consideração propondo:

205. Determinar ao Ministério das Cidades, Caixa e PMVG, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal, que, de forma conjunta, no prazo de 90 dias, reavaliem o escopo do projeto ainda a executar, considerando sua escala e os riscos, para estimar o esforço total a ser dispendido por cada parte de forma compatível com os resultados pretendidos, prevendo apropriados processos de gestão de custos, tempo, riscos e qualidade e atentando para a necessidade de avaliar os impactos de eventual não renovação do contrato de repasse 0218040-87/2007 na utilidade das demais obras e eventuais medidas que possam ser feitas para mitigar eventuais perdas de utilidade decorrentes.

206. Recomendar ao Ministério das Cidades, Caixa e PMVG, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do Tribunal, que a programação da execução dos trabalhos ainda a executar no âmbito do PACVG observe as seguintes etapas:

- a) Redefinição, de forma clara do escopo do empreendimento ainda a executar;
- b) Elaboração de uma estrutura analítica para cada um dos contratos de repasse;
- c) A estrutura analítica dos contratos de repasse deve prever: a) controle dos custos totais de cada empreendimento; b) controle do cronograma de empreendimento; c) gerenciamento dos riscos do empreendimento;
- d) Estimação dos custos;
- e) Estimação da duração de cada atividade;
- f) Elaboração de um diagrama de precedência;
- g) Elaboração de um diagrama de rede;
- h) Determinação do caminho crítico;
- i) Determinação das folgas;
- j) Elaboração do cronograma físico e financeiro;
- k) Elaboração do cronograma financeiro do conjunto de obras do PAC Várzea Grande.

207. Recomendar à PMVG, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do Tribunal:

a) o estabelecimento de canais mais apropriados no sítio da prefeitura para acompanhamento específico das obras do PACVG, contemplando, por exemplo, além das informações esparsas já existentes, os mapas de evolução das obras previstas e realizadas, rua por rua, programação de quando as obras serão efetuadas em cada rua, quais ruas serão interditadas, providências para evitar transtornos com as obras; custos que advirão para o usuário com as obras (tarifas de água e esgoto), etc;

b) o estabelecimento de modo / canais de contato mais apropriados ao relacionamento com a população, como aplicativos de comunicação / denúncia em tempo real de possíveis problemas detectados ou situações que devam ser melhor acompanhadas;

208. Recomendar à Caixa e ao Ministério das Cidades, com fundamento no art.250, III, do Regimento Interno do Tribunal que:



a) Estabeleçam critérios (de eficiência e de efetividade) de avaliação de trabalhos técnico sociais;

209. b) Aprimorem o trabalho de divulgação de boas práticas de trabalho técnico social disponibilizando as informações necessárias à formulação de propostas por eventuais interessados (tais como as metas, indicadores, ações, equipes alocadas, custos unitários e totais, cronograma de execução e outros elementos das boas práticas identificadas), por exemplo, por meio link no sítio do programa Melhores Práticas em Gestão Local que permita acesso aos planos de trabalhos e às prestações de contas dos contratos de repasse premiados.

210. Recomendar ao Ministério das Cidades, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do Tribunal, que, para outros empreendimentos que venha a patrocinar, sejam avaliados os modelos de desenvolvimento do negócio ("business case") relacionados no item critérios (3.3.2) e que, em projetos de valor significativo, ao menos seja previsto:

a) Um gerente de projeto sênior para supervisionar o desenvolvimento do projeto;

b) A definição do escopo do projeto de forma acordada entre partes, para definição do esforço e o processo de desenvolvimento do projeto;

c) Antes da decisão de início da implantação do projeto, a realização de acordo, com as partes interessadas, sobre o modelo de contratação e o planejamento dos mecanismos de gestão necessários para o êxito da implementação do projeto;

d) O projeto do empreendimento deve contemplar um orçamento global do empreendimento, contendo todas as despesas a ele relacionadas, mesmo as indiretas.

e) A avaliação independente do projeto do empreendimento para garantia da qualidade.

211. Determinar ao Ministério das Cidades, Caixa e Prefeitura de Várzea Grande que apresentem um plano de ação em 90 dias para o cumprimento às recomendações supra.

212. O retorno dos autos à Secex/MT para prosseguimento do acompanhamento.

Cuiabá, 2 de março de 2017.

René Oliveira Neuenschwander Júnior
AUFC-CE - matr. 2822-3 (coordenador)

Regivalder Pereira da Silva
AUFC-CE – matr. 10200-8 (membro)



ANEXO 1

MATRIZ DE PLANEJAMENTO

TC 028.950/2015-1 **Fiscalis** 147/2015

ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Várzea Grande (MT), Caixa Econômica Federal (CEF) e Ministério das Cidades.

OBJETIVO: Avaliar o funcionamento dos arranjos institucionais (a governança) que condicionam a execução das obras de saneamento urbano do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) no município de Várzea Grande, a partir do desempenho na execução do empreendimento.



QUESTÕES DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO	POSSÍVEIS ACHADOS
1. Componente institucionalização				
1.1. Existe uma definição clara e formal das competências dos agentes da UEL (especialmente os fiscais das obras) e contratados (especialmente a supervisora e gerenciadora) envolvidos no projeto, que resulte em uma atuação efetiva (que minimiza os riscos de problemas de qualidade, custos e cronograma)?	Competências estabelecidas para os diversos atores Problemas de execução Existência de relação causal entre institucionalização e problemas de execução	PMVG Supervisora Gerenciadora	1. Extração de elementos do <i>Workshop</i> componente gestão de riscos e controles internos (Questão 3.1. Para identificação de riscos relacionados ao componente em análise). 2. Aplicação dos procedimentos do plano de acompanhamento para identificação de problemas de execução e riscos não identificados 3. <i>Workshop</i> (preparação e realização): identificação de causas (diagrama de espinha de peixe) e tratamento de problemas. Verificação de possível correlação entre falhas de desempenho e o componente institucionalização (indefinição e superposição de papéis). Avaliação, tratamento e comunicação do risco de reincidência dos problemas e de riscos não identificados inicialmente. 4. Para corroborar a avaliação das causas que venham a ser identificadas e relacionadas ao componente institucionalização, se necessário: 4.1. Análise dos seguintes documentos a serem disponibilizados pela PMVG durante todo os exercícios de 2016 e 2017: a. Atos normativos de criação e de alteração da atuação da UEL e sua estrutura; b. Atos de delegação de competência para os agentes da UEL, inclusive os atos de delegação interna da UEL c. Relatórios de fiscalização e outros papéis de trabalho utilizados pela fiscalização (<i>check lists</i> , registros dos itens verificados, etc.) d. Contratos e aditivos com supervisora/ gerenciadora e. Relatórios de supervisão e fiscalização 4.2. Requisição e análise de documentos complementares 4.3. Visitas <i>in loco</i> 4.4. Entrevista com fiscais, supervisora e gerenciadora	1.1. Indefinição dos papéis e responsabilidades 1.1.1. Omissão no cumprimento do papel 1.2. Superposição dos papéis e responsabilidades 1.2.1. Atuações contraditórias (diversos agentes atuando sobre o mesmo objeto de forma discrepante)



QUESTÕES DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO	POSSÍVEIS ACHADOS
2. Componente: capacidade organizacional e recursos				
2.1. Há disponibilidade de pessoal qualificado e em quantidade suficiente, bem como de recursos físicos, financeiros e de tecnologia que resulte em uma atuação efetiva da UEL (que minimiza os riscos de problemas de qualidade, custos e cronograma)?	Estrutura de recursos humanos, físicos, financeiros, e tecnológicos planejada e efetivamente disponibilizada para a UEL Problemas de execução Existência de relação causal entre capacidade organizacional e recursos e problemas de execução	PMVG	1. Extração de elementos do <i>Workshop</i> componente gestão de riscos e controles internos (Questão 3.1. Para identificação de riscos relacionados ao componente em análise). 2. Aplicação dos procedimentos do plano de acompanhamento para identificação de problemas de execução e riscos não identificados 3. <i>Workshop</i> : identificação de causas (diagrama de espinha de peixe) e tratamento de problemas. Verificação de possível correlação entre falhas de desempenho e capacidade organizacional e recursos. Avaliação, tratamento e comunicação do risco de reincidência dos problemas e de riscos não identificados inicialmente. 4. Para corroborar a avaliação das causas que venham a ser identificadas e relacionadas ao componente em questão, se necessário: 4.1 Análise dos seguintes documentos a serem disponibilizados pela PMVG durante todo os exercícios de 2016 e 2017: a. Atos de designação e dispensa de servidores para os cargos da UEL b. Currículo dos servidores designados para os cargos da UEL c. Orçamento para a UEL d. Planos de estruturação da UEL 4.2. Requisição e análise de documentos complementares 4.3. Visitas <i>in loco</i> . 4.4. Entrevistas	2.1. Insuficiência de pessoal qualificado, recursos físicos, financeiros e tecnológicos para a condução do empreendimento.



QUESTÕES DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO	POSSÍVEIS ACHADOS
2.2. Foi implementado um processo de gestão de cronograma efetivo (que minimiza os riscos de problemas de cronograma)?	Plano de execução do empreendimento Modelo de controle de cronograma planejado Controle de cronograma efetivamente implementado	PMVG	<ol style="list-style-type: none">1. Extração de elementos do <i>Workshop</i> componente gestão de riscos e controles internos (Questão 3.1. Para identificação de riscos relacionados ao componente em análise).2. Aplicação dos procedimentos do plano de acompanhamento para identificação de problemas de execução e riscos não identificados3. <i>Workshop</i>: identificação de causas (diagrama de espinha de peixe) e tratamento de problemas. Verificação de possível correlação entre falhas de desempenho e capacidade organizacional e recursos. Avaliação, tratamento e comunicação do risco de reincidência dos problemas e de riscos não identificados inicialmente.4. Para corroborar a avaliação das causas que venham a ser identificadas e relacionadas ao componente em questão, se necessário:<ol style="list-style-type: none">4.1. Análise dos seguintes documentos a serem disponibilizados pela PMVG durante todo os exercícios de 2016 e 2017:<ol style="list-style-type: none">a. Plano geral de implementação do empreendimentob. Informações sobre a implementação de processos de gestão de tempo/cronogramac. Dados do planejamento e do acompanhamento da execução das obras em software apropriado (<i>MS Project</i>, <i>Primavera</i>, ou outro que for adotado pela PMVG)d. Relatórios da empresa supervisora / gerenciadora do empreendimento.4.2. Requisição e análise de documentos complementares4.3. Visitas <i>in loco</i>.4.4. Entrevistas com os responsáveis pelo controle de cronograma	<ol style="list-style-type: none">2.2.1. Os controles de cronograma instituídos não permitem o adequado e tempestivo diagnóstico da situação da execução das obras, no que se refere à entrega tempestiva.2.2.2. Os controles de cronograma instituídos não tratam adequadamente os riscos de atraso do empreendimento, havendo risco elevado de não cumprimento dos cronogramas.



QUESTÕES DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO	POSSÍVEIS ACHADOS
2.3. Foi implementado um processo de gestão de custos efetivo (que minimiza os riscos de problemas de custos)?	Orçamento do empreendimento Modelo de controle de custos planejado Controle de custos efetivamente implementado	PMVG	<p>1. Extração de elementos do <i>Workshop</i> componente gestão de riscos e controles internos (Questão 3.1. Para identificação de riscos relacionados ao componente em análise).</p> <p>2. Aplicação dos procedimentos do plano de acompanhamento para identificação de problemas de execução e riscos não identificados</p> <p>3. <i>Workshop</i>: identificação de causas (diagrama de espinha de peixe) e tratamento de problemas. Verificação de possível correlação entre falhas de desempenho e capacidade organizacional e recursos. Avaliação, tratamento e comunicação do risco de reincidência dos problemas e de riscos não identificados inicialmente.</p> <p>4. Para corroborar a avaliação das causas que venham a ser identificados e relacionados ao componente em questão, se necessário:</p> <p>4.1. Análise dos seguintes documentos a serem disponibilizados pela PMVG durante todo os exercícios de 2016 e 2017:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Orçamentos do empreendimentob. Contratos firmados (obras, fornecimentos, gerenciamento, supervisão, projeto e outros)c. Aditivos contratuais firmadosd. Custos da PMVG não relacionados diretamente a contratos (custos administrativos e outros) (estimados e apurados)e. Mapa dos processos de controle de custos/modelo de acompanhamento dos custos do empreendimentof. Relatórios da empresa supervisora/gerenciadora do empreendimento. <p>4.2. Requisição e análise de documentos complementares</p> <p>4.3. Visitas <i>in loco</i>.</p> <p>4.4. Entrevistas com os responsáveis pelo controle de custos</p>	<p>2.3.1. O orçamento do empreendimento não considera todos os custos necessários à sua implementação, havendo risco elevado de insuficiência dos recursos financeiros planejados.</p> <p>2.3.2. Os controles de custo instituídos não viabilizam o real conhecimento de todos os custos do empreendimento.</p>



QUESTÕES DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO	POSSÍVEIS ACHADOS
2.4. Foi implementado um processo de gestão de qualidade (que minimiza os riscos de problemas de qualidade)?	Processos de fiscalização da obra Ensaios tecnológicos previstos efetivamente executados e	PMVG	<p>1. Extração de elementos do <i>Workshop</i> componente gestão de riscos e controles internos (Questão 3.1. Para identificação de riscos relacionados ao componente em análise).</p> <p>2. Aplicação dos procedimentos do plano de acompanhamento para identificação de problemas de execução e riscos não identificados</p> <p>3. <i>Workshop</i>: identificação de causas (diagrama de espinha de peixe) e tratamento de problemas. Verificação de possível correlação entre falhas de desempenho e capacidade organizacional e recursos. Avaliação, tratamento e comunicação do risco de reincidência dos problemas e de riscos não identificados inicialmente.</p> <p>4. Para corroborar a avaliação das causas que venham a ser identificados e relacionados ao componente em questão, se necessário:</p> <p>4.1. Análise dos seguintes documentos a serem disponibilizados pela PMVG durante todo os exercícios de 2016 e 2017:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Atos de designação dos fiscais para as obrasb. Medições dos serviços das diversas obras e dos fornecimentos de materiais;c. Relatórios dos ensaios e testes efetuados;d. Relatórios da empresa supervisora / gerenciadora do empreendimento. <p>4.2. Visitas <i>in loco</i>.</p> <p>4.3. Contratos com supervisora / gerenciadora</p> <p>4.4. Entrevistas periódicas com os fiscais das obras e agentes da supervisora/gerenciadora</p> <p>4.5. Observação direta da realização de ensaios tecnológicos.</p>	<p>2.4.1. Inadequação dos procedimentos de fiscalização / gerenciamento / supervisão para fins de adequada garantia da qualidade do empreendimento.</p> <p>2.4.2. Insuficiência dos ensaios e testes efetuados.</p>



QUESTÕES DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO	POSSÍVEIS ACHADOS
3. Componente gestão de riscos e controles internos				
3.1. Foi implantado adequado processo de gestão de riscos?	Modelo de gestão de riscos planejado e implementado Registros da identificação, avaliação e tratamento dos riscos Avaliações dos controles internos efetuadas pela Controladoria municipal	PMVG	Ações preliminares (apenas no primeiro ciclo da execução) 1. Apresentação: Gestão de riscos e controles internos 2. <i>Workshop</i> Gestão de riscos e controles internos. 1ª parte: identificação inicial e avaliação de riscos 3. <i>Workshop</i> Gestão de riscos e controles internos. 2ª parte: tratamento, registro e comunicação inicial e riscos 4. <i>Workshop</i> (Ministério das Cidades, Caixa e PMVG): Comunicação dos riscos identificados e que fogem à esfera de atuação da PMVG. Apresentação de sugestões de tratamento Ações periódicas: 5. Análise dos documentos a serem disponibilizados pela PMVG durante todo os exercícios de 2016 e 2017: a. Informação sobre a implementação de processos de gestão de riscos e controles internos implementados b. Relatórios dos riscos identificados, avaliados e tratados c. Relatórios de auditoria da Controladoria municipal d. Informações sobre providências adotadas em face de propostas da Controladoria no sentido de aprimoramento dos controles internos.	3.1. Não identificação de riscos relevantes 3.2. Indefinição da aversão ao risco 3.3. Não tratamento de riscos relevantes 3.4. Falhas na comunicação dos riscos 3.5. Falhas no monitoramento dos riscos 3.6. Não monitoramento dos riscos pela Controladoria



QUESTÕES DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO	POSSÍVEIS ACHADOS
4. Componente <i>accountability</i>				
4.1. Foram definidos e formalizados mecanismos e instrumentos para promoção da <i>accountability</i> entre a PMVG e os cidadãos?	Informações disponíveis no site da PMVG e avaliação da facilidade de seu acesso por cidadãos e completude das informações Modelo de relacionamento entre a UEL/PMVG e os cidadãos (como se dá o recebimento de denúncias e reclamações, como são tratadas e qual a resposta dada ao cidadão. Como será desenvolvido o trabalho técnico social)	PMVG Caixa Ministério das Cidades	1. Análise das informações disponíveis no site da PMVG em contraste com a Lei 12.527/2011 (Lei da transparência). 2. Identificação de <i>sites</i> de entidades públicas que se destacam pela transparência e capacidade de prestar informações úteis aos cidadãos e identificação de aplicativos para controle social (<i>benchmarks</i>) 3. Análise das informações disponíveis no <i>site</i> da PMVG em termos de completude e facilidade de acesso (em comparação com <i>sites</i> de outras entidades públicas). 4. Observação direta do trabalho técnico social realizado (amostralmente, a depender da coincidência entre os períodos de fiscalização e de realização de trabalho técnico social) 5. Para verificação do adequado tratamento das denúncias e reclamações dos cidadãos: 5.1. Análise dos seguintes documentos a serem disponibilizados pela PMVG durante todo os exercícios de 2016 e 2017: a. Denúncias e reclamações de cidadãos sobre as obras do PAC; b. Respostas às denúncias e reclamações formuladas c. Normas de funcionamento da Ouvidoria 5.2. Entrevistas com a Ouvidoria e Controladoria	4.1. O site da PMVG não atende às exigências da Lei 12.527/2011. 4.2. Boas práticas que poderiam ser incorporadas pela PMVG em seu <i>site</i> (e aplicativos). 4.3. Falhas no processo de relacionamento entre a UEL/PMVG e os cidadãos.



QUESTÕES DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	DETALHAMENTO DO PROCEDIMENTO	POSSÍVEIS ACHADOS
4.2. Foram definidos e formalizados mecanismos e instrumentos para promoção da <i>accountability</i> entre a PMVG e a Caixa e Ministério das Cidades?	Relacionamento entre a PMVG e a Caixa e Ministério das Cidades (acompanhamento do empreendimento)	PMVG Caixa Ministério das Cidades	1. Observação direta das reuniões de acompanhamento do empreendimento, especialmente para: 1.1. Avaliação das exigências formuladas pela Caixa e Ministério das Cidades em contraste com o ordenamento jurídico (especialmente as normas que regem o programa) 1.2. Avaliação do cumprimento pela PMVG das exigências formuladas; 1.3. Avaliação do processo de comunicação de riscos 2. Levantamento das datas de apresentação das prestações de contas parciais e finais dos contratos de repasse e termos de compromisso assinados 3. Verificação da tempestiva apresentação de prestação de contas (parcial e final) dos contratos de repasse e termos de compromisso assinados 4. Requisição à Caixa e ao Ministério das Cidades para que encaminhem os pareceres e análises das prestações de contas dos contratos de repasse e termos de compromisso firmados relativos ao PAC-VG 5. Análise dos pareceres da Caixa e ao Ministério das Cidades sobre as prestações de contas 6. Entrevistas com PMVG, Caixa e Ministério das Cidades, sempre que necessário.	4.2.1. Não atendimento pela PMVG das exigências formuladas para o desenvolvimento do empreendimento 4.2.2. Intempestividade no atendimento pela PMVG das exigências formuladas para o desenvolvimento do empreendimento 4.2.3. Formulação de exigências sem previsão normativa ou legal 4.2.4. Formulação de exigências que não tem como serem cumpridas (inviáveis de serem cumpridas) 4.2.5. Falhas no processo de comunicação de riscos 4.2.6. Não prestação de contas 4.2.7. Intempestividade na prestação de contas

Equipe de Auditoria:

René Oliveira Neuenschwander Júnior – Matr. 2822-3 (Coordenador)

Regivalder Pereira da Silva – Matr. 10200-8

Supervisor:

Carlos Augusto de Melo Ferraz – Matr. 2.807-0

ANEXO 2

PLANO DE ACOMPANHAMENTO

TC nº 028.950/2015-1 Fiscalis nº 147/2015

ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Várzea Grande (MT), Caixa Econômica Federal (CEF) e Ministério das Cidades.

OBJETIVO: Avaliar o funcionamento dos arranjos institucionais (a governança) que condicionam a execução das obras de saneamento urbano do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) no município de Várzea Grande, a partir do desempenho na execução do empreendimento.

OBJETO: Obras de saneamento urbano do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) no município de Várzea Grande.

Detalhamento do objeto	Escopo das ações	Procedimentos	Objetivos
1. Estruturação da UEL e dos processos relacionados à gestão do empreendimento.	<p>Acompanhar a implementação e os ajustes na estrutura da Unidade Executora Local (UEL) para o acompanhamento das obras do PACVG.</p> <p>Acompanhar a implementação dos processos de gestão de tempo/cronograma; qualidade; custos.</p> <p>Acompanhar a implantação do modelo de relacionamento da UEL/PMVG com o cidadão.</p> <p>Acompanhar o monitoramento dos controles internos pela Administração e Controladoria municipal.</p>	<p>Entrevistas (PMVG; Caixa, Ministério das Cidades; empresas projetista, executora e gerenciadora) e reuniões de trabalho (<i>workshops</i>).</p> <p>Requisição de informações (parâmetros de acompanhamento), documentos e de acesso a sistemas.</p> <p>Análise amostral.</p> <p>Visitas “in loco”.</p>	<p>Conhecer a estrutura de governança implantada (componentes institucionalização; capacidade organizacional e recursos; gestão de riscos e controles internos e <i>accountability</i>) e os ajustes efetuados.</p> <p>Propor alterações na estrutura de governança implantada com potencial de redução de riscos relevantes.</p>
2. Execução dos contratos de empreitada e de fornecimento; atuação do almoxarifado e fiscalização das obras	<p>Acompanhar o desempenho das obras em termos de cronograma/tempo; da qualidade dos serviços entregues (realização dos ensaios e testes realizados durante a execução das obras); custos (aditivos contratuais).</p> <p>Acompanhar o relacionamento da UEL/PMVG com o cidadão em face de denúncias e reclamações.</p> <p>Acompanhar o monitoramento dos controles internos pela Controladoria municipal.</p> <p>Acompanhar as medidas corretivas adotadas em face de entregas desconformes ao contratado (tempo, qualidade e custo).</p>	<p>Entrevistas (PMVG; Caixa, Ministério das Cidades; empresas projetista, executora e gerenciadora) e reuniões de trabalho (<i>workshops</i>).</p> <p>Requisição de informações (parâmetros de acompanhamento), documentos e de acesso a sistemas.</p> <p>Análise amostral.</p> <p>Visitas “in loco”.</p>	<p>Avaliar se e como insuficiências de desempenho podem ser atribuídas a faltas de capacidade de governança.</p> <p>Propor alterações na estrutura de governança implantada com potencial de redução do risco de repetição de insuficiências de desempenho e falhas na execução e acompanhamento das obras.</p>



<p>3. Recebimento e operação dos serviços</p>	<p>Acompanhar o recebimento das obras e o início de operação dos sistemas</p> <p>Acompanhar o relacionamento da UEL/PMVG com o cidadão em face de denúncias e reclamações</p> <p>Acompanhar o monitoramento dos controles internos pela Controladoria municipal.</p> <p>Acompanhar as medidas corretivas adotadas em face de entregas desconformes ao contratado (qualidade e desempenho).</p>	<p>Entrevistas (PMVG; Caixa, Ministério das Cidades; empresas projetista, executora e gerenciadora) e reuniões de trabalho (<i>workshops</i>).</p> <p>Requisição de informações (parâmetros de acompanhamento), documentos e de acesso a sistemas.</p> <p>Análise amostral.</p> <p>Visitas “in loco”.</p>	<p>Avaliar se e como insuficiências de desempenho podem ser atribuídas a faltas de capacidade de governança.</p> <p>Propor alterações na estrutura de governança implantada com potencial de redução do risco de repetição de insuficiências de desempenho e falhas na execução e acompanhamento nas outras obras.</p>
---	--	---	--

René Oliveira Neuenschwander Júnior
AUFC-CE - matr. 2822-3 (coordenador)

Regivalder Pereira da Silva
AUFC-CE – matr. 10200-8 (membro)

ANEXO 3

QUADRO DE PARÂMETROS DE ACOMPANHAMENTO

TC nº 028.950/2015-1 Fiscalis nº 147/2015

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Várzea Grande (MT), Caixa Econômica Federal (CEF) e Ministério das Cidades

OBJETIVO: Avaliar o funcionamento dos arranjos institucionais (a governança) que condicionam a execução das obras de saneamento urbano do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) no município de Várzea Grande, a partir do desempenho na execução do empreendimento.

OBJETO: Obras de saneamento urbano do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) no município de Várzea Grande.

Parâmetros de acompanhamento		Documentos e informações que devem ser disponibilizados para o TCU
Descrição	Parâmetro de referência / critério	
1. Estruturação da UEL e dos processos relacionados à gestão do empreendimento		
Estrutura de governança existente	Estrutura recomendada pela literatura especializada	Normas de alteração da UEL
		Atos de designação e dispensa de servidores para os cargos da UEL
		Currículo dos servidores designados para os cargos da UEL
		Informações sobre a implementação de processos de gestão de tempo/cronograma; qualidade; custos; escopo e crises do empreendimento
2. Execução dos contratos de empreitada e de fornecimento; atuação do almoxarifado e fiscalização das obras		
Linha de progresso (linha de <i>status</i> da execução das obras) e avanço físico-financeiro das obras	Linha de base (planejamento referencial) e Cronograma físico-financeiro do contrato	Arquivo de dados do planejamento e do acompanhamento da execução das obras em software apropriado (<i>MS Project, Primavera</i> , ou outro que for adotado pela PMVG) Medição dos contratos relacionados à obra
Qualidade dos serviços executados	Projeto, especificações e normas técnicas dos serviços	Relatórios da supervisora/gerenciadora Resultados de ensaios e testes realizados
Valores dos contratos e aditivos	Valores contratados originalmente e justificativas para os aditivos	Aditivos contratuais firmados, pareceres e justificativas para os aditivos
Denúncias e reclamações de cidadãos	Casos resolvidos	Denúncias e reclamações de cidadãos e informações sobre as providências adotadas
Controles internos instituídos e outras medidas adotadas	Avaliações dos controles internos e propostas de aprimoramento da Controladoria	Relatórios das fiscalizações efetuadas pela Controladoria Informações sobre as providências adotadas em face das constatações e recomendações da Controladoria no sentido de aprimoramento dos controles internos.



3. Recebimento dos serviços		
Adequação do que foi entregue ao que foi contratado	Projeto, especificações e normas técnicas dos serviços	Termos de recebimento provisório e definitivo Ensaios e testes de recebimento efetuados Relatórios da supervisora/gerenciadora
Denúncias e reclamações de cidadãos	Casos resolvidos	Denúncias e reclamações de cidadãos e informações sobre as providências adotadas
Controles internos instituídos e outras medidas adotadas	Avaliações dos controles internos e propostas de aprimoramento	Relatórios das fiscalizações efetuadas pela Controladoria Informações sobre as providências adotadas em face das constatações e recomendações da Controladoria no sentido de aprimoramento dos controles internos.

Referências (parâmetros de referência/critérios):

- ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ABNT NBR ISO 31000: Gestão de riscos - princípios e diretrizes**, 2009.
- Australia. *Australian National Audit Office. Public sector governance. Strengthening performance through good governance. Better Practice Guide. June, 2014.*
- Brasil. TCU. **Dez Passos para a Boa Governança**. Brasília: TCU, 2014.
- _____. **Manual de Gestão de Projetos**. Brasília: TCU, 2006.
- _____. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília: TCU, 2014.
- _____. **Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014.
- Copasa. **Gerenciamento Técnico de Obras e Serviços de Engenharia**. Belo Horizonte, 2003.
- Engearte. **Projeto de implantação de rede condominial de esgotamento sanitário Sub-bacia 02**. Várzea Grande: 2013, p. 3
- International Organization of Supreme Audit Institutions. **INTOSAI GOV 9120. Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government. An introduction to internal control for managers in governmental organizations.**
- _____. **INTOSAI ISA 330. The Auditor's response to assessed risks.**
- Mattos, Aldo Dórea. **Planejamento e Controle de Obras**. São Paulo: Pini, 2010.
- Nuvolari, Ariovaldo e outros. **Esgoto Sanitário: coleta, transporte, tratamento e reuso agrícola**. 1 ed: São Paulo, 2003.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). **Towards a framework for the governance and delivery of infrastructure. 36th Annual meeting of OECD senior budget officials. Rome, Italy 11-12 June 2015.**
- Prado, Darci. **Planejamento e Controle de Projetos**. Belo Horizonte: Editora de Desenvolvimento Gerencial, 2001.
- Project Management Institute (PMI). **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBok)**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- _____. **Government extension to the PMBOK guide**. Newtown Square, Pa.: PMI, 2006.
- United Kingdom (UK). HM Treasury. **Corporate Governance in central government departments: Code of good practice 2011 – Guidance notes. July 2011.**
- _____. **The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government. July 2011.**
- _____. **Supplementary Green Book Guidance. Optimism Bias.**
- _____. **The Orange Book. Management of Risk. Principles and Concepts. October 2004.**



- _____. *National Audit Office (NAO). Managing Risks in government.*
- _____. *Managing Risks to Improve Public Services. Report by the Comptroller and Auditor General HC 1078-I Session 2003-2004: 22 October 2004.*
- United States of America (USA). Executive Office of the President. Office of Management and Budget. **OMB Circular A-123 - Management's Responsibility for Internal Control.**
- _____. *Government Accountability Office (GAO). Standards for Internal Control in the Federal Government. USA: September 2014.*
- _____. *Internal Control Management and Evaluation Tool. USA: August, 2001.*
- _____. *Determining Performance and Accountability Challenges and High Risks. USA: November, 2000.*
- Vargas, Ricardo Viana. **Gerenciamento de Projetos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2000.

René Oliveira Neuenschwander Júnior
AUFC-CE - matr. 2822-3 (coordenador)

Regivalder Pereira da Silva
AUFC-CE – matr. 10200-8 (membro)

ANEXO 4

MATRIZ DE ACHADOS

Situação encontrada: NÃO FOI INSTITUCIONALIZADA ESTRUTURA APROPRIADA E NÃO FORAM IMPLEMENTADOS PROCESSOS DE GESTÃO APROPRIADOS À EXECUÇÃO DAS OBRAS

Demais elementos do achado				Boas práticas	Recomendações e determinações	Benefícios esperados
Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
Brasil. TCU. Dez Passos para a Boa Governança. Brasília: TCU, 2014.	Reuniões e entrevista realizadas. Estrutura da UEL, que não prevê responsabilidades por gestão de custos, tempos e riscos. Outrossim, contempla engenheiros com pouca experiência, devido à baixa atratividade do cargo para engenheiros experientes, pois os salários são baixos, haja vista a falta de recursos financeiros.	Modelo de desenvolvimento do projeto adotado pelo Ministério das Cidades, que não prevê a estruturação de processos de gestão de tempo, custos, riscos e controles internos.	Deficiências na <i>accountability</i> entre a PMVG, Caixa e Ministério das Cidades (Achado 3).		Determinar que o Ministério das Cidades, Caixa e PMVG, de forma conjunta, reavaliem o escopo do projeto, compatibilizando o esforço previsto para ser dispendido por cada parte e os recursos disponíveis previstos com os resultados pretendidos, considerando a escala e os riscos do projeto e prevendo processos de gestão de custos, tempo, riscos e qualidade apropriados.	Redução dos riscos de entrega fora do prazo, de aumento de custos globais e de desvios de qualidade.
			Riscos de descumprimento de cronogramas e aumento de custos. Desconfiança do cidadão quanto à capacidade das instituições cumprirem as entregas prometidas.			
Brasil. TCU. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, 2014.	Ausência de recursos tecnológicos adequados para a condução do empreendimento. Embora a UEL tenha um local específico para a realização dos trabalhos, há uma carência de recursos tecnológicos essenciais para o acompanhamento de projetos (por exemplo softwares de acompanhamento de projetos, tais como o MS Project, Primavera ou outro equivalente).	Falha na definição do escopo do projeto.	Não aprovação por falhas e incorreções da documentação apresentada pela PMVG à Caixa, resultando em sucessivas reapresentações de documentos e sucessivas reanálises.			
Brasil. TCU. Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília: TCU, 2014.	Ausência de um documento único contemplando a descrição detalhada do projeto, o plano de gerenciamento ou outro documento que estabeleça de forma clara e inequívoca cada uma das atividades a ser realizada por cada parte, o esforço (e os recursos necessários) para a sua realização, as entregas esperadas, as datas limites de cada entrega e os respectivos responsáveis.	A não previsão de estruturas apropriadas de gestão do projeto demanda a sua estruturação com recursos municipais, dada ausência de experiência e de estrutura antecedente na PMVG de condução de projetos do porte em questão. Sem recursos apropriados, a estrutura montada nem prevê todas as expertises necessárias e nem mesmo tem a possibilidade de contratar profissionais experientes, devido aos baixos salários. Sem profissionais experientes em gestão de projetos, não é feita a apropriada institucionalização e implementação dos processos de gestão no âmbito municipal.	Os prazos estimados para as entregas de produtos intermediários e para a obra como um todo foram fixados de forma arbitrária, sem considerar a capacidade de seu cumprimento, tendo em vista os recursos alocados			
			Sucessivos não cumprimento dos prazos pactuados para a entrega dos produtos intermediários		Necessidade de realização de despesas não previstas no projeto e que tem que ser arcadas pela PMVG. Como não foi efetuada uma avaliação do custo total do empreendimento e uma estimativa da variação desse custo total, há risco de redução de escopo do projeto (redução da quantidade de produtos entregues) e, até mesmo, de sua inviabilização (por falta de recursos financeiros municipais capazes de cobrir os custos não previstos e os custos supervenientes imprevisíveis)	



Situação encontrada: OS MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY ENTRE A PMVG E OS CIDADÃOS SÃO FALHOS

Demais elementos do achado				Boas práticas	Recomendações e determinações	Benefícios esperados
Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI)	Site institucional elaborado com objetivo que prestar informações aos órgãos de controle, contendo todas as informações exigidas pela LAI. Todavia, apresenta falhas de transparência e dificuldade de acesso às informações voltadas para o cidadão usuário.	Preocupação em atender à legislação (o sitio da PMVG foi classificado como o 7º dentre os municípios de MT) sem a realização de adaptações necessárias para garantir a transparência e o acesso à informação, tendo o cidadão comum como referência (cliente).	O cidadão comum tem dificuldades de acesso à informação e à transparência dos procedimentos do seu interesse imediato (quais ruas serão beneficiadas, quais estão em obras/interditadas, quando serão interditadas, etc), por meio do site institucional.	Tem praticamente todas as informações requeridas pela LAI e de utilidade para os órgãos de controle. No "Ranking da Transparência" elaborado pelo MPF, na 1ª avaliação (de 8/9 a 9/10/2015) a PMVG teve nota 5,10. Na 2ª avaliação (de 11/4 a 27/5/2016) teve nota 9,40. Com isso sai da 60ª posição na primeira avaliação para a 7ª melhor posição entre os municípios de MT na 2ª avaliação.	Recomendar à Prefeitura Municipal de Várzea Grande: a) o aprimoramento do site da prefeitura para facilitar o acompanhamento específico das obras do PACVG pelo cidadão, contemplando, por exemplo, além das informações esparsas já existentes, os mapas de evolução das obras previstas e realizadas, rua por rua, programação de quando as obras serão efetuadas em cada rua, quais ruas serão interditadas, providências para evitar transtornos com as obras; custos que advirão para o usuário com as obras (tarifas de água e esgoto), etc; b) o estabelecimento outros canais de relacionamento com os cidadãos, como aplicativos de comunicação / denúncia <i>on line</i> de possíveis problemas detectados ou situações que devam ser melhor acompanhadas.	Acompanhamento mais eficiente das obras tendo em vista melhoria nos canais de comunicação prefeitura / população;
Normas do M Cidades	O Trabalho Técnico Social previsto para as obras sequer foi contratado. A prefeitura está efetuando uma parte do trabalho, para cobrir a ausência do contrato e viabilizar a continuidade das obras.	Normativos do Ministério das Cidades e Caixa complexos. Ausência de pessoal capacitado para a execução do trabalho. Ausência de bons <i>benchmarks</i> .	Paralisação dos contratos devido à falta de trabalho técnico social. Não identificação da área e dos beneficiários da política pública implementada. Aumento do custo social das obras. Desconfiança do cidadão quanto à capacidade das instituições cumprirem as entregas prometidas.	Não obstante o atraso na implementação do TTS, a prefeitura mobilizou seu quadro de pessoal para a realização de serviços junto à população que pudessem dar suporte à implantação das obras. Os trabalhos realizados, ainda que de forma precária, deram suporte para que a Caixa pudesse liberar as medições das obras em andamento.	Recomendar à Caixa e Ministério das Cidades que: a) estabeleçam critérios (de eficiência e de efetividade) de avaliação de TTS; b) identifiquem e divulguem as boas práticas de TTS identificadas.	Projetos de TTS melhor fundamentados, mais eficientes e mais efetivos



Situação encontrada: OS MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY ENTRE A PMVG E O MINISTÉRIO DA CIDADES SÃO FALHOS

Demais elementos do achado				Recomendações e determinações	Benefícios esperados
Crítérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos		
Welsh Government. Better Business Cases. Guide to developing the Project Business Case. Final Draft Version 3.8.		Modelo de desenvolvimento do negócio adotado pelo Ministério das Cidades, que possui falhas na definição do escopo, entre elas a não previsão da estruturação de processos de gestão de tempo, custos, riscos e controles internos		Recomendar à Caixa e Ministério das Cidades os modelos de desenvolvimento de "business case" relacionados como critérios e que, em projetos de valor significativo, ao menos prevejam:	
Brasil. TCU. Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília: TCU, 2014	Evidências de que o Ministério das Cidades assumiu compromissos que não pode honrá-los se as outras partes cumprirem suas obrigações. Evidências da ausência de recursos suficientes (humanos, tecnológicos e materiais) para o Município de Várzea Grande dar integral cumprimento às obrigações exigidas de forma tempestiva.	A não previsão de estruturas apropriadas de gestão do projeto, demanda a sua estruturação com recursos municipais, dada ausência de experiência e de estrutura antecedente na PMVG de condução de projetos do porte em questão. Sem recursos apropriados, a estrutura montada nem prevê todas as expertises necessárias e nem mesmo tem a possibilidade de contratar profissionais experientes (especialmente engenheiros com experiência no desenvolvimento de projetos desse porte), devido aos baixos salários. Sem profissionais experientes em gestão de projetos, não é feita a adequada institucionalização e implementação dos processos de gestão no âmbito municipal. Sem tais processos, reforça a descrença do Ministério e da Caixa na capacidade da PMVG de dar cumprimento a suas obrigações	A falta de confiança do Ministério das Cidades e Caixa na capacidade de condução do empreendimento pela PMVG leva-os a sucessivas formulações de exigências cada vez mais rígidas para o cumprimento das cláusulas suspensivas. Dessa maneira, a PMVG passa a dispensar substancial esforço para atendimento dessas cláusulas, muitas vezes envidando esforço desproporcional ao risco envolvido na matéria em análise.	1. Um gerente de projeto sênior para supervisionar o desenvolvimento do projeto; 2. A definição do escopo do projeto de forma acordada entre partes, para definição do esforço e o processo de desenvolvimento do projeto; 3. Antes da decisão de início da implantação do projeto, a realização de acordo, com as partes interessadas, sobre o modelo de contratação e o planejamento dos mecanismos de gestão necessários para o êxito da implementação do projeto; 4. O "business case" deve contemplar um orçamento global do empreendimento, contendo todas as despesas a ele relacionadas, mesmo as indiretas. 5. A avaliação independente do "business case" para garantia da qualidade.	Redução dos riscos de entrega fora do prazo, de aumento de custos globais e de desvios de qualidade.
United Kingdom. HM Treasury. Public sector business cases. Using the five case model. Green book supplementary guidance on delivering public value from spending proposals		Ausência de um adequado planejamento financeiro do Ministério das Cidades, em relação aos seus contratos de repasse.	A falta de confiança da PMVG na capacidade do Ministério das Cidades de cumprir suas obrigações financeiras leva a diminuição no ritmo das contratações e o andamento das obras, provocando mais atrasos no cronograma.		

ANEXO 5

RELATORIO FOTOGRÁFICO

Fotografia 01: serviços de terraplenagem nos Bairros Jardim Ipanema, São João e Altos da Boa Vista (CT 218.737-88 PPI)



Fonte: visita in loco em 4/10/2016

Fotografia 02: serviços de asfaltamento nos Bairros Jardim Ipanema, São João e Altos da Boa Vista (CT 218.737-88 PPI)



Fonte: relatório fotográfico 4ª medição (peça 23)

Fotografia 03: unidades habitacionais nos bairros: São João e Ikarai. (CT 218.737-88 PPI)



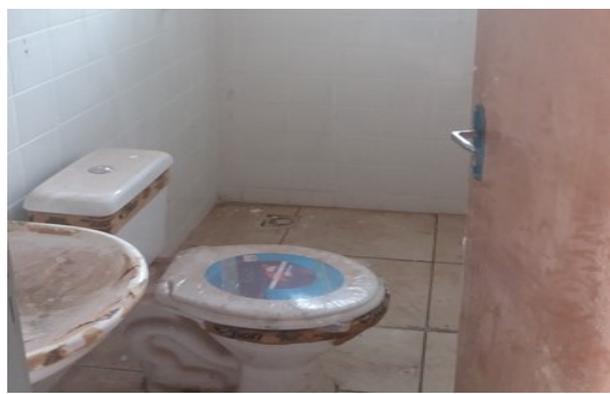
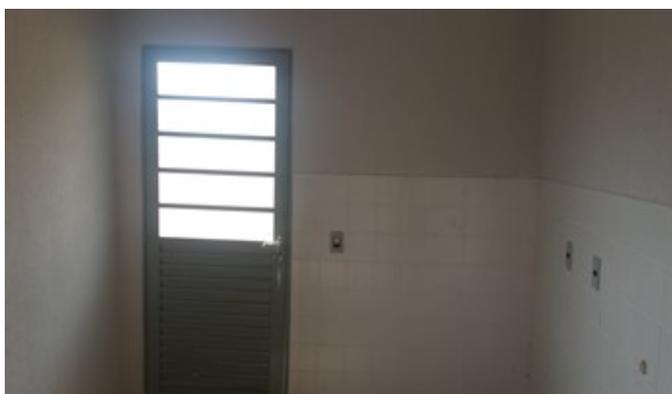
Fonte: visita in loco em 9/12/2015

Fotografia 04: unidades habitacionais nos bairros: São João e Ikarai. (CT 218.737-88 PPI)



Fonte: visita in loco em 18/7/2016

Fotografia 05: unidades habitacionais nos bairros: São João e Ikarai. (CT 218.737-88 PPI)



Fonte: visita in loco em 18/7/2016

ANEXO 6

EVIDÊNCIAS

Evidências de que o Ministério das Cidades assumiu compromissos que não pode honrá-los se as outras partes cumprirem suas obrigações

O sítio da caixa econômica federal disponibiliza para os órgãos de controle dados de todos os contratos de repasse e termos de compromisso firmados (<http://www.caixa.gov.br/Paginas/home-caixa.aspx> , “Downloads”, “Órgãos de Fiscalização e Controle”. Acesso em 22/7/2016).

Segundo o banco de dados disponível, verifica-se que o total de repasses contratados pelo Ministério das Cidades em situação normal (isto é, em execução) ou com condição suspensiva, em 15/7/2016, totaliza R\$ 68.381.959.641,04.

Ainda segundo o referido banco de dados, os programas relacionados a saneamento (“saneamento e vida; saneamento ambiental; resíduos sólidos urbanos; serviços urbanos de água e esgoto e programa saneamento básico) totalizam R\$ 16.796.768.407,65 de contratos de repasse em situação normal ou com condição suspensiva.

O Quadro 1 demonstra os pagamentos efetuados pelo Ministério das Cidades (Unidade Orçamentária 56101) para os programas “0122 Serviços Urbanos de Água e Esgoto” e “2068 Saneamento Básico” para nos anos de 2012 a 2015.

Se os pagamentos efetuados em 2015 para os programas de saneamento são representativos da disponibilidade financeira do Ministério para os anos futuros na área de saneamento, apenas os Contratos de Repasse e Termos de compromisso em execução normal e com cláusula suspensiva comprometem os recursos financeiros da área de saneamento do Ministério das Cidades em mais de 20 anos.

Quadro 1. Pagamentos efetuados nos programas 0122 e 2068 do Ministério das Cidades. De 2012 a 2015.

Ano	Programa: 0122 - SERVIÇOS URBANOS DE ÁGUA E ESGOTO		Programa: 2068 - SANEAMENTO BÁSICO		Total pago nos programas 0122 e 2068 (R\$)
	Valores pagos (R\$)	Restos a pagar pagos (R\$)	Valores pagos (R\$)	Restos a pagar pagos (R\$)	
2015	-	114.747.310,00	148.009.191,00	500.294.810,00	763.051.311,00
2014	-	189.087.563,00	101.564.602,00	663.062.430,00	953.714.595,00
2013	-	291.953.750,00	190.653.461,00	276.992.326,00	759.599.537,00
2012	-	460.686.313,00	462.939.714,00	-	923.626.027,00

Fonte: www.senado.gov.br. Acesso em 25/7/2016.

Foi solicitado ao Ministério das Cidades que informasse os Termos de Compromisso firmados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento para obras e serviços de saneamento. O Quadro 2 totaliza os valores informados.

O Ministério das Cidades informou, ainda, que o valor executado para a execução de obras de saneamento em 2015 foi de R\$ 1.118.771.450,94. Dessa forma, para a integral quitação dos termos de compromissos já firmados pelo Ministério das Cidades, com uma previsão de execução pelos próximos anos igual à de 2015, serão necessários cerca de 19 anos.

Quadro 2. Recursos relativos a termos de compromisso firmados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento para obras e serviços de saneamento

Investimento (R\$)	36.075.472.358,19
Repasso (R\$)	31.335.486.736,33
Empenhado (R\$)	15.867.259.763,20
Valor Pago (R\$)	12.753.749.014,01
Valor a pagar (R\$)	18.909.791.653,33

Fonte: Ministério das Cidades. Despacho 156/2016/SEI/DDCOT/SNAS, de 2/8/2016.

Além desses indícios de que os comprometimentos financeiros superam a capacidade de execução do Ministério, verifica-se que, conforme cláusulas 7.1 e 7.2 do Anexo ao Termo de Compromisso 0408670-44/2013 foram empenhados **R\$ 4.241.045,02** (2013NE001901, de 18/11/2013), ficando os recursos restantes (**R\$ 81.464.918,98**) “a ser empenhado de acordo com determinação específica do Gestor, com incorporação ao Termo de Compromisso mediante Apostilamento”.

Da mesma forma:

1. Conforme cláusulas 7.1 e 7.2 do Contrato de Repasse 0218040-87/2007, foram empenhados **R\$ 2.397.600,00** (2007NE001875, de 29/08/07), ficando os recursos restantes a serem repassados ao município (**R\$ 21.602.400,00**) “a ser empenhado de acordo com determinação específica do Gestor, com incorporação a este Contrato de Repasse mediante apostilamento”.

2. Conforme cláusulas 7.1 e 7.2 do Contrato de Repasse 0218743-88/2007, foram empenhados **R\$ 2.218.404,38** (2007NE002082, de 30/08/07), ficando os recursos restantes a serem repassados ao município (**R\$ 19.987.845,62**) “a ser empenhado de acordo com determinação específica do Gestor, com incorporação a este Contrato de Repasse mediante apostilamento”.

3. Conforme cláusulas 7.1 e 7.2 do Anexo ao Termo de Compromisso 0408724-88/2013 foram empenhados **R\$ 1.649.709,13** (2013NE002501, de 13/12/2013), ficando os recursos restantes (**R\$ 81.739.644,05**) “a ser empenhado de acordo com determinação específica do Gestor, com incorporação ao Termo de Compromisso mediante apostilamento”.

4. Conforme cláusulas 7.1 e 7.2 do Anexo ao Termo de Compromisso 0408730-67/2013 foram empenhados **R\$ 21.301,69** (2013NE002416, de 05/12/2013), ficando os recursos restantes (**R\$ 164.478.698,31**) “a ser empenhado de acordo com determinação específica do Gestor, com incorporação ao Termo de Compromisso mediante apostilamento”.

O Ministério das Cidades argumenta que:

Não houve discrepância entre os valores dos termos de compromisso firmados e os valores disponibilizados no orçamento. A previsão orçamentária não é feita com base no valor contratado no exercício e sim na necessidade de empenho, que por sua vez deve corresponder ao valor das despesas a serem honradas no exercício. As iniciativas apoiadas pelas ações de saneamento são plurianuais por natureza, uma vez que os cronogramas estimados das obras possuem em média 40 meses de duração. Há expressivas variações segundo o porte do investimento, a complexidade do empreendimento e da capacidade técnica e de gestão do compromissário. (...)

O argumento apresentado (sobre a previsão orçamentária) não contradiz a constatação de que o Ministério firmou contratos de repasse e termos de compromisso para os quais não possui recursos financeiros suficientes para a sua execução. Apenas indica que o Ministério não acredita que os referidos instrumentos sejam efetivamente cumpridos (não apenas os assinados com a Prefeitura de

Várzea Grande. Na realidade, depreende-se que o Ministério das Cidades espera que a grande maioria dos termos de compromisso e contratos de repasse firmados não sejam cumpridos tempestivamente). De fato, se as obras fossem executadas com um prazo médio de duração de 40 meses, para que os valores a pagar dos termos de compromisso firmados fossem quitados no referido prazo, haveria a necessidade de disponibilidade financeira de cerca de R\$ 5,7 bilhões por ano {(R\$ 18.909.791.653,33/40 meses)* (12 meses/ano)}, mais de cinco vezes os valores pagos em 2015. Isso ainda sem considerar que parte dos contratos já foi executado!

No mesmo sentido, observando que a vigência do último termo de compromisso firmado é 30/12/2020, pode-se estimar (grosseiramente) que o Ministério das Cidades necessita de uma disponibilidade de R\$ 4,4 bilhões/ano para dar cumprimento aos termos de compromisso firmados, se eles fossem cumpridos. Isto é, o Ministério precisaria de uma disponibilidade financeira de mais de 3,8 vezes os valores pagos em 2015.

Evidências da ausência de recursos suficientes (humanos, tecnológicos e materiais) para o município de Várzea Grande dar integral cumprimento às obrigações exigidas de forma tempestiva.

Da ausência de adequado planejamento das ações a serem efetuadas

Apesar de os Contratos de Repasse datarem de 2007 e dos Termos de Compromisso datarem de 2013, até o presente a Prefeitura de Várzea Grande não dispõe de um planejamento contemplando todas as ações a serem realizadas, com os prazos estabelecidos. sequer existe uma estrutura analítica do empreendimento, com a identificação das ações necessárias. Na realidade, a Prefeitura atua sob demanda da Caixa que age como instância de provocação à Prefeitura para que promova desapropriações, efetue o trabalho técnico social, elabore os projetos básicos, etc.

Da incapacidade da Prefeitura atender de forma ágil e tempestiva as demandas da Caixa

Todos os termos firmados possuem uma condição suspensiva para a sua eficácia.

No caso do Contratos de Repasse 0218.040/2007, firmado em 12/9/2007, a condição suspensiva está assim estabelecida:

2.1 - A CONTRATANTE por meio deste Contrato de Repasse permite, com os respectivos cronogramas, que o Contratado possa apresentar a documentação abaixo especificada, no prazo de 120 (cento e vinte) dias da assinatura do presente instrumento Contratual e à análise favorável pela CONTRATANTE, que deverá correr em até 30 (trinta) dias da entrega da documentação pelo CONTRATADO: **Documentação técnica e/ou jurídica.**

2.2 – O CONTRATADO, desde já e por este Contrato de Repasse, reconhece e dá sua anuência, que o não cumprimento da(s) exigência(s), no prazo acima estipulado, ou a não aprovação da proposta pela CONTRATANTE, implicará a rescisão de pleno direito do presente contrato, independentemente de notificação.

2.3 - As obras, obrigatoriamente, devem estar iniciadas até **Fevereiro/2008.**

No caso do Contratos de Repasse 0218.743-88/2007, firmado em 12/9/2007, a condição suspensiva está assim estabelecida:

2.1 - A CONTRATANTE por meio deste Contrato de Repasse permite, com os respectivos cronogramas, que o Contratado possa apresentar a documentação abaixo especificada, no prazo de 120 (cento e vinte) dias da assinatura do presente instrumento Contratual e à análise favorável pela CONTRATANTE, que deverá correr em até 30 (trinta) dias da entrega da documentação pelo CONTRATADO: **Documentação técnica e/ou jurídica.**

2.2 - A eficácia contratual poderá ocorrer gradativamente por etapa ou serviços, na medida em que as pendências técnicas forem sendo equacionadas, implicando a rescisão de pleno direito do presente Contrato caso nenhuma meta seja equacionada.

2.3 - A eficácia em etapas ou por serviços está condicionada ao enquadramento nas normas do programa, à funcionalidade de cada etapa e à comprovação da regularidade da área de intervenção relativas a cada etapa ou serviço, a serem atestados pelo CONTRATANTE e à análise favorável do projeto técnico pela CONTRATANTE.

2.4 - O CONTRATADO, desde já e por este Contrato de Repasse, reconhece e dá sua anuência, que o não cumprimento da(s) exigência(s), no prazo acima estipulado, ou a não aprovação da proposta pela CONTRATANTE, implicará a rescisão de pleno direito do presente contrato, independentemente de notificação.

2.5 - As obras, obrigatoriamente, devem estar iniciadas até Fevereiro/2008.

As obras objeto dos contratos de Contratos de Repasse 0218.040/2007 e 0218.743-88/2007 tiveram algum início. Por isso, tendo sido superada a condição suspensiva, a prorrogação dos contratos de repasse vem sendo realizada desde então.

Esses dois contratos de repasse totalizam juntos o montante de R\$ 71.261.067,29.

Já no caso dos Termos de Compromisso 0408.670-44/2013 (firmado em 22/11/2013), 0408.724-88/2013 (firmado em 27/12/2013) e 0408.730-67/2013 (firmado em 30/12/2013), a condição suspensiva está disposta nos seguintes termos dos seus anexos:

2.1. A eficácia do Termo de Compromisso está condicionada à apresentação pelo COMPROMISSÁRIO da documentação abaixo especificada e à análise favorável pela COMPROMITENTE.

- Documentação técnica e/ou jurídica

No caso do Termo de Compromisso 0408.670-44/2013 **os primeiros prazos firmados** para a apresentação da documentação e para a análise favorável foram: **18/8/2014** e **18/9/2014**, respectivamente.

No caso dos Termos de Compromisso 0408.724-88/2013 e 0408.730-67/2013, **os primeiros prazos firmados** para a apresentação da documentação e para a análise favorável foram: **30/10/2014** e **30/11/2014**, respectivamente.

Tendo em vista a sucessiva não apresentação de toda a documentação exigida, os prazos fixados pelos Termos de Compromisso foram sendo sucessivamente prorrogados, até a fixação do **atual prazo** para atendimento às cláusulas suspensivas parciais até **30/12/2016**, conforme registra o ofício 001942, de 11/12/2015 do Diretor do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica do Ministério das Cidades.

Projeto básico

Desses documentos técnicos a apresentar pela prefeitura, o maior gargalo para a execução das obras é a apresentação de um projeto básico completo, que atenda às exigências da Lei de Licitações e Contratos e que seja aceito pela Caixa Econômica Federal.

Por óbvio, a própria municipalidade não possui equipe própria para efetuar os necessários projetos (engenheiros civis, sanitaristas, topógrafos, etc.). Necessita contratá-los.

No estado de Mato Grosso existem poucas empresas projetistas de obras de saneamento e as empresas existentes não contam com um número elevado de profissionais que possam efetuar todos os projetos contratados, atendendo a todas as exigências da Lei de Licitações e Contratos e da Caixa Econômica Federal nos prazos acordados. Na verdade, em vários estados brasileiros há uma grande carência de

profissionais que atuem nessa área em razão do principal cliente, a Administração Pública, ter permanecido muitos anos sem investir nessa área (somente com o PAC 1 passou a existir uma maior disponibilidade de recursos para essa área).

Outrossim, todos os projetos foram contratados com a mesma empresa projetista, resultando em uma ainda mais forte limitação da capacidade de execução dos projetos de forma tempestiva.

Nesse sentido, ainda que reconhecendo suas próprias deficiências (tanto de recursos – “a Prefeitura também tem suas dificuldades, começando por sua estrutura de pessoal e material, com uma equipe profissional recém chegada e com pouca experiência” - quanto as decorrentes de descontinuidade administrativa – “vez que nos últimos 10 anos tivemos 07 gestores”), no entendimento da PMVG:

“(…) a razão primordial do não atendimento tempestivo e reiterado às demandas feitas pela CAIXA decorre primeiramente de que a empresa contratada para a elaboração dos projetos não tem conseguido cumprir os prazos acordados e reacordados, ensejando, por consequência, igual descumprimento por parte da Prefeitura.

É de se destacar, ainda, as críticas à atuação da Caixa (...) “que por sua vez possui um emaranhado de normas muitas ditadas por ela e outras pelo Ministério das Cidades, contribuindo sobremaneira para o engessamento do processo”.

Reforçando esse ponto, entende a PMVG:

“Queremos aqui também fazer um breve comentário especificamente quanto às duas linhas de financiamento de obras públicas que são as com recursos da União via OGU e Onerosa, que são duas maneiras diferentes de análise das documentações (projetos), uma obedece um rigor extremo OGU, outra possui um tratamento com maior flexibilidade com relação a apresentação e análise dos projetos. ”

Trabalho Técnico Social

Mas, esse não é o único gargalo relevante. Os projetos exigem a realização de trabalho técnico social antecedendo (em alguns casos) e concomitante à execução das obras (em outros), neste último caso, desde que o projeto seja previamente aprovado.

As exigências sobre o Trabalho Técnico Social estão regulamentadas no Manual de Instruções do Trabalho Social, aprovado pela Portaria 21, de 22/1/2014, do Ministro das Cidades.

Segundo tal Manual, o Trabalho Social:

“compreende um conjunto de estratégias, “processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional do território e população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados”

É obrigatório, dentro outras, nas intervenções de:

- a) Abastecimento de Água: nos projetos que envolvam as diversas etapas do sistema, quando provocarem mudança direta nas relações dos usuários com os serviços prestados. Necessariamente, quando ocorrer a implantação ou substituição de redes de distribuição, ligação domiciliar e intradomiciliar, e promovam o acesso e/ou mudança no uso dos serviços;
- b) Esgotamento Sanitário: na implantação, substituição e recuperação de redes coletoras e demais componentes do sistema, como solução de tratamento, quando provocarem

mudança direta nas relações dos usuários com os serviços prestados. Em especial, nos projetos de sistemas condominiais, de ligação ou instalações domiciliares e intradomiciliares e (...)

(...)

e) Saneamento Integrado: Todos os empreendimentos nesta modalidade;

Assim sendo, é obrigatório em todos os empreendimentos programados.

Todavia, apesar dessa exigência, a contratação da empresa que realizará o Trabalho Técnico Social do conjunto das obras ainda não foi realizada. Por essa razão existem obras em execução (contratos CP 06/2015 e PP42/2013) que demandam a realização do trabalho técnico social, que não foi adequadamente realizado.

Por exemplo, a empresa vencedora da concorrência da CP 06/2015 recebeu ordem de início das obras em novembro de 2015 e somente no segundo semestre de 2016 recebeu o primeiro pagamento de medições apresentadas, ante o impedimento pela Caixa de pagamento dos serviços das obras sem que existisse ao menos um projeto de trabalho técnico social aprovado.

Em 19/10/2016 ocorreu o procedimento licitatório para contratação do Trabalho Social (Pregão PE 74/2016) que foi finalizado sem que a única empresa interessada fosse habilitada. Ainda assim, registre-se que a própria prefeitura está realizando os trabalhos, de forma precária, com seus próprios servidores, para fins de viabilizar o recebimento dos valores devidos às empresas.

Grupo de Gestão Integrada (GGI)

Para fins de viabilizar a solução das pendências, a Caixa e a Prefeitura de Várzea Grande criaram um grupo de gestão integrada das obras (GGI) que realiza reuniões com periodicidade quase mensal em que os pontos pendentes são discutidos.

A equipe de fiscalização vem efetuando observação direta das reuniões desde outubro de 2015 (fase de planejamento da fiscalização).

De relevante, o que se observa é que em todas as reuniões poucas exigências são satisfeitas e, quando satisfeitas, verifica-se posteriormente que de forma incompleta. A cada reunião são reiteradas as exigências à municipalidade e novos prazos são fixados.

ANEXO 7

CÁLCULO DOS BENEFÍCIOS DA FISCALIZAÇÃO

Termo de referência e orçamentos dos projetos executivos

Como resultado dos questionamentos efetuados pela equipe de fiscalização no 1º período de acompanhamento (de 29/2 a 4/3/2016), o valor orçado para a elaboração do projeto executivo da 1ª etapa da sub-bacia 02, inicialmente orçado em R\$ 1.883.188,67 (valores de 3/12/2015) foi reduzido para R\$ 1.372.818,61 (redução de R\$ 510.370,06).

A redução do valor do critério de aceitabilidade de preço global do projeto executivo deu-se em razão da correção dos coeficientes de consumo de mão-de-obra (topógrafo, auxiliar de topografia, auxiliar de engenharia, desenhista projetista, engenheiro pleno, motorista) e da eliminação da previsão de assistente social (uma vez que já previsto no contrato de trabalho técnico social).

Todavia, o benefício financeiro quantitativo não é igual ao valor da redução do valor orçado pela administração, uma vez que o valor contratado seria certamente menor. Além disso, com a redução do valor orçado pela administração é de se esperar que os descontos oferecidos sejam menores.

Por essa razão, para fins de estimativa do benefício dessa redução de preços foi considerado que a licitação proporcionaria um desconto de 15% se tivesse sido realizada com o preço mais elevado e de 10% com o preço reduzido. Dessa forma, o benefício financeiro quantitativo foi estimado em R\$ 365.173,62.

$$R\$ 1.883.188,67 * (1 - 15\%) - R\$ 1.372.818,61 * (1 - 10\%) = R\$ 365.173,62$$

Foi considerado apenas o benefício relativo ao termo de referência analisado (que envolve apenas os ramais condominiais da 1ª etapa da sub-bacia 02 (orçada em R\$ 2.587.911,20); todavia, o benefício estende-se aos ramais condominiais da 2ª etapa da mesma sub-bacia 02 (R\$ 4.214.356,78). Assim, considerando a manutenção da proporcionalidade na segunda etapa, o benefício financeiro quantitativo total passa a ser de **R\$ 959.860,87**.

$$R\$ 365.173,62 * R\$ 6.602.267,98 / R\$ 2.587.911,20 = R\$ 959.850,87.$$

Observe-se que a redução total no critério de aceitabilidade global no orçamento (o valor global orçado pela administração) é de R\$ 1.302.053,91

Termos de referência dos trabalhos técnicos sociais

Como decorrência da ação de controle, a PMVG decidiu revisar os termos de referência dos trabalhos técnicos sociais em função dos mesmos não estabelecerem os objetivos da ação, metas e indicadores do atingimento desses objetivos, não estipularem as ações que serão desenvolvidas para o atingimento desses objetivos pretendidos e não avaliarem alternativas de intervenção.

Não é possível estimar com precisão qual o benefício de se estruturar uma intervenção governamental. Mas, se houver uma redução do desperdício decorrente dessa desestruturação ou um aumento dos resultados com a estruturação de 10% do valor gasto com trabalho técnico social, o benefício estimado é de **R\$ 1.169.160,95**.

$$R\$ 389.720.317,10 \text{ (total de recursos)} * 3\% \text{ (percentual a ser gasto com TTS)} * 10\% \text{ (aumento da eficiência/efetividade)} = R\$ 1.169.160,95.$$

Termo de referência do gerenciamento das obras

Foi identificado um alto risco (nível 25) de prorrogação do prazo de execução das obras produzindo como efeito a antieconomicidade do contrato de gerenciamento, se firmado nos moldes do termo de referência dos serviços de gerenciamento.

Tendo sido estimado o valor total dos serviços de gerenciamento das obras de saneamento integrado, sistema de abastecimento de água e de esgoto em R\$ 6,02 milhões (a serem executados em um prazo de 18 meses). Com as regras estabelecidas, o valor dos serviços seria acrescido (para um aumento do prazo de execução de 18 meses) em R\$ 5,18 milhões.

Custo das medidas de controle propostas para implementação:

1. Reavaliação o TRSG de forma a mitigar os riscos decorrentes da contratação dos serviços, nesta modalidade, atentando para os possíveis eventos que poderiam ensejar prejuízos, tanto para o poder público quanto para o contratado: $20\text{HDU} \cdot \text{R\$ } 600,00/\text{HDU} = \text{R\$ } 12.000,00$.
2. Acompanhamento do andamento da obra mensalmente, de forma a avaliar a necessidade das ações mitigadoras dos riscos inerentes a eventual prorrogação do prazo das obras ou reprogramação do cronograma: $3\text{HDU} \cdot 36\text{meses} \cdot \text{R\$ } 600,00/\text{HDU} = \text{R\$ } 64.800,0$.

Benefício esperado para as medidas de controle propostas.

Considerando uma expectativa de redução do impacto do nível 5 para o nível 2 como decorrência da adoção das duas medidas propostas, o benefício estimado do controle proposto é de 3/5. $\text{R\$ } 5,18 = \text{R\$ } 3,89$ milhões.

Assim sendo, o benefício líquido da medida proposta é de **3,88 milhões**.

Obras de construção de habitações populares

Foram identificados os seguintes problemas nas 43 primeiras unidades habitacionais (de um total de 270) objeto do Pregão Presencial 42/2013 nos bairros São João e Ikarai, a cargo da empresa Material Forte Incorporadora Ltda.

1. Madeiramento com empenamento (vigas 6x12, caibros 6x5 e ripas) e fora da dimensão (vigas com 5x10, caibros com 5x5).
2. O descumprimento ao item 10-2.Reboco do Memorial descritivo, resultou na necessidade de aplicação de textura nas paredes internas (para correção dos defeitos) em substituição á pintura com tinta látex. Todavia, a textura aplicada revela-se inadequada para paredes internas por ser excessivamente rugosa.
3. Risco e deterioração precoce do madeiramento (por não tratamento contra intempéries ou proteção com frontal)
4. Risco de dificuldades na utilização do tanque de lavar e caixa de gordura em razão da localização prevista no projeto
5. Risco de perda de grama recém plantada (em razão do plantio no final do período de chuvas e da não entrega da casa ao usuário final)

Quanto ao madeiramento posto fora da dimensão especificada no projeto, a Prefeitura entendeu que não havia a necessidade de refazimento do serviço pois atende à necessidade da obra, mas, por ser de qualidade inferior, efetuou a glosa de **R\$ 8.772,60**, correspondente à redução da espessura.

Benefícios da redução do atraso na entrega e do aumento de custos das obras

O Departamento de Transportes da Grã-Bretanha adota para obras de construção civil padrões, um coeficiente de viés do otimismo de 3 a 44% (*The British Department for Transport. Procedures for Dealing with Bias in Transport Planning. June 2004. P. 4*).

Na falta de melhor referência e considerando a falta de adequados processos de custos e de tempos no empreendimento em análise, adota-se o valor de 30% como a expectativa de aumento de custos do empreendimento (ou de redução do escopo, como tem sido a prática) e de atraso no cronograma.



Estimando que a implantação de processo de gestão de custos, tempos, riscos e controles internos como proposto poderia melhorar esse percentual para 15%, e que o custo desses processos de gestão seja de 3% do valor do empreendimento, estima-se um benefício possível da ação de controle de: R\$ [389.720.317,10 (total de recursos) – 30.000.000,00 – 164.500.000,00 (recursos perdidos)]* (30% - 15% - 3%) = R\$ 23,4 milhões.

Observe-se que, ainda que se considere que a melhoria seja apenas de 10% (isto é, ainda que se admita que a gestão de custos e tempos consiga reduzir o aumento de custos de 30% para 20%) o benefício seria de [389.720.317,10 (total de recursos) – 30.000.000,00 – 164.500.000,00 (recursos perdidos)]* (30% - 20% - 3%) = R\$ 13,6 milhões.

Tal fato revela a importância de adequados processos de gestão de custos e tempos.

Benefício total estimado

O benefício total estimado com as correções já promovidas e em curso pela própria Prefeitura Municipal de Várzea Grande, a partir dos apontamentos da fiscalização, considerando os recursos perdidos, foi estimado em **R\$ 29,4 milhões**, conforme tabela a seguir:

Elemento analisado	Benefício estimado
Termo de referência e orçamentos dos projetos executivos	959.860,87
Termos de referência dos trabalhos técnicos sociais	1.169.160,95
Termo de referência do gerenciamento das obras	3.880.000,00
Obras de construção de habitações populares	8.772,60
Processos de gestão de custos e tempos	23.400.000,00
Benefício total	29.417.794,42