

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 028.950/2015-1

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Entidade: Prefeitura Municipal de Várzea Grande - MT

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DE DESEMPENHO. EXECUÇÃO DAS OBRAS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO PELA PREFEITURA DE VÁRZEA GRANDE. AUSÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROCESSOS DE GESTÃO APROPRIADOS À EXECUÇÃO DAS OBRAS. DEFICIÊNCIAS DE ACCOUNTABILITY ENTRE A PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZES GRANDES E OS CIDADÃO/MINISTÉRIO DAS CIDADES. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo a essência do relatório de auditoria elaborado por auditores da Secex/MT (peça 34), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 35 e 36):

“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 criminoso 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 falcatrias, ameaças a licitantes, acordos 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 partícipes 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, hidrovieira 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	<i>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 (PAC I)</i>	24.000.000,00 (repasse) 6.000.000,00 (contrapartida)
0408670-44/2013	<i>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)</i>	85.705.964,00
0408724-88/2013	<i>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.</i>	83.389.353,18
0408730-67/2013	<i>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.</i>	164.500.000,00
0218743-88/2007	<i>Urbanização de assentamentos precários, Jardins Ikarai e São João, em Várzea Grande.</i>	22.206.250,00 (repasse) 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, totalizava 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.

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

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.

<i>Descrição do índice</i>	<i>Índice</i>	<i>Média nacional</i>
<i>Atendimento total de água (%)</i>	<i>96,97</i>	<i>81,93</i>
<i>Atendimento urbano de água (%)</i>	<i>88,64</i>	<i>94,56</i>
<i>Macromedicação (%)</i>	<i>0,00</i>	<i>35,99</i>
<i>Hidromedicação (%)</i>	<i>60,89</i>	<i>70,14</i>
<i>Fluoretação (%)</i>	<i>0,00</i>	<i>48,70</i>
<i>Micromedicação em relação ao volume disponibilizado (%)</i>	<i>34,71</i>	<i>47,02</i>
<i>Consumo médio de água por economia (m3/mês/economia)</i>	<i>11,88</i>	<i>16,81</i>
<i>Consumo de energia elétrica em sistemas de abastecimento de água (kWh/m3)</i>	<i>0</i>	<i>0,73</i>
<i>Perdas de faturamento</i>	<i>62,65</i>	<i>34,67</i>
<i>Perdas por ligação (l/dia/ligação)</i>	<i>827,72</i>	<i>251,85,29</i>

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

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

<i>Descrição do índice</i>	<i>Índice</i>	<i>Média nacional</i>
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.snis.gov.br. Acesso em 31/1/2017.

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

<i>Descrição do índice</i>	<i>Índice</i>	<i>Média nacional</i>
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.snis.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)

<i>Cargos</i>	<i>Quantitativo</i>
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

<i>Coordenador de Assistência Social</i>	<i>2</i>
<i>Gerente de Topografia</i>	<i>1</i>
<i>Assistente Técnico – Auxiliar de Topografia</i>	<i>1</i>
<i>Assistente Técnico – Cadista</i>	<i>1</i>
<i>Assistente Técnico</i>	<i>4</i>
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 desconfiância 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 munícipes.*

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 munícipes.*

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 advém 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 benchmarkings de TTS, apresentaram trabalhos questionáveis e não propriamente avaliados. A conclusão é que apesar das normas do Ministério das Cidades, não existem benchmarkings 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 as 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 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.

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 alocue 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-existent; 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". É o Relatório.*