



**TC-015.202/2009-6** (com 1 volume e 1 anexo)  
**Tipo:** Tomada de Contas do Exercício de 2008  
**Unidade Jurisdicionada:** Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, vinculada ao Ministério das Cidades  
**Proposta:** de mérito

## 1. RESPONSÁVEIS

Conforme art.10 da IN/TCU Nº 57/2008 e Ofício nº 5246/2009/SNSA/MCIDADES (fls. 243/246), figuram como responsáveis nas presentes contas:

**Nome:** Leodegar da Cunha Tiscoski

**CPF:** 169.196.619-34

**Natureza da Responsabilidade:** Dirigente Máximo da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA

**Período:** 01/01/2008 a 31/12/2008

**Nome:** Sérgio Antônio Gonçalves

**CPF:** 025.571.488-22

**Natureza da Responsabilidade:** Substituto do Dirigente Máximo da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA e Diretor do Departamento de Articulação Institucional da SNSA

**Período:** 01/01/2008 a 31/12/2008

**Nome:** Márcio Galvão Fonseca

**CPF:** 711.136.147-49

**Natureza da Responsabilidade:** Diretor do Departamento de Água e Esgoto da SNSA

**Período:** 01/01/2008 a 31/12/2008

**Nome:** Cezar Eduardo Scherer

**CPF:** 632.244.887-00

**Natureza da Responsabilidade:** Substituto do Diretor do Departamento de Água e Esgoto da SNSA

**Período:** 01/01/2008 a 31/12/2008

**Nome:** Umberto Luiz Teixeira

**CPF:** 309.417.929-00

**Natureza da Responsabilidade:** Diretor do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da SNSA

**Período:** 01/01/2008 a 31/12/2008

**Nome:** Manoel Renato Machado Filho

**CPF:** 344.239.401-59

**Natureza da Responsabilidade:** Substituto do Diretor do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da SNSA

**Período:** 01/01/2008 a 31/12/2008

**Nome:** Norma Lúcia de Carvalho

**CPF:** 508.126.886-00

**Natureza da Responsabilidade:** Substituta do Diretor do Departamento de Articulação Institucional da SNSA

**Período:** 01/01/2008 a 31/12/2008

Importante ressaltar que a Secretaria Federal de Controle Interno apontou, em seu Certificado de Auditoria (fl. 235/236), como responsáveis pelas impropriedades na gestão, citando o art. 10 da IN TCU nº 57/2008, o Sr. Sérgio Antônio Gonçalves, na condição de Coordenador de Ação e o Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski, na condição de Gerente de Programa. Além disso, indica como responsável o Sr. Márcio Galvão Fonseca, na condição de Coordenador de Ação.

Todavia, considerando a estrutura organizacional da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, órgão específico do Ministério das Cidades, subdividida em departamentos, conforme Anexo I ao Decreto 4665/03, art. 2º, inc II, alínea “b”, e o disposto no art. 10 da IN TCU 57/2008, os responsáveis pela gestão, embora coincidam, em alguns casos, com os apontados pelo Controle Interno, devem ser os que ocupam a função de dirigente máximo do órgão e os ocupantes de cargos de direção de nível hierárquico imediatamente inferior ao do dirigente máximo.

Dessa forma, os responsáveis arrolados nas presentes contas são os inicialmente listados, pela ocupação dos cargos indicados.

## 2. PROCESSOS CONEXOS

2.1 **TC 020.402/2008-0.** Contas da SNSA do exercício de 2007. Ministro Relator José Múcio Monteiro. Acórdão 357/2010 – TCU - 1ª Câmara, Relação 2/2010, Sessão de 02/02/2010.

Foram julgadas regulares com ressalva as contas dos Srs. Leodegar da Cunha Tiscoski, Errol Teodoro Kohneri Seidler, e Ernani Ciriaco de Miranda, dando-lhes quitação, e regulares as dos demais responsáveis.

Além disso, foi recomendado à SNSA que avaliasse, em conjunto com a Caixa Econômica Federal, a possibilidade de adoção do ambiente geo-referenciado, construído a partir do Sistema Nacional de Informações das Cidades - SNIC, como ferramenta de controle da execução dos contratos e de auxílio no combate à ocorrência de fraudes, informando nas próximas contas o resultado dessa análise.

Dessa forma, a adoção da recomendação deve ser **acompanhada** nos exercícios vindouros.

2.2 **TC 018.750/2007-8.** Contas agregadas do exercício de 2006. Ministro Relator José Múcio Monteiro. Seguindo a orientação normativa do TCU, as contas do referido exercício foram apresentadas de forma agregada às contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades – SE/MiCi. Acórdão 6850/2009 - TCU - 1ª Câmara, Relação 4/2009, Sessão de 01/12/2009.

Nesse acórdão, decidiu-se: sobrestar o julgamento das contas dos gestores Renato Stoppa Cândido (227.209.521-68), Magda Oliveira de Myron Cardoso (295.784.930-53), Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo (343.945.911-04), Errol Teodoro Kohnert Seidler (028.827.281-15) e Márcio Galvão Fonseca (711.136.147-49); julgar regulares com ressalva as contas de Maria Fernanda Ramos Coelho (318.455.334-53), Inês da Silva Magalhães (051.715.848-50), Cezar

Eduardo Scherer (632.244.887-00) e Nadja Limeira Araujo (043.966.692-91), dando-lhes quitação; e julgar regulares as dos demais responsáveis, dando-lhes quitação plena.

Não houve determinações ou recomendações específicas à SNSA. No entanto, foi promovida a audiência de gestores que atuaram em programas da unidade, conforme item 1.7 do citado acórdão:

*“1.7. promover a audiência dos Srs. Errol Teodoro Kohnert Seidler, Coordenador-Geral da UCP - PASS/BID, que autorizou os pagamentos efetuados para a empresa Ecoplan Engenharia Ltda. em 2006 (fls. 556/557, 568/569, 579/580, 590/592, 601/602, 611/612, 623/625, 636/638, 647/649, 659/661, 670/672, anexo 05, TC 021.248/2006-6) e lançou as ordens bancárias 2006OB900004, 2006OB900005, 2006OB900006, 2006OB900007, 2006OB900003, 2006OB900008, 2006OB900009, 2006OB900010; Renato Stoppa Cândido, ordenador de despesas da UG 560010 pela qual foram emitidas as ordens bancárias 2006OB000007, 2006OB000010, 2006OB000011, 2006OB000012, 2006OB000013, 2006OB000018, 2006OB000019; e Marcio Galvão Fonseca, ordenador de despesas por subdelegação da UG 560009 pela qual foram emitidas as ordens bancárias 2006OB900004, 2006OB900005, 2006OB900006, 2006OB900007, 2006OB900003, 2006OB900008, 2006OB900009, 2006OB900010; para que apresentem razões de justificativa pela não-retenção dos impostos e contribuições federais por ocasião dos pagamentos efetuados à empresa Ecoplan Engenharia Ltda. no exercício de 2006, em desacordo ao estabelecido no art. 1º da Instrução Normativa nº 480/2004 da Secretaria da Receita Federal.”*

As audiências dos gestores foram analisadas pela Unidade Técnica deste Tribunal, que propôs rejeição das razões de justificativa e aplicação de multa aos responsáveis. Além disso, foi proposta a manutenção do sobrestamento, em face das propostas de conversão em TCE, de citações e de audiências constantes do TC 007.253/2007-4, que trata de representação acerca de possíveis irregularidades em contrato celebrado entre o MCidades e a empresa Aplauso Organização de Eventos.

O TC 007.253/2007-4 encontra-se no gabinete do Ministro José Múcio Monteiro, com parecer do Ministério Público, aguardando julgamento.

**2.3. TC 021.248/2006-6.** Contas consolidadas do exercício de 2005. Seguindo orientação normativa do TCU, as contas do referido exercício foram apresentadas de forma consolidada às contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades - SE/MiCi. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, Acórdão 6817/2009 – TCU – 1ª Câmara, Relação 35/2009, Sessão de 01/12/2009.

Não houve determinações ou recomendações específicas à SNSA. Todavia, foi promovida a audiência de gestores que atuaram em programas da unidade, em função da aceitação da proposta e contratação da empresa Ecoplan Engenharia Ltda. para o gerenciamento do programa PASS/BID, com índice de valor acima do praticado no mercado para o item “administração geral”, conforme itens 1.7.5 e 1.7.6 do citado Acórdão:

*“1.7.5. promover, nos autos do processo apartado constituído para tratar as contas da SNSA, a audiência dos responsáveis abaixo discriminados, nos termos do inciso II do artigo 43 da Lei n.º 8.443/1992, para que apresentem suas razões de justificativa em virtude da aceitação da proposta, e posterior contratação, da empresa Ecoplan Engenharia Ltda, em decorrência da Concorrência Pública Internacional n.º 15/2001, com valores superiores ao anteriormente estimado para a rubrica "Administração Geral" da planilha de custos, e sem a necessária*

*demonstração da adequação dos valores à realidade praticada no mercado, em desacordo com o inciso II do artigo 48 da Lei n.º 8.666/93:*

- Sr. Cezar Eduardo Scherer, Presidente da Comissão Especial de Licitação - CEL (fl. 400, an. 05, vol. 01);
- Sra. Tatiana de Carvalho Benevides, membro da CEL (fl. 400, an. 05, vol. 02);
- Sra. Rosilene Saraiva Ribas de Ornelas, membro da CEL (fl. 400, an. 05, vol. 01);
- Sr. Francisco de Assis Rodrigues Fróes, membro da CEL (fl. 400, an. 05, vol. 01);
- Sr. Francisco José Nunes Ferreira, membro da CEL (fl. 400, an. 05, vol. 01);
- Sr. Renato Stoppa Cândido, Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, que adjudicou e homologou a licitação (fl. 403, an. 05, vol. 01);
- Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso, Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração, que assinou o contrato (fl. 411, an. 05, vol. 01).

*1.7.6. promover, nas contas da SNSA, em consonância com o entendimento esposado na Súmula n.º 03 do Supremo Tribunal Federal, a oitiva da empresa Ecoplan Engenharia Ltda, a fim de que se manifeste sobre os questionamentos tratados no item 6.3 da instrução de fls. 4345/4417, vol. 23, e apresente as informações que julgar convenientes para a comprovação da adequação dos preços praticados no contrato firmado para o gerenciamento do programa PASS/BID do Ministério das Cidades, e alertar-lhe que, caso tais informações não sejam suficientes para elidir as falhas apontadas, o TCU poderá exarar determinação à SNSA a fim de que promova a repactuação ou anule o contrato, nos termos do inciso IX do artigo 71 da Constituição Federal.”*

Assim, com a determinação do item 1.7.5 acima, constituiu-se processo apartado para tratar das contas da SNSA do exercício de 2005, da promoção da audiência dos responsáveis e da oitiva da empresa, TC 000.442/2010-0. Esse processo está em fase de instrução na Unidade Técnica.

O TC 021.248/2006-6 encontra-se encerrado.

**2.4 TC 017.362/2005-6.** Contas agregadas do exercício de 2004. Seguindo a orientação normativa do TCU, as contas do referido exercício foram apresentadas agregadas às contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades – SE/MiCi. Acórdão 1632/2008 – Plenário, Sessão de 13/08/2008. Não houve determinações ou recomendações específicas à SNSA.

Todavia, no referido Acórdão, item 12.6, há determinação ao Ministério das Cidades, relacionada à SNSA, que será tratada no tópico 6 desta instrução.

**2.5 TC 024.361/2010-0.** Auditoria na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Nesse trabalho, buscou-se avaliar o acompanhamento realizado pelo Ministério das Cidades e pela Caixa nos contratos de repasse celebrados no âmbito do Programa 0310 - Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, oriundos de dotações nominalmente identificadas (emendas parlamentares).

Nessa auditoria foram analisados contratos de repasse celebrados entre os anos de 2007 e 2010. O processo encontra-se em instrução na Unidade Técnica, com proposta de audiência de gestores do Ministério das Cidades e da Caixa.

Nesse sentido, uma vez que as audiências não envolvem gestores da SNSA, os resultados da auditoria não devem impactar o julgamento das contas dos responsáveis arrolados no presente processo.

### 3. EXAME DAS CONTAS

3.1 Procedido o exame das contas, observa-se que os autos contêm os elementos relacionados no art. 13 da IN TCU 57/2008, quais sejam: rol de responsáveis (fls. 04 a 08), relatório de gestão (fls. 09 a 177), relatório de auditoria de gestão (fls. 186 a 234) e certificado de auditoria, emitidos pelo órgão de controle interno (fls. 235 e 236), parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (fls. 237 e 238) e pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da unidade jurisdicionada sobre as contas e o parecer do dirigente do órgão de controle interno, atestando haver tomado conhecimento das conclusões nele contidas (fl. 240).

3.2 A declaração do contador responsável pela unidade jurisdicionada, atestando que os demonstrativos contábeis constantes do Sistema Siafi refletem a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada, exigida pelo Anexo III, item 1 da DN TCU 94/2008, consta à fl. 179, porém, apresenta ressalvas:

a) existência de saldo em Contas do grupo 19.962.00.00 – Convênios, da unidade gestora 560009 – Programa Social em Saneamento – PASS/BID, em que se encontra registrado estoque de convênios/instrumentos congêneres cuja vigência expirou;

b) omissões nos lançamentos da Conformidade de Registro de Gestão verificada nas unidades gestoras 560009, 560013 e 560014, não sendo, assim, possível validar os reflexos desses lançamentos, devido ao não acesso à documentação originária.

O contador responsável informa que as unidades gestoras foram inquiridas sobre as inconsistências mediante Notas Técnicas e/ou mensagens SIAFI e que foram lançadas no mesmo sistema restrições contábeis durante o exercício de 2008. Apesar disso, as falhas não haviam sido regularizadas até o encerramento do exercício.

Uma vez que alertas às unidades gestoras quanto às impropriedades foram realizados pelo contador responsável, e considerando que as falhas não foram apontadas pelo Controle Interno em seu Relatório de Auditoria de junho de 2009 (fls. 186 a 234), o que pode indicar que já haviam sido corrigidas, entende-se suficiente que esse ponto seja objeto de **ressalva** nestas contas.

3.3 Quanto ao relatório que deve ser emitido pelo órgão de correição com a descrição sucinta dos fatos sob apuração pelas Comissões de Inquérito em Processos Administrativos Disciplinares, exigido pelo Anexo V, item 6 da DN TCU 94/2008, entende-se que as informações apresentadas (fl. 183) são demasiadamente sucintas, não havendo descrição dos fatos que ocasionaram a instauração de processos, tampouco a situação em que se encontram os procedimentos de apuração, o que inviabiliza a análise dos fatos. Essa falha também foi apontada pelo Controle Interno (fl. 234, item c).

Considerando a informação do Controle Interno de que, mediante Solicitação de Auditoria Nº 001/2009, foi solicitada a correção da falha (fl. 234), entende-se suficiente **acompanhar** a correção dos relatórios nas próximas contas, sem prejuízo de que esse ponto seja objeto de **ressalva** nestas contas.

3.4 Após análise das contas conforme normas aplicáveis, observou-se que o Relatório de Gestão dos responsáveis (fls. 09 a 177) contém os elementos aplicáveis à unidade jurisdicionada relacionados no Anexo II da DN TCU 94/2008.

3.5 O Relatório de Gestão apontou que, ao longo de 2008, a SNSA gerenciou ações de 9 programas do PPA: 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto, 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários, 1136 – Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, 1036 – Integração de Bacias Hidrográficas, 0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, 6001 - Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte, 6002 – Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte, 8007- Resíduos Sólidos Urbanos e 1138 – Drenagem Urbana Sustentável. Foram apresentadas informações sobre os programas e ações no que tange às dificuldades enfrentadas e os resultados obtidos no exercício de 2008 (fls. 09/49).

3.6 O gestor esclarece algumas peculiaridades da operacionalização do repasse de recursos adotadas pela SNSA. Diferentemente de outros Ministérios e instituições a eles vinculadas, a SNSA não contrata diretamente seus empreendimentos, e sim transfere os respectivos recursos a Estados e Municípios, os quais, por intermédio de seus prestadores de serviços de saneamento, realizam as licitações e efetivamente contratam as obras e serviços (fl.13).

3.7 A sistemática empregada para implementação de um projeto é a transferência voluntária de recursos por meio de contrato de repasse entre a União, representada pela sua mandatária, Caixa Econômica Federal - Caixa, e o ente federativo beneficiado. A liberação das parcelas financeiras se dá após medição das etapas já realizadas, devidamente atestadas pela Caixa, que atua como agente operador do Ministério das Cidades. A exceção é o Programa de Ação Social em Saneamento – PASS-BID, no qual a transferência de recursos ocorre por meio de convênios com os municípios beneficiários (fl.14).

3.8 O Relatório de Auditoria de Gestão 224304/2208 (fls. 186/234) foi apresentado na forma exigida pelo Anexo VI da DN TCU 94/2008, e informa que os trabalhos foram realizados no período de 23 a 27/03/2009, por meio de testes, análises e consolidações de informações efetuadas ao longo do exercício sob exame, e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

3.9 O Controle Interno informa que as principais irregularidades da gestão estão relacionadas a deficiências nos controles e no acompanhamento do Ministério das Cidades na execução dos Contratos de Repasse (questão tratada no item 5.2.2 desta instrução). Ainda assim, segundo o Controle Interno, apesar das verificações efetuadas pela equipe de auditoria, não teria sido possível constatar ocorrência de dano ao erário.

#### **4. PARECERES DE AUDITORIA**

4.1 Certificado de Auditoria: Regular com ressalva para os gestores: Leodegar da Cunha Tiscoski, Gerente de Programa; Sérgio Antônio Gonçalves e Márcio Galvão Fonseca, Coordenadores de Ação (fls. 235/236).

4.2 Parecer do Dirigente de Controle Interno: Regular com ressalva para os mesmos gestores indicados no item anterior (fl. 237/238).

4.3 Pronunciamento Ministerial: A autoridade ministerial declarou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, da opinião pela regularidade com ressalva, bem como do Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, emitido sobre as presentes contas. (fl.240)

## 5. RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO

O Relatório de Auditoria da Gestão 224304/2008 da Secretaria Federal de Controle Interno (fl. 186/234) apresentou as impropriedades identificadas na gestão sob análise. Essas falhas estão agrupadas nos subitens que se seguem:

### 5.1 Impropriedades apontadas pelo Controle Interno que não demandam providências adicionais

As impropriedades relacionadas a seguir, relatadas pelo Controle Interno no Relatório de Auditoria - RA 224.304/2008 (fls. 186/234), serão objeto de **ressalva** nestas contas. Entretanto, diante das adequadas recomendações efetuadas, entende-se desnecessário aprofundar sua análise na presente instrução. A correção das falhas e a verificação de possíveis reincidências devem ser **acompanhadas** no exame da gestão da unidade nos próximos exercícios:

- a) atraso no pagamento dos serviços da dívida (fl. 212);
- b) ausência de comprovação do recolhimento da contribuição previdenciária e do ISSQN pela empresa gerenciadora do projeto e pelas empresas executoras das obras de Limoeiro do Norte/CE (fl. 213);
- c) ausência de relatório de viagem e comprovante de passagem em processos de concessão de diárias (fl. 214);
- d) ausência, nos processos de contratação de consultores, de declarações quanto à observância dos prazos determinados pela Portaria MRE 717/2006 (fl. 216);
- e) ausência de publicação de extrato de consultoria no Diário Oficial da União (fl. 217);
- f) produtos mal dimensionados em contrato de consultoria (fl. 218);
- g) ausência de arquivamento na SNSA de documentação de habilitação da empresa vencedora de processo licitatório realizado no âmbito de Projeto do PNUD (fl. 221);
- h) ausência de retenção/recolhimento da Contribuição Previdenciária e do ISSQN (fl. 226);
- i) insuficiência de mecanismos de controle para coibir fraudes nos contratos de repasse (fl. 231);
- j) falta de critérios na proposta de alocação de recursos orçamentários (fl. 233).

### 5.2 Impropriedades apontadas pelo Controle Interno que merecem ser ressaltadas

#### 5.2.1 Não atendimento à DN TCU Nº 94/2008 em relação à qualidade e confiabilidade dos indicadores utilizados para avaliação da gestão (fl.195)

O Controle Interno indica que a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA apresentou em seu Relatório de Gestão todos os Programas/Ações sob responsabilidade da unidade, utilizando como meta, para a maioria deles, o número de famílias beneficiadas. Sendo a meta física, o número de famílias atendidas, e a meta financeira, o volume de recursos financeiros alocados.

Todavia, em sua apresentação e avaliação de resultados, a SNSA teria considerado no cômputo da meta financeira executada também o volume de recursos apenas empenhados no exercício de 2008. Esse critério, segundo o Controle Interno, não seria adequado, uma vez que a descrição da meta corresponde a famílias beneficiadas, e neste caso, o benefício somente se concretizaria quando da efetiva execução e disponibilização das obras às famílias, o que não estaria assegurado apenas com o empenho de valores realizados pela Secretaria.

Esse procedimento adotado pela SNSA teria acarretado, para a maioria dos programas, um percentual de meta física e financeira executadas e famílias beneficiadas de 100% ou valores próximos disso. Contudo, esses números não refletiriam a realidade de atendimento às famílias, pois o empenho não seria garantia da execução das obras e da liberação dos recursos. Apenas com a conclusão dos projetos é que se poderia considerar o benefício.

Dessa forma, o Controle Interno afirma que essa impropriedade teria prejudicado a avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da gestão, estabelecida pela DN TCU Nº 94/2008.

Nesse sentido, recomendou à unidade que (fl. 197):

- a) Implante indicadores para avaliar o desempenho da gestão que atendam as características estipuladas pela DN TCU 94/2008, e outras que vierem a ser determinadas pelo TCU, com a finalidade de permitir um acompanhamento gerencial da execução das atividades na área de saneamento e uma adequada avaliação do desempenho dos Programas/Ações;
- b) Altere a metodologia usada no Relatório de Gestão para apresentação dos resultados, uma vez que o modelo adotado não teria permitido uma adequada avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão. No caso da meta “família beneficiadas”, não seria adequado considerar o valor empenhado e tratar todas as famílias como atendidas pelo Programa, pois o atendimento somente se daria com a conclusão e disponibilização dos empreendimentos;
- c) Realize uma avaliação crítica dos resultados alcançados e do desempenho da unidade jurisdicionada e, no caso de não atingimento das metas, relacione os fatos que prejudicaram o desempenho administrativo e as providências adotadas;
- d) Estabeleça indicadores que auxiliem o monitoramento da execução dos contratos de repasse da unidade, pois, serviriam também como instrumento de avaliação do desempenho da unidade, uma vez que quase a totalidade das ações da SNSA são realizadas mediante a sistemática da transferência voluntária.

Em manifestação à fl.196, a SNSA reconhece a fragilidade do indicador adotado e informa que, no intuito de avançar quanto aos instrumentos de acompanhamento gerencial da execução das iniciativas de saneamento e avaliação de desempenho de seus Programas e Ações, tem mantido contatos com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Esse instituto auxiliaria no apoio técnico para a concepção de um conjunto de propostas para estruturar a metodologia de avaliação das obras do PAC, em termos de resultado e de processo. Essa metodologia seria, posteriormente, adotada no monitoramento de todos os Programas e Ações da Secretaria.

Também, em relação à questão, o Acórdão 6817/2009 – 1ª Câmara, de 01/12/2009, que tratou das contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades do exercício de 2005, na qual estavam consolidadas as contas da SNSA, determinou ao órgão que:

*1.5.1.9. compatibilize os indicadores definidos para os programas sob responsabilidade do Ministério das Cidades à necessidade de se avaliar a execução de cada uma de suas ações e, se for o caso, revise a metodologia de avaliação para os programas que não possuem indicadores ou que possuam indicadores de difícil mensuração, de forma que seja dado adequado cumprimento ao inciso II do artigo 14 da Instrução Normativa TCU n.º 47/2004 c/c os dispositivos das decisões normativas anuais do TCU que tratam da organização e conteúdo dos processos de contas;*

Dessa forma, apesar da informação do Controle Interno de que, no Relatório de Auditoria de 2007, já teria sido recomendado à unidade que fossem criados indicadores que permitissem um acompanhamento gerencial dos Programas e Ações (fl. 196), e considerando as adequadas recomendações elaboradas pelo órgão de controle, as providências adotadas junto ao IPEA pela SNSA e a determinação proferida no Acórdão acima, entende-se pertinente, antes de se propor determinações à unidade, **acompanhar** as informações que serão trazidas nas próximas contas quanto à solução da questão. No entanto, as falhas apuradas devem ser objeto de **ressalva** nas presentes contas.

#### 5.2.2 Obras/Serviços objetos dos contratos de repasse de programas da SNSA na situação de paralisados, atrasados e não iniciados

O Controle Interno informa que foi realizada uma avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão considerando a situação das obras inseridas nos programas e ações da SNSA. A sistemática empregada nos projetos é a transferência voluntária de recursos por meio de contratos de repasse entre a União, representada pela Caixa Econômica Federal - Caixa, e o ente federativo beneficiado, conforme explicitado nos itens 3.7 e 3.8 desta instrução. Foram objeto de análise as obras dos Programas 6001 – Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte, 1138 – Drenagem Urbana Sustentável e 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto.

Segundo a equipe de auditoria, a partir de levantamento efetuado no banco de dados da Caixa nos contratos de repasse firmados nos anos de 2004 a 2008, constataram-se diversos problemas no desempenho da gestão, uma vez que os percentuais de obras em situação de atrasadas, paralisadas e não iniciadas se encontrariam em valores expressivos (fls.198/209).

Em resumo, foram apurados os seguintes percentuais:

Descrição	Programa 0122	Programa 6001	Programa 1138
<b>Contratos de Repasse</b>			
Não Iniciados	27	567	10
Paralisados	149	1200	34
Atrasados	216	1286	77
<b>Total c/problemas</b>	<b>392</b>	<b>3053</b>	<b>121</b>
Total celebrados desde 2004	688	9735	262
<b>% de contratos c/ problemas</b>	<b>56,98</b>	<b>31,36</b>	<b>46,18</b>

O gestor atribuiu parte do percentual de problemas detectados à sistemática utilizada pela Caixa para caracterização da situação das obras: atrasada – obra sem evolução física aferida nos últimos 60 dias; paralisada – obras sem evolução física aferida 120 dias após o **status** de atrasada. Para ele, a não ocorrência de medição num determinado período poderia dar a obra o **status** de atrasada ou paralisada, ainda que a situação real do empreendimento não seja essa.

Complementa informando que, pelo fato de o Ministério não dispor de estrutura ramificada nos estados e municípios, não haveria como efetuar o monitoramento das obras por meios próprios. Dessa forma, a Caixa exerceria esse papel como parceira operacional. Contudo, reconhece que o fluxo de informações entre a Caixa e o Ministério das Cidades não tem ocorrido de forma satisfatória (fls. 203/204).

Apesar das alegações do gestor, entende-se que o quantitativo de obras com problemas, certamente, não se justifica apenas pela sistemática adotada pela Caixa para caracterização da situação dos empreendimentos. Ainda que o Ministério não possua unidades avançadas nos estados e municípios recebedores dos recursos, o monitoramento dos contratos de repasse é de sua responsabilidade, devendo haver maior participação da SNSA no gerenciamento das ações de controle exercidas pela CEF.

Nesse mesmo sentido, o Controle Interno elaborou diversas recomendações à SNSA no intuito de minimizar ou sanear as falhas (fls. 200/202):

#### *“Recomendação 1*

*Com relação aos contratos de repasse celebrados, em execução e que se encontram com problemas, recomendamos à SNSA constituir força-tarefa junto à Caixa para que sejam adotadas as seguintes medidas:*

*a) sejam avaliados, para cada contrato, os motivos do atraso, buscando, junto com o conveniente, as soluções necessárias para acelerar a conclusão das obras. Todas as reuniões deverão ser devidamente registradas, inclusive estabelecendo-se prazos para cumprimento das medidas acordadas;*

*b) nos contratos com obras/serviços paralisados, identificar aqueles passíveis de conclusão e tomar as providências necessárias ao reinício e término das obras. Para os não passíveis de retomada/conclusão, rescindir o contrato e verificar a correta aplicação dos recursos, cobrando a devolução ao Tesouro Nacional dos recursos não aplicados ou que tenham sofrido desvio de finalidade;*

*c) nos casos de contratos com obras/serviços não iniciados, identificar, para cada contrato, os problemas que estão impedindo o início dos trabalhos e buscar, junto com o conveniente, soluções para os problemas. Caso sejam identificados fatores que impossibilitem o início dos trabalhos, inviabilizando a implantação do empreendimento, rescindir o contrato e devolver ao Tesouro Nacional os recursos já liberados para a Caixa.*

#### *Recomendação 2*

*Criação de equipe permanente na SNSA/Caixa com função de monitoramento e avaliação dos contratos de repasse da Secretaria operacionalizados pela Caixa, com o objetivo também de*

*estudar e propor a criação de novas ferramentas de gerenciamento e acompanhamento, envolvendo entre outros:*

*a) revisão do modelo do termo de contrato de repasse estabelecendo regras mais rígidas para o conveniente em relação aos prazos de início das obras e conclusão dos empreendimentos. Além disso, que sejam estabelecidos também incentivos para os convenientes que cumprirem os prazos pactuados e executarem as obras de forma adequada. Esses incentivos podem incluir, por exemplo, para os contratos não onerosos, a qualificação para acesso a novos recursos de transferências voluntárias, e, para os contratos com recursos onerosos, a pré-qualificação para novos financiamentos.*

*b) inserir, na discussão a respeito da renovação do contrato celebrado com a Caixa para operacionalização das ações do Ministério, o estabelecimento de novas obrigações em relação ao monitoramento dos contratos de repasse que apresentem algum problema, envolvendo inclusive a elaboração e emissão de relatórios periódicos contendo entre outras informações, a situação em que se encontram as obras, os motivos da paralisação ou atraso, as medidas que foram tomadas para solução dos problemas e o prazo verificado para o início/retomada das obras;*

*c) estudar e propor soluções para melhoria na elaboração, apresentação e qualidade dos projetos técnicos de engenharia, envolvendo um maior apoio e suporte técnico e financeiro aos convenientes, inclusive avaliando a possibilidade jurídica de criação de cadastro de projetistas aberto aos profissionais que se interessarem e disponível aos convenientes, e também a respeito da atuação e regulamentação por parte do ministério na criação de consórcios públicos intermunicipais, com base na Lei nº 11.107/05, para o desenvolvimento e gerenciamento de projetos na área de habitação nos respectivos municípios.*

*d) avaliação dos critérios adotados pela Caixa na caracterização da situação das obras, adotando, se for o caso, procedimentos diferenciados para tipos de obras, porte e dimensões.*

### *Recomendação 3*

*Que a SNSA, independente da atuação da Caixa, promova contatos diretos com os entes executores buscando apoiar e agilizar as providências para resolver os problemas citados.”*

Assim, apesar de fragilidades no acompanhamento das obras já terem sido apontadas no exame das contas de 2007 (item 7.1.1.1, fl. 228), tendo em vista as dificuldades inerentes à fiscalização dos diversos contratos de repasse assinados pelo Ministério, uma vez que este não possui uma estrutura ramificada nas unidades federativas, e as recomendações efetuadas pelo Controle Interno no intuito de melhorar o gerenciamento dos contratos pelo órgão, entende-se pertinente, antes de se propor outras medidas corretivas, aguardar a implementação das ações recomendadas.

As falhas indicadas devem ser **acompanhadas** nas contas do exercício de 2009, sem prejuízo, contudo, de que sejam objeto de **ressalva** nas presentes contas.

Importante destacar que se encontra em curso neste Tribunal auditoria na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (TC 024.361/2010-0) que busca avaliar o acompanhamento realizado pelo Ministério das Cidades e pela Caixa nos contratos de repasse celebrados no âmbito do Programa 0310 - Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, oriundos de dotações nominalmente identificadas (emendas parlamentares).

5.2.3 Não atendimento a recomendações do Relatório de Auditoria da Gestão de 2006 (fl. 210)

Em relação à contratação da empresa Ecoplan Engenharia Ltda. para gerenciamento do Programa de Ação Social em Saneamento - PASS-BID, o Controle Interno havia recomendado:

*“e) promova o aditamento do contrato de forma a fixar o percentual de 16 % como custos de “Administração Geral”, a fim de que só sejam pagas as faturas relativas a serviços da gerenciadora que considerem o parâmetro aditado;*

*f) apure a responsabilidade pela aprovação de planilhas de custos com sobrepreço sem suficiente embasamento técnico e sem manifestação quanto ao aumento exorbitante de 900% dos custos de “Administração Geral” em relação ao preço de referência.”*

O gestor informou que foram glosadas as parcelas pagas a maior e desde fevereiro de 2007 as medições teriam passado a ser calculadas e pagas com o percentual de 16%. Além disso, relata que o Programa teria enviado à empresa Ecoplan uma proposta de aditamento contratual na forma requerida pelo Controle Interno. Todavia, a empresa teria discordado da celebração de aditamento na forma proposta.

Em relação à apuração de responsabilidades, manifesta que teria submetido o processo à apreciação da Assessoria Especial de Controle Interno – AECI/MCIDADES para a instauração de Processo Administrativo Disciplinar. Contudo, como teria havido discordância dessa assessoria em relação ao Controle Interno, o processo teria sido instruído com novas informações e devolvido à Corregedoria-Geral da União- CGU para reexame.

As recomendações pendentes de implementação estão relacionadas a impropriedades inicialmente discutidas no âmbito do TC 021.248/2006-6 - contas consolidadas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades do exercício de 2005, conforme item 2.3 desta instrução. Nesse processo foi promovida a audiência dos gestores (Acórdão N° 6817/2009 – TCU – 1ª Câmara, Relação 35/2009, Sessão de 01/12/2009) em função da aceitação da proposta e contratação da empresa Ecoplan Engenharia Ltda. para o gerenciamento do programa PASS/BID, com início de valor acima do praticado no mercado para o item “administração geral”.

O Acórdão citado também determinou que se constituísse processo apartado para tratar das contas da SNSA do exercício de 2005, da promoção da audiência dos responsáveis e da oitiva da empresa. Assim, foi autuado o TC 000.442/2010-0, que se encontra em instrução na Unidade Técnica.

Dessa forma, entende-se que o assunto está sendo tratado no âmbito do referido processo, não carecendo de providências adicionais em relação às presentes contas.

## **6. ACÓRDÃO 1632/2008 – TCU – PLENÁRIO**

O referido Acórdão, Relação 27/2008 - Gab. Min. Ubiratan Aguiar – Plenário, de 13/08/2008, trata do julgamento das contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades no exercício de 2004, às quais estavam agregadas, por orientação normativa do TCU, as contas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. Na ocasião, determinou-se ao Ministério das Cidades:

*“12.6 elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, um estudo conclusivo sobre o custo/benefício do Acordo de Empréstimo Bird nº 4292 – BR, explicitando a posição do Ministério e as medidas a serem adotadas, se for o caso, tendo em vista os valores elevados das amortizações, superiores aos saques efetivados nos exercícios de 2003 e 2004, citados pela CGU no relatório de auditoria de gestão do exercício de 2004 do PMSSII (do item 5.19 ao item 5.19.3 da instrução);”*

Trata-se do Programa de Modernização do Setor Saneamento - PMSSII, que resultou do Acordo de Empréstimo 4292 – BR, celebrado entre o governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - BIRD, prevendo o repasse de recursos de US\$ 25 milhões e uma contrapartida de US\$ 3,75 milhões.

Por intermédio do Ofício 12036/2008/AECI/GM/MCidades, de 16/10/2008, o Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades encaminhou a este Tribunal o Memorando 475/2008-UGP/PMSS/SNSA/MCidades contendo as informações requeridas pelo item 12.6 do Acórdão 1.632/2008-P. Os documentos encaminhados encontram-se no Anexo 1.

O exame desses documentos revela que a situação de baixo desempenho financeiro, constatada pela CGU no relatório de auditoria de gestão do exercício de 2004, também foi objeto de destaque na **Mid Term Review** (“Revisão de Meio Termo do PMSSII”, que objetiva avaliar os resultados alcançados pelo programa durante sua implementação), realizada por integrantes do Ministério das Cidades, do Ministério do Planejamento e do BIRD, em Missão do Banco Mundial, em maio de 2005 (Anexo 1, fl. 36):

*“Em vista do baixo desempenho financeiro supracitado, a Missão sugeriu a conveniência de cancelamento de parte dos US\$ 19,3 milhões de recursos do Empréstimo ainda não desembolsados, argumentando que o histórico de baixos desembolsos sugeria como pouco provável que, nos 30 meses restantes para a conclusão do PMSSII, fosse possível o desembolso desses recursos, não obstante o dinamismo que hoje exhibe o Programa e as expectativas de aceleração dos desembolsos que sugere o montante de recursos já comprometidos e as novas contratações em andamento (US\$ 4,2 milhões).”*

Apesar disso, frente aos argumentos apresentados pelos gestores (An. 1, fl. 35) quanto ao incremento das atividades nos meses anteriores, o que indicaria maturação e retomada do Programa, e quanto a reformas institucionais e estruturais, que melhorariam os resultados do Programa, os integrantes da Missão resolveram manter o Acordo de Empréstimo (An. 1, fl. 37):

*“Tendo em conta os argumentos apresentados na seção anterior e a realidade do novo pedido de desembolso solicitado ao Tesouro (e incluído como Anexo III desta Ajuda Memória), a Missão concordou em manter o Acordo sem o cancelamento sugerido, mas mantendo um rigoroso acompanhamento da execução do Programa, em particular o monitoramento do Plano de Ação e os indicadores de resultados negociados durante a Missão e que se apresentam no parágrafo 38 desta Ajuda Memória.”*

O gestor afirma que o perfil dos trabalhos desenvolvidos pelo PMSSII – assistência técnica, estudos e publicações, capacitação, administração do SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, e outros – não permitiriam quantificar os resultados em termos de valores econômicos-financeiros. Isso impediria a realização de um estudo de relação custo/benefício, consoante o estabelecido no Acórdão (Anexo 1, fl. 18).

Acrescenta que, à época do encaminhamento das informações a este Tribunal, outubro de 2008, o Programa encontrava-se em seu último mês de execução, o que tornaria insubsistente o argumento que teria motivado a solicitação do estudo, qual seja, a constatação da equipe de auditoria da CGU de que haveria valores elevados de amortizações, superiores aos saques efetivados nos exercícios de 2003 e 2004, no Acordo de Empréstimo BIRD N° 4292 – BR (Anexo 1, fl. 18).

Informa ainda que o Programa teria alcançado até aquele momento (outubro de 2008) resultados altamente satisfatórios em termos de resultados técnico-operacionais. O quadro de baixo desempenho financeiro, verificado pela equipe de auditoria em 2004, teria sido totalmente revertido pelo novo ritmo empreendido pelo Programa a partir de 2005 (Anexo 1, fl. 18). Apresenta, assim, os resultados alcançados, as atividades desenvolvidas e desempenho econômico-financeiro do Programa (fls. 20 a 30).

Alega que as tabelas de desempenho financeiro apresentadas (fls. 29/30) demonstrariam que o Programa teria imprimido ritmo satisfatório à realização dos trabalhos, possibilitando um forte crescimento no desempenho do PMSSII e uma posição confortável quanto ao cumprimento de todo o Acordo de Empréstimo no prazo estabelecido. Além disso, à época das informações, outubro de 2008, restaria comprovar gastos no valor de US\$ 966.000,00 para conclusão do montante referente à parte de recursos externos. Em relação à contrapartida nacional, o programa já teria cumprido o Acordo de Empréstimo.

Frente ao exposto, as informações encaminhadas pelo gestor quanto: à correção, nos exercícios subsequentes, do desequilíbrio financeiro constatado pela CGU nos anos de 2003 e 2004; ao atingimento das metas do Programa; e à proximidade do fim do Acordo com a perspectiva de utilização integral dos recursos disponibilizados indicam que a impropriedade de amortizações superiores aos saques, que resultou na determinação do item 12.6 do Acórdão n° 1632/2008 – P, tenha sido sanada.

De toda forma, a questão deve ser **acompanhada** nas contas da SNSA nos exercícios subsequentes.

## 7. REGISTRO DE ACOMPANHAMENTOS

Conforme análise realizada, considerou-se objeto de acompanhamento nas próximas contas da Unidade os assuntos tratados nos subitens 2.1, 3.3, 5.1, 5.2.1, 5.2.2 e 6 desta instrução.

## 8. BENEFÍCIOS DE CONTROLE

Nos termos da Portaria TCU n.º 59/2004, registram-se os seguintes benefícios de controle resultantes da proposta de encaminhamento destes autos: melhoria na forma de atuação da unidade e aumento da expectativa de controle.

## 9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) julgar **regulares com ressalva**, nos termos do art. 1º, inciso I, art. 16, inciso II, art. 18 e art. 23, inciso II, da Lei 8.443/92, dando-se-lhes quitação, as contas dos Srs.:

a.1) Leodegar da Cunha Tiscoski (CPF 169.196.619-34), Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, considerando as seguintes impropriedades:

a.1.1) ressalvas indicadas na declaração do contador responsável pela unidade jurisdicionada (item 3.2 desta instrução);

a.1.2) relatório dos fatos sob apuração pelas Comissões de Inquérito em Processos Administrativos Disciplinares com descrição sucinta (item 3.3 desta instrução);

a.1.3) falhas na qualidade e confiabilidade dos indicadores de avaliação da gestão (item 5.2.1 desta instrução);

a.1.4) quantidade expressiva de obras, objetos de contratos de repasse de programas da SNSA (6001- Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte, 1138 – Drenagem Urbana Sustentável e 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto), em situação de atrasadas, paralisadas e não iniciadas (item 5.2.2 desta instrução); e

a.1.5) falhas indicadas no item 5.1 desta instrução (subitens “a” a “j”);

a.2) Márcio Galvão Fonseca (CPF 711.136.147-49), Diretor do Departamento de Água e Esgoto da SNSA, considerando a quantidade expressiva de obras, objetos de contratos de repasse de programas da SNSA (6001- Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte, 1138 – Drenagem Urbana Sustentável e 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto), em situação de atrasadas, paralisadas e não iniciadas (item 5.2.2 desta instrução);

b) julgar **regulares**, nos termos do art. 1º, inciso I, art. 16, inciso I, art. 17 e art. 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, dando-se-lhes quitação plena, as contas dos responsáveis Sérgio Antônio Gonçalves (CPF 025.571.488-22), Cezar Eduardo Scherer (CPF 632.244.887-00), Umberto Luiz Teixeira (CPF 309.417.929-00), Manoel Renato Machado Filho (CPF 344.239.401-59) e Norma Lúcia de Carvalho (CPF 508.126.886-00);

## 10. ASSINATURAS

6ª SECEX, 2ª Divisão, em 05 de fevereiro de 2010.

Maurício Lopes Casado Júnior  
*Auditor Federal de Controle Externo*  
Matr. 6574-9

De acordo.

6ª SECEX, 2ª Diretoria Técnica, em        de        de 2011.

Mônica Maria Torquato Villar  
*Diretora - Matr. 6468-8*