



## RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO

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:** Portarias de Fiscalização 1163/2015, 76/2016, 1122/2016, 53/2017, 508/2017, 75/2018 (peças 1, 4, 5, 23, 48, 64).

**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 Moraes 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 continuação 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, desde o primeiro período de fiscalização, 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*).

Em decorrência do primeiro período de fiscalização foi proferido o Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário, de 3/5/2017, que consignou sobre atrasos nos prazos de entrega e a não avaliação do custo total do empreendimento, atribuídos a deficiências relacionadas aos componentes institucionalização, capacidade organizacional e recursos, gestão de riscos e controles internos, em especial em razão dos processos de gestão instituídos não terem contemplado adequados processos de gestão de custos, de tempos, riscos e controles internos; falhas nos mecanismos de relacionamento entre o cidadão e a Prefeitura atribuídas a deficiências relacionadas ao componente *accountability* entre a PMVG e os cidadãos; e falhas atribuídas a deficiências relacionadas ao componente *accountability* entre a PMVG, Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades.

Neste segundo período de fiscalização foi dado prosseguimento ao acompanhamento, nos mesmos moldes anteriormente estabelecidos. Nesse sentido, foram também verificados o cumprimento e/ou observância aos apontamentos realizados no acórdão, que foram considerados parcialmente cumpridos, devendo as entidades envolvidas manter-se atentas às diretrizes então consignadas.

Também foi proposto recomendar à Prefeitura de Várzea Grande (PMVG) que, enquanto não seja contratado o devido gerenciamento previsto para as obras em questão, promova o acompanhamento *pari passu* mais efetivo da qualidade das obras executadas, inclusive quanto aos ensaios técnicos devidos, evitando que os problemas detectados se perpetrem por tempo demasiado, causando incremento de custos de reparo, transtornos e insatisfação da população afetada.



## SUMÁRIO

### **1. INTRODUÇÃO**

- 1.1. Identificação simplificada do objeto
- 1.2. Objetivos e escopo da auditoria
- 1.3. Critérios
- 1.4. Metodologia
- 1.5. 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
- 3.4. Falhas na gestão de acompanhamento de qualidade das obras executadas

### **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 continuidade 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. Objetivos e escopo da auditoria

5. Os trabalhos desenvolvidos, primeiro e segundo períodos, 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).

6. 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*).

7. 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.

8. 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.

### 1.3. Critérios

9. 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).

#### **1.4. Metodologia**

10. A segunda fase do acompanhamento realizou-se durante o exercício de 2017, dando continuidade aos trabalhos nos mesmos moldes inicialmente propostos, mas espaçando-se as visitas ao município a cada 2 meses aproximadamente, tendo em vista o ritmo das obras não ter se alterado substancialmente.

11. Da primeira fase da fiscalização resultou o Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário, de 3/5/2017:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de desempenho na execução das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pela Prefeitura de Várzea Grande/MT, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério das Cidades, à Caixa e à Prefeitura de Várzea Grande/MT, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal, que, de forma conjunta, no prazo de 90 dias, reavaliem o escopo dos contratos de repasse 0218040-87/2007, 0408670-44/2013, 0408724-88/2013, 0408730-67/2013 e 0218743-88/2007, especificamente do que resta 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;

9.2. recomendar ao Ministério das Cidades, à Caixa e à Prefeitura de Várzea Grande/MT, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do Tribunal, que a programação da execução dos trabalhos ainda a executar no âmbito dos contratos de repasse 0218040-87/2007, 0408670-44/2013, 0408724-88/2013, 0408730-67/2013 e 0218743-88/2007 e dos futuros a serem firmados, observe, sempre que possível, as seguintes etapas:

9.2.1. redefinição, de forma clara do escopo do empreendimento ainda a executar;

9.2.2. elaboração de uma estrutura analítica para cada um dos contratos de repasse, considerando, dentre outras coisas, o controle dos custos totais, do cronograma e dos riscos de cada empreendimento;

9.2.3. estimação dos custos;

9.2.4. estimação da duração de cada atividade;

9.2.5. elaboração de um diagrama de precedência;

9.2.6. elaboração de um diagrama de rede;

9.2.7. determinação do caminho crítico;

9.2.8. determinação das folgas;

9.2.9. elaboração do cronograma físico e financeiro;

9.2.10. elaboração do cronograma financeiro do conjunto de obras do PAC Várzea Grande.

9.3. recomendar à Prefeitura de Várzea Grande/MT, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do Tribunal, quando do emprego de recursos federais, que:

9.3.1. estabeleça canais mais apropriados no sítio da prefeitura para acompanhamento específico das obras, contemplando os mapas de evolução das obras previstas e realizadas, os cronogramas atualizados de execução das intervenções, as providências para evitar transtornos com as obras, os custos que advirão para o usuário com as obras (tarifas de água e esgoto), dentre outras informações que a prefeitura entender pertinentes;

9.3.2. estabeleça canais de contato mais apropriados ao relacionamento com a população, como aplicativos de denúncia em tempo real de possíveis problemas detectados ou situações que devam ser melhor acompanhadas;

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

9.4.1. estabeleçam critérios (de eficiência e de efetividade) de avaliação de trabalhos técnico sociais; e

9.4.2. 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).

## **1.5. A representação objeto do TC 023.507/2016-0**

12. No curso da fiscalização, como já destacado no relatório referente ao primeiro período de acompanhamento, foi efetuada representação, objeto do TC 023.507/2016-0, tendo em vista as deficiências na execução que já se observavam àquela época.

13. 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. Estimativa dos custos necessários para a realização de cada atividade prevista;
5. Estimativa 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;

14. Considerando a relação de continência entre o objeto do presente feito e este TC 028.950/2015-1, que cuida de acompanhamento de desempenho na execução das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pela Prefeitura de Várzea Grande/MT; considerando que o aludido feito foi apreciado recentemente pelo Tribunal, por meio do Acórdão 847/2017-Plenário; e considerando que as determinações e recomendações exaradas no aludido *decisum* abarcam a proposta de encaminhamento trazida pela unidade técnica no presente feito, os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, acordaram, em 17/5/2017, por meio do Acórdão 952/2017-TCU-Plenário, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “a”, do RITCU, c/c o art. 2º, inciso VIII, da Resolução TCU 259/2014, em autorizar o pensamento definitivo do TC 023.507/2016-0 a este TC 028.950/2015-4.

## **2. VISÃO GERAL**

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

15. Relembrando, 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).

16. 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.

17. O Município de Várzea Grande/MT, alvo da ação de controle, receberia inicialmente 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 1).

**Quadro 1.** Investimentos previstos em saneamento no município de Várzea Grande, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento. Situação em 11/2015.\*

<b>Número do Contrato de repasse / termo de compromisso</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor conveniado (R\$)</b>
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 <sup>3</sup> e 48,4 km de rede de abastecimento (PAC I)	24.000.000,00 (repasso) 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 (repasso) 3.918.750,00 (contrapartida)
<b>Total (R\$)</b>		<b>389.720.317,18</b>

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.

18. Tendo em vista os cancelamentos de alguns contratos e reavaliação de outros, temos a situação exposta no Quadro 2:

**Quadro 2.** Investimentos previstos em saneamento no município de Várzea Grande, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento. Situação em 11/2017.

<b>Número do Contrato de repasse / termo de compromisso</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor conveniado (R\$)</b>
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)	85.933.676,49
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
0218743-88/2007	Urbanização de assentamentos precários, Jardins Ikarai e São João, em Várzea Grande.	41.261.067,29
<b>Total (R\$)</b>		<b>210.584.096,96</b>

Fonte: Ofício SMVO/UEL 205/2017 (peça 67)

19. A situação da execução dos contratos até 28/11/2017, segundo informado pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande, está demonstrada nas peças 69, 70.

## **2.2. Importância Sócio Econômica das Obras**

20. 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**

21. As estruturas da Unidade Executora Local – UEL e da Controladoria Municipal não sofreram alterações relevantes.

## **3. DOS ACHADOS**

22. Como ressaltado, as questões de auditoria, bem como os procedimentos realizados e outras informações, estão sintetizados na matriz de planejamento (Anexo I). A seguir discorreremos sobre os achados advindos da aplicação dos procedimentos pela equipe de fiscalização (Matriz de Achados no Anexo 4), abarcando também os encaminhamentos das questões levantadas no primeiro período de fiscalização e as questões providas do TC 023.507/2016-0, objeto de apensamento a este TC.

23. Tendo em vista algumas questões já terem sido abordadas na primeira fase da fiscalização de forma mais extensa e explicativa, deixamos de reapresentar partes de alguns elementos do achado (descrição, critérios, evidências, causas, efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada e boas práticas) quando possam se tornar repetitivos ou fora de contexto.

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

### **3.1.1. Descrição**

24. Verificou-se que os processos de gestão instituídos não contemplam adequados processos de gestão de custos, de tempos, riscos e controles internos, conforme já analisado quando da primeira fase da fiscalização.

25. Em decorrência das propostas a respeito emitidas no primeiro período de fiscalização, os itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário, em meados de 2017 (3/5/2017), assim dispuseram:

9.1. determinar ao Ministério das Cidades, à Caixa e à Prefeitura de Várzea Grande/MT, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do Tribunal, que, de forma conjunta, no prazo de 90 dias, reavaliem o escopo dos contratos de repasse 0218040-87/2007, 0408670-44/2013, 0408724-88/2013, 0408730-67/2013 e 0218743-88/2007, especificamente do que resta 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;

9.2. recomendar ao Ministério das Cidades, à Caixa e à Prefeitura de Várzea Grande/MT, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do Tribunal, que a programação da execução dos trabalhos ainda a executar no âmbito dos contratos de repasse 0218040-87/2007, 0408670-44/2013, 0408724-88/2013, 0408730-67/2013 e 0218743-88/2007 e dos futuros a serem firmados, observe, sempre que possível, as seguintes etapas:

9.2.1. redefinição, de forma clara do escopo do empreendimento ainda a executar;

9.2.2. elaboração de uma estrutura analítica para cada um dos contratos de repasse, considerando, dentre outras coisas, o controle dos custos totais, do cronograma e dos riscos de cada empreendimento;

9.2.3. estimação dos custos;

9.2.4. estimação da duração de cada atividade;

9.2.5. elaboração de um diagrama de precedência;

9.2.6. elaboração de um diagrama de rede;

9.2.7. determinação do caminho crítico;

9.2.8. determinação das folgas;

9.2.9. elaboração do cronograma físico e financeiro;

9.2.10. elaboração do cronograma financeiro do conjunto de obras do PAC Várzea Grande.

26. Em relação ao cumprimento do estabelecido no item 9.1, a PMVG, através do Ofício SMVO/Uel 205/2017 (peça 67), após avaliações ditas como feitas em conjunto com a Caixa e Ministério das Cidades, encaminhou a reavaliação do escopo dos contratos do PAC em vigor, 0218.743-88/2007-PPI, o 0408.670-44/2013 da Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água e o 0408.724-88/2013 relativo à implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário. Os contratos 0218.040-87/2007 que destinava recursos para Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água e o contrato 0408.730-67/2013 destinado às obras de Saneamento Integrado foram cancelados, e deixaram, portanto, de compor as reavaliações.

27. Após apresentar os escopos originais e os escopos reavaliados dos contratos, bem como a situação de cada um deles, matrizes de risco e cronogramas, a prefeitura destaca as dificuldades em promover ajustes e alterações já durante a execução dos contratos:

4 A teor do exposto, embora segregados os escopos dos contratos e seus principais cronogramas e elaboradas matrizes de riscos, considerando-se a fase em que se encontra cada um deles, a estimativa do esforço total a ser dispendido por cada parte de forma compatível com os resultados pretendidos não é de fácil mensuração, eis que a teor das normas em vigor os prazos dos processos

de aprovação das SPA e autorização para início de obras não passam somente por decisões técnicas, dificultando mensurar os efetivos esforços a serem feitos por cada parte.

4.1 Por outro lado, esta Prefeitura Municipal de Várzea Grande neste momento encontra-se elaborando os editais a serem lançados quando autorizada, fazendo incluir nesses medidas mitigadoras de riscos e melhorias nos processos de gestão das obras, tempos, riscos e qualidade, mediante ao estabelecimento de condições voltadas para esses aspectos, tanto no que concerne às responsabilidades das construtoras ou contratadas para execução de serviços de gerenciamento, trabalho técnico social, e execução de trabalho sócio territorial, bem como com estruturação da Unidade Executora Local com maior número de profissionais de engenharia, notadamente com experiência em obras desse porte, de sorte a alcançar os êxitos necessários buscados por esse Tribunal através das Determinações e Recomendações contidas no acórdão em apreço.

28. A despeito dos problemas em relação ao cumprimento da determinação, assiste razão à PMVG quando aborda as implicações e dificuldades de determinados ajustes na fase em que se encontram os contratos firmados. Tais contratos, conforme observado no decorrer das reuniões que a equipe participou durante a fiscalização, com representantes tanto da prefeitura, como da Caixa e Ministério, reúne um número razoavelmente grande de documentos para atender as normativas dos órgãos concedentes, desde projetos, detalhamentos, cronogramas, quadros financeiros. Nesse sentido, não obstante falhas, entendemos que as providências tomadas até então encontram-se consentâneas com as diretivas emanadas. Permanecem, entretanto, válidas, toda a sistemática abordada no Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário, devendo os entes envolvidos atentar-se para as diretrizes consignadas.

### 3.1.2. Critérios

29. Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário.
30. Dez Passos para a Boa Governança. Brasília: TCU, 2014.
31. Referencial para a Avaliação de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. TCU, 2014.
32. Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas. TCU, 2014.
33. Gerenciamento do Tempo do Projeto. Project Management Body of Knowledge (PMBOK).
34. *Project Management Institute (PMI)*. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBoK).
35. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.
36. *Public sector business cases. Using the five case model. Green book supplementary guidance on delivering public value from spending. HM Treasury. United Kingdom. 2013.*
37. *Better business cases. Guidance on using the five case model: an overview. New Zealand Government. The Treasury/ Kaitohutolu Kaupapa Rawa. 2014.*
38. *Better business cases. Guide to developing the Project Business Case. Welsh Government. Final Draft Version: 3.8. 2014.*

### 3.1.3. Evidências

39. Ofício SMVO/Uel 205/2017.
40. 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.

41. 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.
42. 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.
43. 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).
44. 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.
45. As obras em curso não tiveram seu Trabalho Técnico Social aprovado, condição relevante para a continuidade dos trabalhos, por ser exigência do Ministério concedente.
46. 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).
47. 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.

#### **3.1.4. Causas**

48. 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.
49. 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.
50. 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**

51. Deficiências na *accountability* entre a PMVG, Caixa e Ministério das Cidades (achado 3.3, detalhado mais adiante).
52. 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.
53. 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).

54. 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.

55. 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**

56. 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**

57. 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.

58. Durante o ano de 2017 constatamos poucas mudanças em relação ao exercício anterior. Não obstante, e apesar dos problemas anteriores, já em decorrência do acórdão a respeito e da maior maturidade das pessoas e instituições envolvidas no projeto, observamos que os processos fluem com menos arestas e poucos contratemplos em direção ao atingimento dos objetivos propostos.

### **3.1.8. Propostas**

59. Tendo em vista o exposto, entendemos que os mandamentos do Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário foram parcialmente cumpridos, devendo as entidades envolvidas manter-se atentas às diretrizes então consignadas no referido Acórdão.

### **3.1.9. Benefícios esperados**

60. 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**

61. 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.

62. 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.

63. 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*. 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).

64. No caso das obras do PAC, o Trabalho Técnico Social – TTS irá definir as estratégias mais adequadas ao tratamento das várias interferências (antes, durante ou pós obras) que advém dos empreendimentos. 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.

65. 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.

66. 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).

67. 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.

68. As análises empreendidas a respeito resultaram nos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário, em meados de 2017 (3/5/2017), que assim dispuseram:

9.3. recomendar à Prefeitura de Várzea Grande/MT, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do Tribunal, quando do emprego de recursos federais, que:

9.3.1. estabeleça canais mais apropriados no sítio da prefeitura para acompanhamento específico das obras, contemplando os mapas de evolução das obras previstas e realizadas, os cronogramas atualizados de execução das intervenções, as providências para evitar transtornos com as obras, os custos que advirão para o usuário com as obras (tarifas de água e esgoto), dentre outras informações que a prefeitura entender pertinentes;

9.3.2. estabeleça canais de contato mais apropriados ao relacionamento com a população, como aplicativos de denúncia em tempo real de possíveis problemas detectados ou situações que devam ser melhor acompanhadas;

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

9.4.1. estabeleçam critérios (de eficiência e de efetividade) de avaliação de trabalhos técnico sociais; e

9.4.2. 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).

69. Embora o Acórdão, relativamente recente quando se trata de implementar medidas sobre as questões envolvidas, disponha a respeito apenas em recomendar às entidades envolvidas, observamos, durante o segundo período de fiscalização, aderência às questões levantadas, notadamente por parte da PMVG.

70. Nesse sentido, apesar de tentativas operacionais infrutíferas de estabelecer meios de transparência mais efetivos, a PMVG, recentemente, aderiu a sistemas disponibilizados pela CGU aos municípios com finalidade semelhante, como e-OUV e e-SIC, além de informações das obras disponibilizadas diretamente na página da prefeitura, estando os mesmos em processo de implantação pelo município.

71. O e-OUV Municípios oferece plataforma web gratuita para estados, municípios e órgãos/entidades vinculadas para que possam instituir canais de recebimento, análise e resposta de manifestações de usuários de serviços públicos. Desenvolvido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), não requer do órgão ou entidade aderente qualquer tipo de instalação, já que se trata de uma plataforma web gratuita. Cabe à Ouvidoria-Geral da União, da CGU, disponibilizar, gerir, atualizar e manter o sistema e-Ouv Municípios.

72. O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal.

73. Ressalta-se também que os municípios mato-grossenses devem informar eletronicamente ao TCE a situação das obras executadas (Geo-Obras), disponibilizado na página do TCE. A prefeitura, segundo esboços produzidos, disporá, além de informações de acompanhamento pela população julgados importantes, de link ao sítio do Geo-Obras.

74. Quanto aos TTS, encontram-se contratados ou em fase de contratação.

75. Dessa forma, deixamos de propor medidas adicionais a respeito.

### **3.2.2. Critérios**

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

77. Referencial para a Avaliação de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. TCU, 2014.
78. Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas. TCU, 2014.
79. 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).
80. Benchmarking negativo: Obras da Copa em Cuiabá.
81. Benchmarking negativo: Obras do PAC em Cuiabá e Várzea Grande anteriores a 2010.

### **3.2.3. Evidências**

82. Trabalho Técnico Social.
83. Ofício solicitando ao Ministério das Cidades e Caixa que apresentassem benchmarkings de TTS e respectiva resposta.
84. Site da PMVG: <http://www.varzeagrande.mt.gov.br/>

### **3.2.4. Causas**

85. 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.
86. Ausência de todo o pessoal necessário e capacitado para a execução do trabalho, na Prefeitura de Várzea Grande
87. Ausência de um trabalho de avaliação dos resultados dos TTS em termos de eficiência e efetividade.
88. Demora na contratação do TTS.
89. Ausência de experiência profissional na realização de Trabalho Técnico Social, no mercado, na PMVG, na Caixa e no Ministério das Cidades.
90. 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**

91. Paralisação dos contratos por não cumprimento dos normativos do Ministério das Cidades e da Caixa (TTS por exemplo).
92. Não identificação da área e dos beneficiários da política pública implementada.
93. Ausência de informação aos moradores afetados.
94. Aumento de denúncias/reclamações sem fundamento, por falta de divulgação das ações.
95. Descrença pelos agentes da PMVG na utilidade do TTS.
96. Dificuldade da PMVG de formular projetos de TTS apropriados.
97. Dificuldade de acesso às informações pelo cliente principal, a população.
98. Incertezas para os clientes/usuários. Descrença nas instituições municipais.

### **3.2.6. Boas práticas**

99. 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.

100. 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

101. 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.

102. 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

103. Tendo em vista as ações em curso elencadas no item “descrição” retro, deixamos de propor medidas adicionais a respeito.

### 3.2.9. Benefícios esperados

104. Redução de riscos aos usuários, em função do efetivo conhecimento do que irá acontecer;

105. Maior confiança da população nas instituições (PMVG e Ministério das Cidades);

106. 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

107. 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).

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

109. 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.

110. 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.

111. Observamos, na primeira fase, que apesar do GGI ser uma boa prática, tais reuniões, ainda que tenham contribuído, não resolveram adequadamente os problemas. O que se observou é que, de um lado, ainda que a Prefeitura manifestasse preocupação com a capacidade financeira do Ministério, não lhe eram dadas respostas convincentes sobre a garantia dos recursos. Além disso, periodicamente eram “descobertas” novas exigências que deveriam ter sido cumpridas, dando a impressão de criação de obstáculos para a não liberação de recursos. Reforçava a preocupação do município a não liberação

de recursos para contratos decorrentes de licitações já homologadas e sem restrições ou mesmo a não autorização para licitar (peças 66, 72).

112. 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, verificava-se que poucas exigências eram satisfeitas e, quando satisfeitas, verificava-se, posteriormente, que de forma incompleta. A cada reunião eram reiteradas as exigências à municipalidade (seja com base em normas que são “descobertas” seja com novas interpretações sobre as normas) e novos prazos eram fixados. Periodicamente o Ministério ameaçava a Prefeitura de que iria cortar os recursos de algum contrato de repasse.

113. A despeito das conclusões quanto ao ambiente de mútua desconfiança na primeira fase, observamos boa evolução a respeito. Nesse sentido, apesar das falhas levantadas, observou-se a progressão de atendimento às demandas por parte da prefeitura e à transparência das questões tratadas. Superados vários dos obstáculos no decorrer do ano, observamos, pelo tempo decorrente de ordem de início de obras ou mesmo de licitação por parte do ministério, que a falta de recursos hoje seja o grande entrave à celeridade de execução das obras previstas.

### **3.3.2. Critérios**

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

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

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

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

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

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

### **3.3.3. Evidências**

120. Evidências de que o Ministério das Cidades assumiu compromissos que não pode honrá-los se as outras partes cumprirem suas obrigações (Anexo 6)

121. 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**

122. 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.

123. A não previsão de estruturas apropriadas de gestão do projeto demanda a sua estruturação com recursos municipais.

124. 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**

125. 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.

126. 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**

127. 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**

128. O modelo de desenvolvimento do negócio produziu como efeito uma falta generalizada de confiança entre as instituições e na capacidade de sua entrega. Observamos, durante o último ano, que o ambiente colaborativo melhorou bastante.

### **3.3.8. Propostas**

129. Da mesma forma como na primeira fase da fiscalização, entendemos que permanece suficiente o encaminhamento então dirigido ao achado 3.1.

### **3.3.9. Benefícios esperados**

130. 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.

## **3.4 FALHAS NA GESTÃO DE ACOMPANHAMENTO DE QUALIDADE DAS OBRAS EXECUTADAS**

### **3.4.1. Descrição**

131. Conforme verificado nas inspeções às obras em execução, há falhas no acompanhamento de qualidade das obras, mormente em relação ao acompanhamento tecnológico, aos defeitos e resultados esperados.

132. Conforme podemos observar na Matriz de Achados (Anexo 4), problemas de falhas de execução ou obras incompletas são verificados sem que se observe ações imediatas a respeito. Inferimos que as falhas em questão decorrem do atraso na contratação de empresa gerenciadora e que a Prefeitura Municipal de Várzea Grande não dispõe de recursos (humanos, tecnológicos e materiais) suficientes para o acompanhamento *pari passu* exigido para o integral cumprimento às obrigações assumidas.

133. Em que pese as providências planejadas para a solução dos problemas detectados, tendo em vista o andamento das obras e o vasto horizonte ainda a executar, faz-se premente que, mesmo precariamente num primeiro momento, sejam implementadas ações permanentes e ininterruptas a respeito.

### **3.4.2. Critérios**

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

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

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

### **3.4.3. Evidências**

140. Problemas apontados nas inspeções realizadas (Anexo 4)
141. 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).

### **3.4.4. Causas**

142. 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.

### **3.4.5. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada**

143. O não apontamento *pari passu* dos problemas decorrentes de falhas na execução das obras, além de causar transtornos diversos e diretos à população, ocasiona custos adicionais para reparo. Sem falar do descrédito e falta de confiança que certamente acometerá os principais clientes dos serviços. Não se deve esperar a aferição da Caixa para providenciar os ajustes porventura necessários.

### **3.3.6. Boas práticas**

144. 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**

145. A falta de gerenciamento ou uma estrutura permanente de acompanhamento das obras compromete a qualidade das obras e aumenta os custos de intervenções de reparo, além de gerar transtornos e insatisfação da população afetada.

### **3.3.8. Propostas**

146. Propõe-se seja recomendado à Prefeitura de Várzea Grande (PMVG) que, enquanto não seja contratado o devido gerenciamento previsto para as obras em questão, promova o acompanhamento *pari passu* mais efetivo da qualidade das obras executadas, inclusive quanto aos ensaios técnicos devidos, evitando que os problemas detectados se perpetrem por tempo demasiado, causando incremento de custos de reparo, transtornos e insatisfação da população afetada.

### **3.3.9. Benefícios esperados**

147. Espera-se que o cumprimento da determinação proposta promova incremento de qualidade nas obras em execução e redução de custo para eventuais reparos, além da redução de transtornos e insatisfação da população afetada.

#### **4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES**

148. O relatório desta segunda fase do acompanhamento em questão não foi enviado para comentários dos gestores.

#### **5. BENEFÍCIOS DA AÇÃO DE CONTROLE**

149. Os benefícios quantitativos especificados nesta fase do acompanhamento são muito semelhantes aos já especificados na primeira fase, eis que foram poucas as ações que efetivamente se concretizaram nos meses seguintes. Destaca-se que as obras em questão são de longo prazo e a restrição orçamentário / financeira latentes, o que se pode observar pela demora do Ministério das Cidades em autorizar início de obras ou mesmo licitações que, em alguns casos, já chega a oito meses, com base na Portaria 632/2015 (peça 72).

150. Assim, o benefício, ainda estimado, dos trabalhos efetuados, considerando as medidas já implementadas e a implantação das medidas propostas, é aproximadamente de R\$ 28,5 milhões (Anexo 7).

151. Não obstante, o acompanhamento permitiu consolidar a atuação conjunta dos entes envolvidos com os processos, pelo que se espera maior fluidez nas ações que dependam dessa relação.

152. Enfatizamos, também, o incremento esperado no acompanhamento da qualidade das obras em execução.

#### **6. CONCLUSÃO**

153. 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.

154. 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 segundo período de acompanhamento do empreendimento.

155. Neste segundo período da fiscalização deu-se continuidade às diretrizes do primeiro, sendo efetuado o acompanhamento concomitantemente às fases mais importantes das obras, desde a fase de licitação e da estruturação dos arranjos institucionais, 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).

156. Foram identificados, como na primeira fase, substanciais atrasos nos prazos de entrega e a ainda 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.

157. Foram identificadas também, como na primeira fase, 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. Cabe destacar que essa falta de confiança tem diminuído com o tempo.

158. 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 (operacionalização 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.

159. Não obstante os avanços apontados, tendo em vista principalmente o descompasso na contratação do devido gerenciamento previsto para as obras em questão, foram observadas falhas na execução dos empreendimentos com potencial de comprometimento da qualidade, pelo que a PMVG deve promover o acompanhamento *pari passu* mais efetivo da qualidade das obras executadas, inclusive quanto aos ensaios técnicos devidos, evitando que os problemas detectados se perpetrem por tempo demasiado, causando incremento de custos de reparo, transtornos e insatisfação da população afetada.

160. Tendo em vista que os empreendimentos tratados permanecem em ritmo constante de obras, mantendo-se as estruturas de acompanhamento em evolução, mas com poucas alterações, principalmente devido a restrições orçamentário-financeiras, entendemos que, nesse momento, a continuidade do acompanhamento traria poucos benefícios. Em se noticiando elementos que justifiquem a retomada de fiscalização semelhante, a questão pode ser reavaliada e objeto de nova proposta de fiscalização.

## **7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

162. considerar parcialmente cumpridos os mandamentos do Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário, devendo as entidades envolvidas manter-se atentas às diretrizes então consignadas no referido Acórdão;

163. seja recomendado à Prefeitura de Várzea Grande (PMVG) que, enquanto não seja contratado o devido gerenciamento previsto para as obras em questão, promova o acompanhamento *pari passu* mais efetivo da qualidade das obras executadas, inclusive quanto aos ensaios técnicos devidos, evitando que os problemas detectados se perpetrem por tempo demasiado, causando incremento de custos de reparo, transtornos e insatisfação da população afetada;

164. dar ciência à PMVG, Caixa e Ministério das Cidades da decisão que vier a ser proferida;

165. o arquivamento dos autos.

Cuiabá, 27 de março de 2018.

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



## 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
<b>1. Componente institucionalização</b>				
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
<b>2. Componente: capacidade organizacional e recursos</b>				
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 a 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"><li>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).</li><li>2. Aplicação dos procedimentos do plano de acompanhamento para identificação de problemas de execução e riscos não identificados</li><li>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.</li><li>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"><li>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"><li>a. Plano geral de implementação do empreendimento</li><li>b. Informações sobre a implementação de processos de gestão de tempo/cronograma</li><li>c. 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)</li><li>d. Relatórios da empresa supervisora / gerenciadora do empreendimento.</li></ol></li><li>4.2. Requisição e análise de documentos complementares</li><li>4.3. Visitas <i>in loco</i>.</li><li>4.4. Entrevistas com os responsáveis pelo controle de cronograma</li></ol></li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>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.</li><li>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.</li></ol>



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	<ol style="list-style-type: none"><li>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).</li><li>2. Aplicação dos procedimentos do plano de acompanhamento para identificação de problemas de execução e riscos não identificados</li><li>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.</li><li>4. Para corroborar a avaliação das causas que venham a ser identificados e relacionados ao componente em questão, se necessário:<ol style="list-style-type: none"><li>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"><li>a. Orçamentos do empreendimento</li><li>b. Contratos firmados (obras, fornecimentos, gerenciamento, supervisão, projeto e outros)</li><li>c. Aditivos contratuais firmados</li><li>d. Custos da PMVG não relacionados diretamente a contratos (custos administrativos e outros) (estimados e apurados)</li><li>e. Mapa dos processos de controle de custos/modelo de acompanhamento dos custos do empreendimento</li><li>f. Relatórios da empresa supervisora/gerenciadora do empreendimento.</li></ol></li><li>4.2. Requisição e análise de documentos complementares</li><li>4.3. Visitas <i>in loco</i>.</li><li>4.4. Entrevistas com os responsáveis pelo controle de custos</li></ol></li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>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.</li><li>2.3.2. Os controles de custo instituídos não viabilizam o real conhecimento de todos os custos do empreendimento.</li></ol>



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  Ensaio tecnológicos previstos e efetivamente executados	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"><li>a. Atos de designação dos fiscais para as obras</li><li>b. Medições dos serviços das diversas obras e dos fornecimentos de materiais;</li><li>c. Relatórios dos ensaios e testes efetuados;</li><li>d. Relatórios da empresa supervisora / gerenciadora do empreendimento.</li></ul> <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
<b>3. Componente gestão de riscos e controles internos</b>				
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	<b>Ações preliminares (apenas no primeiro ciclo da execução)</b>  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  <b>Ações periódicas:</b>  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
<b>4. Componente <i>accountability</i></b>				
4.1. Foram definidos e formalizados mecanismos e instrumentos para promoção da <i>accountability</i> entre a PMVG e os cidadãos?	<p>Informações disponíveis no site da PMVG e avaliação da facilidade de seu acesso por cidadãos e completude das informações</p> <p>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)</p>	<p>PMVG</p> <p>Caixa</p> <p>Ministério das Cidades</p>	<p>1. Análise das informações disponíveis no site da PMVG em contraste com a Lei 12.527/2011 (Lei da transparência).</p> <p>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>)</p> <p>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).</p> <p>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)</p> <p>5. Para verificação do adequado tratamento das denúncias e reclamações dos cidadãos:</p> <p>5.1. Análise dos seguintes documentos a serem disponibilizados pela PMVG durante todo os exercícios de 2016 e 2017:</p> <p>a. Denúncias e reclamações de cidadãos sobre as obras do PAC;</p> <p>b. Respostas às denúncias e reclamações formuladas</p> <p>c. Normas de funcionamento da Ouvidoria</p> <p>5.2. Entrevistas com a Ouvidoria e Controladoria</p>	<p>4.1. O site da PMVG não atende às exigências da Lei 12.527/2011.</p> <p>4.2. Boas práticas que poderiam ser incorporadas pela PMVG em seu <i>site</i> (e aplicativos).</p> <p>4.3. Falhas no processo de relacionamento entre a UEL/PMVG e os cidadãos.</p>



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>



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

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	
<b>1. Estruturação da UEL e dos processos relacionados à gestão do empreendimento</b>		
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
<b>2. Execução dos contratos de empreitada e de fornecimento; atuação do almoxarifado e fiscalização das obras</b>		
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 Ensaio 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 assess 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 ( <b>Achado 3</b> ).  Riscos de descumprimento de cronogramas e aumento de custos. Desconfiança do cidadão quanto à capacidade das instituições cumprirem as entregas prometidas.		Não obstante falhas, entendemos que as providências tomadas até então encontram-se consentâneas com as diretivas emanadas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário. Permanecem, entretanto, válidas, toda a sistemática abordada no Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário, devendo os entes envolvidos atentar-se para as diretrizes consignadas.	Redução dos riscos de entrega fora do prazo, de aumento de custos globais e de desvios de qualidade.
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 Pública. 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			
Itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário			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.	Tendo em vista as ações em curso, deixamos de propor medidas adicionais ao estabelecido nos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário.	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.		Projetos de TTS melhor fundamentados, mais eficientes e mais efetivos
Itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário						



**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
Critérios	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			
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 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	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.	Da mesma forma como na primeira fase da fiscalização, entendemos que permanece suficiente o encaminhamento então dirigido no primeiro achado, objeto dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário.	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 a diminuição no ritmo das contratações e o andamento das obras, provocando mais atrasos no cronograma.		
Itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 847/2017 – TCU – Plenário					



**Situação encontrada: FALHAS DE GESTÃO DE ACOMPANHAMENTO DE QUALIDADE DAS OBRAS EXECUTADAS**

Demais elementos do achado				Boas práticas	Recomendações e determinações	Benefícios esperados
Crítérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos			
Brasil. TCU. Dez Passos para a Boa Governança. Brasília: TCU, 2014.	Problemas observados em visita a pavimentação recém executada: afundamento local. Obras do contrato 89/2016 - Agrienge (Jardim Ikarai).	Falhas na execução da terraplenagem e/ou Sub-base/Base.	Pavimento apresentando afundamentos.		Propõe-se seja recomendado à Prefeitura de Várzea Grande (PMVG) que, enquanto não seja contratado o devido gerenciamento previsto para as obras em questão, promova o acompanhamento <i>pari passu</i> mais efetivo da qualidade das obras executadas, inclusive quanto aos ensaios técnicos devidos, evitando que os problemas detectados se perpetrem por tempo demasiado, causando incremento de custos de reparo, transtornos e insatisfação da população afetada.	Redução dos riscos de entrega fora do prazo, de aumento de custos globais e de desvios de qualidade.
Brasil. TCU. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, 2014.		Controle tecnológico deficiente,				
Brasil. TCU. Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília: TCU, 2014.	Visita "in loco", onde foi observado esgoto transbordando nas ruas e residências, gerando inclusive manifestação / reclamação direta dos atingidos. Obras do contrato 73/2015 - Agrienge (Jd. Ipanema / São João)	Estação Elevatória de Esgoto inconclusa.	Acúmulo de Esgoto na Estação Elevatória.			
		Extravasor da Estação Elevatória em nível superior à saída de Esgoto das casas vizinhas.	Transbordo de Esgoto nas casas vizinhas à Estação Elevatória e transbordo de esgoto nas vias, cujas instalações estão funcionando como extravasor do sistema.			

ANEXO 5

RELATORIO FOTOGRÁFICO

**Fotografias 01:** serviços de drenagem / adequações nos Bairros Jardim Ipanema, São João e Altos da Boa Vista (CT 218.743-88/2007)



**Fonte:** visita in loco em 7/4/2017

**Fotografias 02:** serviços de asfaltamento nos Bairros Jardim Ipanema, São João e Altos da Boa Vista (CT 218.743-88/2007)



**Fonte:** visita in loco em 30/5/2017

**Fotografias 03:** serviços de asfaltamento nos Bairros Jardim Ikarai e Frutal de Minas (CT 218.743-88/2007)



**Fonte:** visita in loco em 26/9/2017

**Fotografias 04:** serviços de asfaltamento nos Bairros Jardim Ipanema, São João e Altos da Boa Vista e construção de Estação Elevatória de Esgoto (CT 218.743-88/2007)



**Fonte:** visita in loco em 21/11/2017

## 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](http://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  $\{(R\$ 18.909.791.653,33/40 \text{ meses}) * (12 \text{ meses/ano})\}$ , 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.

Cabe ressaltar, ainda, a demora em o Ministério das Cidades autorizar o início de obras ou a deflagração de procedimentos licitatórios, nos termos da Portaria 632/2015 (peça 72).

### **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 re acordados, 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 estava realizando os trabalhos, de forma precária, com seus próprios servidores, para fins de viabilizar o recebimento dos valores devidos às empresas.

Posteriormente, foram realizados os pregões 85/2016, 08/2017 e 09/2017. Não obstante, no final de novembro/2017, a grande maioria dos serviços TTS aguardavam autorização para início (peça 69).

### ***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\$ 631.752,29**.

$$R\$ 210.584.096,96 \text{ (total de recursos)} * 3\% \text{ (percentual a ser gasto com TTS)} * 10\% \text{ (aumento da eficiência/ efetividade)} = R\$ 631.752,29.$$

#### *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 do 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:  $3\text{HDU} \cdot 36\text{meses} \cdot \text{R\$ } 600,00/\text{HDU} = \text{R\$ } 64.800,00$ .

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.  $\text{R\$ } 5,18 = \text{R\$ } 3,11$  milhões.

Assim sendo, o benefício líquido da medida proposta é de 3,10 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\$ [210.584.096,96 (total de recursos)]\* (30% - 15% - 3%) = R\$ 23,5 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 [210.584.096,96]\* (30% - 20% - 3%) = R\$ 14,74 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\$ 28,5 milhões**, conforme tabela a seguir:

<b>Elemento analisado</b>	<b>Benefício estimado</b>
Termo de referência e orçamentos dos projetos executivos	1.302.053,91
Termos de referência dos trabalhos técnicos sociais	631.752,29
Termo de referência do gerenciamento das obras	3.100.000,00
Obras de construção de habitações populares	8.772,60
Processos de gestão de custos e tempos	23.500.000,00
<b>Benefício total</b>	<b>28.542.578,80</b>