



**TC 032.176/2010-4**

**Tipo:** Tomada de contas, exercício de 2009.

**Unidade jurisdicionada:** Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA/MCidades).

**Responsáveis:** Leodegar da Cunha Tiscoski (CPF 169.196.619-34), Sérgio Antônio Gonçalves (CPF 025.571.488-22), Márcio Galvão Fonseca (CPF 711.136.147-49) e outros.

**Procurador:** não há.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Proposta:** de sobrestamento das contas do Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski, de julgamento das contas dos demais responsáveis e de ciência à Unidade.

## Introdução

1. Trata-se de tomada de contas ordinária da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (SNSA/MCidades), relativa ao exercício de 2009.

## Responsáveis

2. Em observância ao art. 10 da Instrução Normativa TCU 57/2008, de 27/8/2008, aplicável ao exercício em exame, somente devem ter suas contas julgadas os servidores com as seguintes naturezas de responsabilidade: dirigente máximo da unidade jurisdicionada que apresenta as contas ao Tribunal, membro de diretoria (dirigente com hierarquia imediatamente inferior ao dirigente máximo da unidade jurisdicionada) e membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por atos de gestão, bem como seus substitutos.

3. Conforme o art. 10 da IN/TCU 57/2008 e Ofício 9392/2010/SNSA/MCidades, de 6/12/2010 (peça 10, p. 1-2), respondem pelos atos de gestão praticados no período de 1º/1/2009 a 31/12/2009, os seguintes agentes:

**Nome:** Leodegar da Cunha Tiscoski

**CPF:** 169.196.619-34

**Natureza da Responsabilidade:** Dirigente Máximo da SNSA

**Cargo:** Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

**Período de gestão:** 1º/1/2009 a 31/12/2009

**Nome:** Sérgio Antônio Gonçalves

**CPF:** 025.571.488-22

**Natureza da Responsabilidade:** Dirigente Máximo da SNSA - Substituto e membro de Diretoria

**Cargo:** Diretor do Departamento de Articulação Institucional

**Período de gestão:** 1º/1/2009 a 31/12/2009

**Nome:** Norma Lúcia de Carvalho

**CPF:** 508.126.886-00

**Natureza da Responsabilidade:** membro de Diretoria

**Cargo:** Diretora do Departamento de Articulação Institucional – Substituta

**Período de gestão:** 1º/1/2009 a 31/12/2009



**Nome:** Márcio Galvão Fonseca

**CPF:** 711.136.147-49

**Natureza da Responsabilidade:** membro de Diretoria

**Cargo:** Diretor do Departamento de Água e Esgotos

**Período de gestão:** 1º/1/2009 a 31/12/2009

**Nome:** Cezar Eduardo Scherer

**CPF:** 632.244.887-00

**Natureza da Responsabilidade:** membro de Diretoria

**Cargo:** Diretor do Departamento de Água e Esgotos - Substituto

**Período de gestão:** 1º/1/2009 a 31/12/2009

**Nome:** Manoel Renato Machado Filho

**CPF:** 344.239.401-59

**Natureza da Responsabilidade:** membro de Diretoria

**Cargo:** Diretor do Departamento de Cooperação Técnica - Interino

**Período de gestão:** 1º/1/2009 a 31/12/2009

**Nome:** Hélio José de Freitas

**CPF:** 295.016.951-15

**Natureza da Responsabilidade:** membro de Diretoria

**Cargo:** Diretor do Departamento de Cooperação Técnica - Substituto

**Período de gestão:** 1º/1/2009 a 31/12/2009

#### **Histórico do órgão, estrutura e principais normativos específicos**

4. O Ministério das Cidades foi criado por meio da Medida Provisória 103, de 1º/3/2003, convertida na Lei 10.683/2003, de 28/5/2003, e sua estrutura regimental foi instituída pelo Decreto 4.665/2003, de 3/4/2003. A composição orgânica e as competências da SNSA encontram-se regulamentadas nos artigos 2º, inciso II, alínea 'b', e 11 do anexo ao citado decreto.

5. Conforme esses dispositivos, a SNSA está estruturada em três departamentos: Departamento de Água e Esgotos (Dages), Departamento de Articulação Institucional (Darin) e Departamento de Cooperação Técnica (DDCOT).

6. Dentre as principais competências da SNSA, estabelecidas no Decreto 4.665/2003 e na Portaria 227/2003, alterada pela Portaria 383, de 18/8/2005, destacam-se:

- a) formular, propor, acompanhar a implantação e avaliar a Política Nacional de Saneamento Ambiental e o respectivo Plano Nacional, em sintonia com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano e regional, e em articulação com a área de saneamento ambiental do Conselho das Cidades;
- b) promover a compatibilização da Política Nacional de Saneamento Ambiental com as demais políticas públicas, em especial com as de saúde, meio ambiente e de recursos hídricos;
- c) promover a articulação com as instituições e órgãos que atuam ou se relacionam com o saneamento ambiental;
- d) incentivar o desenvolvimento tecnológico do setor de saneamento ambiental, em articulação com as instituições de pesquisa e de difusão tecnológica, bem assim com os demais segmentos produtivos a ele relacionados;
- e) promover e acompanhar a regulamentação da prestação de serviços de saneamento ambiental;
- f) promover e coordenar programas e ações visando à universalização dos serviços de saneamento ambiental, incluindo o saneamento rural.

7. De acordo com informações constantes do TC 024.817/2009-0 (peça 4, p. 9), referente a Levantamento realizado na SNSA/MCidades, os principais produtos resultantes da ação da SNSA são os contratos de repasse, os termos de compromisso e os contratos de financiamento de obras de saneamento.

8. Os contratos de repasse são celebrados com recursos originários do OGU e envolvem obras não inseridas no PAC. Em geral, os recursos usados para celebração dos contratos de repasse são oriundos de emendas parlamentares inseridas no orçamento do MCidades.

9. Os termos de compromisso também utilizam recursos oriundos do OGU, no entanto, envolvem apenas obras inseridas no PAC. Esse instrumento foi previsto no artigo 3º da Lei 11.578/2007, que trata da criação do Programa de Aceleração do Crescimento, e difere-se do contrato de repasse por ser uma transferência obrigatória de recursos financeiros (o contrato de repasse é transferência voluntária e é regido pela IN-STN 01/1997, pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008 e, atualmente, pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507, de 24/11/2011).

10. Os contratos de financiamento são instrumentos firmados visando à consecução de obras de saneamento com recursos onerosos, isto é, provenientes de empréstimo, em geral do FGTS e do FAT. Esses instrumentos são regidos por Instruções Normativas elaboradas pelo MCidades e por decisões do Conselho Curador do FGTS e do Codefat (Conselho Deliberativo do FAT).

11. Consta ainda do TC 024.817/2009-0 (peça 4, p. 9), informação de que o MCidades e a SNSA não possuem capilaridade suficiente para operacionalização das obras de saneamento em todo território nacional. Desse modo, o MCidades celebrou com a Caixa os Contratos 06/2006 e 44/2007, que tratam da prestação de serviços na execução das ações e programas geridos pelo ministério. O Contrato 06/2006 regulamenta a operacionalização de obras não inseridas no PAC, enquanto que o Ajuste 44/2007 estabelece atribuições à Caixa e ao MCidades no que toca às obras inseridas no citado programa.

### **Principais programas e ações**

12. Tomando-se por base informações constantes do Relatório de Gestão da SNSA (peça 3, p. 27-105), relativo ao exercício de 2009, são doze as ações orçamentárias sob responsabilidade da Unidade, as quais encontram-se distribuídas em oito Programas de Governo abaixo mencionados:

- a) Programa 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto;
- b) Programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários;
- c) Programa 1136 – Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana;
- d) Programa 0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano;
- e) Programa 6001 – Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte;
- f) Programa 6002 – Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte;
- g) Programa 8007 – Resíduos Sólidos Urbanos; e
- h) Programa 1138 – Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial.

13. Destaca a SNSA que (peça 3, p. 25), ao final do exercício de 2009, havia 8.846 contratos de repasse em vigor, celebrados com recursos do Orçamento Geral da União, e que as seguintes ações orçamentárias congregavam mais de 65 % do valor total desses contratos (peça 3, p.11 e 25):

- a) Ação 1OS5 (Programa 1128) – Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou Municípios e Consórcios Públicos com mais de 150.000 Habitantes;
- b) Ação 1N08 (Programa 0122) – Apoio a Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50.000 Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150.000 Habitantes;
- c) Ação 1OSC (Programa 0122) – Apoio a Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, Municípios com mais de 50.000 Habitantes ou Integrantes de Consórcios Públicos com mais de 150.000 Habitantes;

14. Menciona ainda que outros 25 % do valor total dos contratos foram alocados na Ação 1D73 (Programa 0310) – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, oriunda de emendas parlamentares.

#### Desempenho Orçamentário/Financeiro

Execução orçamentária e financeira da LOA/2009	Valores em Reais
Orçamento autorizado (a)	5.104.799.019,00
Restos a Pagar de exercícios anteriores processados e não processados (b)	3.995.744.079,31
Total disponível (a+b)	9.100.543.098,31
Despesa empenhada	4.363.807.901,02
Despesa liquidada	858.338.632,12
Despesa paga	667.208.126,03
Inscrição de Restos a Pagar	6.227.457.175,90

Fonte: Siafi

15. Informações constantes do Relatório de Avaliação de Gestão dão conta de que a liberação do orçamento ao final do exercício, conforme tem ocorrido nos últimos anos, tem restringido a execução físico-financeira governamental e ocasionado a inscrição de valores elevados em Restos a Pagar para o exercício seguinte. Elementos adicionais acerca do desempenho orçamentário e financeiro da SNSA encontram-se nos itens 37 a 39 desta instrução.

#### Processos conexos

##### TC 015.202/2009-6 – Contas do exercício de 2008

16. Apreciado por meio do Acórdão 4.709/2011 – TCU – 1ª Câmara, Sessão de 21/6/2011, Ata 21/2011, Ministro – Relator Marcos Bemquerer Costa. **Julgadas regulares com ressalva e regulares as contas** dos então responsáveis pelas contas do órgão. Não foram expedidas determinações à Unidade.

##### TC 024.361/2010-0 – Auditoria de Conformidade

17. Cuidam os autos de Auditoria de Conformidade realizada pela 6ª Secex na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (SNSA/MCidades) e na Caixa Econômica Federal (Caixa), com o objetivo de examinar questões suscitadas no Acórdão 727/2010 – TCU – Plenário (TC 024.817/2009-0), que cuidou de levantamento de auditoria para fins de identificar a necessidade de fiscalizações a serem feitas oportunamente pelo TCU em atividades consideradas estratégicas para o regular e eficiente funcionamento da SNSA.

18. A fiscalização abrangeu os contratos de repasse firmados pelo Ministério das Cidades, cujos objetos são afeitos à SNSA, com recursos provenientes de dotações nominalmente identificadas (emendas parlamentares) previstas no Orçamento Geral da União (OGU). Esses contratos possuem valores abaixo de R\$ 1.000.000,00 e foram celebrados no âmbito do Programa 0310-Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano.

19. Informações constantes do relatório de auditoria mencionam a ocorrência de irregularidades, entre outras, devido a descompassos na execução físico-financeira de contratos de repasse assinados entre 2007 e 2010 (peça 3, p. 14 - 51, e peça 4, p 1 – 46, do TC 024.361/2010-0). Observaram-se obras com execução física atestada pela Caixa sem a devida alocação de recursos financeiros pelo Ministério das Cidades e obras com recursos financeiros alocados nas contas vinculadas dos contratos de repasse sem a correspondente execução física, ou seja, recursos ociosos.

20. Diante disso, por meio de despacho do Ministro Relator Marcos Bemquerer (peça 4, p. 49, do TC 024.361/2010-0) e de despacho do Secretário da 6ª Secex (peça 91), foram promovidas audiências do Secretário Executivo do Ministério das Cidades (SE/MCidades), Sr. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo, da Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades (SPOA/MCidades), Sra. Magda Oliveira de Myron Cardoso, do Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (SNSA/MCidades), Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski, e dos Superintendentes Nacionais de Repasses da Caixa Econômica Federal (SUREP/Caixa), Srs. José Carlos Medaglia Filho e Ivan Domingues das Neves, responsáveis à época dos fatos.

21. Considerando que o Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (SNSA/MCidades), Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski, faz parte do rol de responsáveis nas presentes contas, e que há proposta de rejeição de suas razões de justificativas e de aplicação de multa no âmbito do TC 024.361/2010-0, entende-se pelo **sobrestamento** de suas contas até o julgamento do mérito do referido processo pelo Tribunal.

#### **Determinações/recomendações exaradas no exercício em exame**

22. Informações constantes do relatório de gestão e do sistema Sinergia do TCU dão conta de dezoito acórdãos proferidos pelo Tribunal no exercício de 2009, bem como das providências adotadas pela SNSA em conjunto com a Caixa (peça 4, 178-206). Observa-se, a partir da análise dessas informações, que as determinações/recomendações proferidas são objeto de acompanhamento pelas Secretarias Estaduais do Tribunal (Secex-SP, Secex-ES, Secex-CE, Secex-RO, Secex-MG, Secex-RN, Secex-MT e Secex-PB), à exceção dos Acórdãos 2462/2009-TCU-Plenário e 2354/2009-TCU-Plenário, a seguir mencionados:

#### **Acórdão 2462/2009-TCU-Plenário, sessão de 21/10/2009**

23. Cuidam os autos de Auditoria de Natureza Operacional realizada com o objetivo de avaliar as políticas públicas e ações governamentais voltadas para a segurança hídrica do semiárido brasileiro diante dos cenários de mudanças climáticas. Foram proferidas as seguintes recomendações, constantes do TC 026.061/2008-6:

9.3. recomendar ao Ministério das Cidades e à Fundação Nacional de Saúde – FUNASA que examinem a conveniência e oportunidade de:

9.3.1. ampliar o auxílio técnico-operacional às Prefeituras Municipais, com vistas a minimizar a deficiência na capacidade técnica dos Municípios de elaboração e operação de projetos de coleta e tratamento de esgoto e de gestão de resíduos sólidos, possibilitando, com isso, o incremento da prestação desses serviços, em especial naqueles integrantes do Semi-árido; e

9.3.2. estimular a implementação de infra-estrutura e serviços relacionados com as ações de saneamento básico, mediante mecanismos de cooperação entre os entes federados, priorizando, na medida do possível, as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso a esse serviço.

24. De acordo com informações da SNSA (Ofício 9836/2009/SNSA/MCidades), foi realizado o 1º Ciclo da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento (Recesa), por meio da qual foram desenvolvidos diversos cursos, e produzido material didático com vistas à capacitação dos municípios para elaboração e operação de projetos de saneamento básico. Outrossim informou acerca da realização do 2º ciclo da Recesa, previsto para 2010. Mencionou ainda acerca da disponibilização do curso de educação a distância sobre "Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos", promovido pela Escola Nacional de Serviços Urbanos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, bem como sobre o apoio dado pela Unidade à constituição de consórcios públicos para iniciativas de saneamento, ao atendimento a demandas de associações de municípios para elaboração de palestras sobre a Lei de Consórcios Públicos e ao MMA, no que se refere à capacitação de municípios para gestão associada de resíduos sólidos (peça 4, p. 202).

25. Diante das informações apresentadas, entende-se que a SNSA vem adotando as recomendações propostas.

#### **Acórdão 2354/2009-TCU-Plenário, sessão de 7/10/2009**

26. Cuidam os autos de Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar as ações governamentais destinadas às Zonas Costeiras Brasileiras, ante a ameaça de elevação do nível dos oceanos em um cenário de mudanças climáticas.

27. Foram efetuadas recomendações à Casa Civil da Presidência da República, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), por intermédio dos subitens 9.1 a 9.4 do referido acórdão, bem como determinado à 8ª Secex que, quando do monitoramento, verificasse o resultado das ações implementadas no âmbito do VII Plano Setorial para os Recursos do Mar relativas à diretriz "redução das vulnerabilidades do país às mudanças do clima". Foi determinado ainda o encaminhamento de cópia do acórdão, relatório e voto ao MCidades e a outros órgãos.

28. Consoante mencionado, a verificação da implementação das recomendações proferidas aos citados órgãos está sob a responsabilidade da 8ª Secex. Outrossim, observa-se que não foi efetuada determinação ao MCidades ou às suas Secretarias.

#### **Acompanhamento de pontos remetidos por contas anteriores**

29. De acordo com informações constantes do processo de contas da SNSA, relativo ao exercício de 2008, as falhas apontadas pelo Controle Interno, que devem ser objeto de acompanhamento nas contas do exercício de 2009, referem-se ao não atendimento à DN TCU 94/2008, quanto à qualidade e confiabilidade dos indicadores utilizados para avaliação da gestão, e a obras/serviços objetos dos contratos de repasse, relativos a programas da SNSA, em situação de paralisados, atrasados e não iniciados (TC 015.202/2009-6, peça 1, p. 7-11).

30. Essas falhas, que ainda se encontram pendentes de solução pela SNSA, são objeto de avaliação em itens específicos da presente instrução.

### Exame das peças que formam o processo

31. As contas ordinárias em exame apresentam as peças processuais obrigatórias exigidas pelo art. 13 da Instrução Normativa TCU 57/2008, assim como pelo art. 2º da Decisão Normativa TCU 102/2009, aplicáveis ao exercício em apreço.

32. Nesse sentido, e procedido o exame das contas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA/MCidades), foi possível verificar as seguintes peças processuais: Rol de Responsáveis (peça 10, p.1-2); Relatório de Gestão (peças 3, 4 e 5); Declaração da Unidade de Pessoal quanto ao atendimento por parte dos responsáveis da obrigação de apresentação da declaração de bens e rendas (peça 17, p. 3); Relatório de Auditoria de Gestão, emitido pelo órgão de Controle Interno (peça 7); Certificado de Auditoria, emitido pelo órgão de controle interno (peça 8, p. 1-2); Parecer do Dirigente do órgão de controle interno (peça 8, p. 3-4); e Pronunciamento Ministerial ou de autoridade equivalente (peça 17, p. 4).

33. Registre-se que o Rol de Responsáveis disponibilizado pela unidade (peça 2) apresentou preenchimento em desconformidade com as disposições da Instrução Normativa TCU 57/2008, por abarcar servidores com natureza de responsabilidade incompatível com o previsto naquele normativo. Com vistas ao saneamento da questão, foi promovida diligência à unidade (peça 9), que, em resposta, apresentou as informações constantes do Ofício 9392/2010/SNSA/MCidades (peça 10).

34. O Relatório de Gestão dos responsáveis, bem como o Relatório de Auditoria de Gestão, elaborado pelo Controle Interno, contêm os elementos aplicáveis à unidade jurisdicionada, nos termos da Decisão Normativa TCU 102/2009.

35. Saliente-se que o Certificado de Auditoria emitido pelo órgão de controle interno atestou como **regular** a gestão dos responsáveis arrolados no Rol de Responsáveis da SNSA (peça 8, p. 1-2), conclusão acolhida pelo Parecer do Dirigente de Controle Interno (peça 8, p. 3-4). A Autoridade Ministerial declarou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório de Auditoria de Gestão e no Certificado de Auditoria, bem como do Parecer da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (peça 17, p. 4).

### Pontos levantados pelo Relatório do Controle Interno com reflexo nas contas ou que mereçam ser destacados

36. De acordo com o Relatório de Auditoria de Gestão 244130, os trabalhos de auditoria foram realizados no período de 1º/9 a 27/10/2010, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal (peça 7, p. 3).

### Avaliação de desempenho

37. No que se refere à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, relatou a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) a ocorrência de baixa execução financeira das ações orçamentárias do exercício, causada pela liberação do orçamento ao final do exercício, o que obrigou os gestores das ações orçamentárias a proceder às contratações e aos respectivos empenhos tardiamente, gerando distorção na execução orçamentária e financeira dos programas de governo. Como consequência, mencionou o órgão de controle, que a maior parte da execução físico-financeira do exercício ocorreu por meio da rubrica 'Restos a Pagar de Exercícios Anteriores'.

38. Informou ainda a SFC que, no início do exercício de 2009, a citada rubrica apresentava o montante de R\$ 3.995.744.079,31, que somada à dotação orçamentária da LOA/2009, no valor de

R\$ 5.104.799.019,00, alcançava R\$ 9.100.543.098,31, disponíveis para aplicação no exercício, e que, ao final do exercício foram inscritos em restos a pagar o valor de R\$ 6.227.457.175,90, representando aumento de 55,85% na rubrica ‘Restos a Pagar de Exercícios Anteriores’.

39. Complementou informando que o valor liquidado da dotação orçamentária, em 2009, foi de R\$ 858.338.632,12 e que o valor de ‘Restos a pagar de Exercícios Anteriores’ pagos alcançou o montante de R\$ 1.268.753.172,31, correspondendo ao total de R\$ 2.127.091.804,43, cerca de 23,7% do total disponível para aplicação no exercício (R\$ 9.100.543.098,31), o que, segundo o órgão de controle, mostra baixo desempenho da unidade examinada (peça 7, p. 6).

### Análise de conformidade

40. De acordo com o Controle Interno não foram verificadas constatações relevantes, nas auditorias realizadas no exercício de 2009, nos projetos BR-*Housing Sector TAL* (Projeto TAL – BIRD 7338) e no PMSS II – PNUD (BRA/99/030) – Auditoria de Encerramento.

41. A partir das ações de controle desenvolvidas ao longo do exercício de 2009 e da análise do processo de contas apresentado pela SNSA, o órgão de controle interno realizou avaliações e exames que resultaram nas constatações identificadas no “Anexo I ao Relatório 224130 – Demonstrativo de Constatações” (peça 7, p. 9-58), a seguir transcritas:

- a) inexistência de indicadores de desempenho dos programas de governo (item 1.1.1.1 do Anexo I);
- b) contratos de repasse assinados em 2009 não têm obras iniciadas (item 2.1.1.1 do Anexo I);
- c) fragilidades no acompanhamento da execução dos contratos de repasse, levando a grandes atrasos no início das obras (item 2.1.1.2 do Anexo I);
- d) fragilidades na supervisão da execução dos contratos de repasse, levando a grande número de contratos cujas obras apresentam problemas (item 2.1.1.3 do Anexo I);
- e) verificação, constante em fiscalizações realizadas pela CGU, de falhas construtivas e baixa qualidade dos materiais empregados na execução de obras com repasse de recursos do Ministério das Cidades (item 2.1.1.4 do Anexo I);
- f) descumprimento da legislação tributária ensejando ocorrência potencial de dano aos cofres da Previdência Social e descumprimento da lei de responsabilidade fiscal (item 2.1.1.5 do Anexo I);
- g) fragilidades no acompanhamento das obras paralisadas, em atraso ou não iniciadas (item 2.1.1.6 do Anexo I).

42. Observa-se que as falhas da gestão estão relacionadas, principalmente, a deficiências nos controles e no acompanhamento da SNSA na execução dos contratos de repasse. Segundo a SFC, “não foi identificada ocorrência de dano ao erário ou não foi possível, em função dos exames realizados, efetuar a estimativa de eventual prejuízo” (peça 7, p. 7).

43. A falha constante da alínea “a” é objeto de análise no item 86 da presente instrução. As demais constatações, relativas às alíneas “b” a “g” acima, são abordadas a seguir.

**Contratos de repasse assinados em 2009 não têm obras iniciadas** (item 2.1.1.1 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 224130, peça 7, p. 12-20) / **Fragilidades no acompanhamento da execução dos contratos de repasse, levando a grandes atrasos no início das obras** (item 2.1.1.2 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 224130, peça 7, p. 20-27) / **Fragilidades na supervisão da execução dos contratos de repasse, levando a grande número de contratos cujas obras apresentam problemas** (item 2.1.1.3 do relatório do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 224130, peça 7, p. 27-32) / **Fragilidades no acompanhamento das obras paralisadas, em**

**atraso ou não iniciadas** (item 2.1.1.6 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 224130, peça 7, p. 45-55)

44. O Relatório de Auditoria de Gestão 244130, relativo ao exercício de 2009, apresentou algumas constatações relacionadas a falhas da SNSA no acompanhamento das obras paralisadas, em atraso ou não iniciadas (itens 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3, e 2.1.1.6 do Anexo I do referido relatório). Faz-se a seguir relato das falhas identificadas pela SFC, das recomendações efetuadas e das providências que estão sendo adotadas no âmbito da Unidade com vistas ao saneamento dessas questões.

45. No que se refere aos contratos de repasse assinados em 2009 (item 2.1.1.1 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 224130), a SFC constatou, a partir de levantamento efetuado, em julho de 2010, na base de dados do Sistema de Acompanhamento de Programas de Fomento da Caixa Econômica Federal (SIAPF/Caixa), que, dos 3.427 contratos celebrados no referido exercício (2009), relativos aos programas da SNSA, 3.331 contratos encontram-se com as respectivas obras ainda não iniciadas (97,20% do total), consoante peça 7, p. 12.

46. Quanto à constatação relativa ao acompanhamento da execução dos contratos de repasse (item 2.1.1.2 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 224130), observou a SFC, por meio do SIAPF/Caixa, que o tempo decorrido entre a data de assinatura dos contratos e o início das respectivas obras ultrapassou os 120 dias previstos nos normativos da SNSA. O tempo médio para o início dos empreendimentos foi de 11,9 meses, consoante informação à peça 7, p. 20. Esses contratos foram celebrados em exercícios anteriores a 2009.

47. Mencionou ainda a SFC a ocorrência de falha relativa à supervisão da execução dos contratos de repasse (item 2.1.1.3 do relatório do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 224130). Relatou o órgão de controle que 79,30% dos contratos de repasse estão com obras não iniciadas, paralisadas ou atrasadas, conforme informação à peça 7, p. 27. Esses contratos abrangem o período de 2004 a 2009 (peça 7, p. 27). No que se refere ao exercício de 2009, 3.331 contratos celebrados não possuem as respectivas obras iniciadas, consoante comentado anteriormente, e quatro encontram-se com as obras atrasadas.

48. Ocorrência semelhante foi mencionada no item 2.1.1.6 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 224130 (peça 7, p.45). Tal questão, apontada pela SFC no Relatório de Auditoria de Gestão 224304, foi objeto de análise pelo Tribunal no âmbito do TC 015.202/2009-6 (peça 1, p. 9-11), referente ao processo de contas da SNSA do exercício de 2008.

49. De acordo com informações constantes do referido processo de contas, o Controle Interno realizou 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. 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.

50. Segundo o órgão de controle interno, a partir de levantamento efetuado no banco de dados da Caixa nos contratos de repasse firmados nos anos de 2004 a 2008, foram constatadas falhas na gestão da SNSA, tendo em vista que os percentuais de obras em situação de atrasadas, paralisadas e não iniciadas se encontravam em valores expressivos, razão pela qual foram efetuadas, entre outras, as seguintes recomendações à Unidade:

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.

51. Após análise da questão, esta 6ª Secex assim se manifestou (TC 015.202/2009-6, peça 1, p. 11):

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. (grifos do original)

52. Informações constantes do Relatório de Auditoria de Gestão 244130, relativo ao exercício de 2009, dão conta das medidas adotadas pela SNSA acerca da questão. A Unidade, diante da limitação de recursos humanos, propôs, como objetivo inicial, intensificar a gestão nas obras atrasadas e paralisadas, que dispunham de recursos em conta nos exercícios de 2007 e de 2008, as quais representavam, respectivamente, 406 e 41 intervenções de saneamento (peça 7, p 46), conforme Plano de Providências Permanente de 2009. A SNSA informou ainda que os contratos de empreendimentos celebrados em 2009 não foram considerados, uma vez que, em sua maioria, não apresentavam evolução significativa para serem monitorados. Os contratos de empreendimentos celebrados nos exercícios de 2005 e de 2006 também não foram objeto de atuação, pois, segundo a Unidade, o prazo de validade, previsto no Decreto 6.625/2008, dos restos a pagar não processados inscritos nos referidos exercícios havia expirado, o que impossibilitava a continuidade desses contratos.

53. Decorridos cerca de doze meses, a SNSA informou ao controle interno que, das 447 obras que se encontravam paralisadas ou atrasadas, 192 (43%) foram concluídas e 43 (9,6%) encontravam-se em andamento 'normal', o que representava 52,6% do total das obras constantes do Plano de Providências acordado. No entender da Unidade, o resultado apresentado foi satisfatório, consideradas suas limitações de pessoal e tendo em vista não dispor de estrutura descentralizada.

54. A SFC acatou parcialmente as justificativas apresentadas pela SNSA. Ressaltou, entretanto, a necessidade de a Unidade dedicar maior esforço nos contratos que se encontram em situação de "obras não iniciadas", que de acordo com o órgão de controle, apresentava em julho de 2010, o total de 1.812 contratos (47%) assinados em 2008 nessa situação, comprometendo recursos do OGU no montante de R\$ 1.044.098.339,77 (peça 7, p. 52).

55. Diante disso, foram efetuadas, entre outras, as seguintes recomendações à SNSA:

1) Concentre esforços junto à Caixa/Convenientes no sentido da retomada das obras paralisadas ou rescinda os contratos, analise a funcionalidade da parcela executada e, se for o caso, instaure Tomada de Contas Especial - TCE;

2) Adote procedimentos junto à Caixa/Convenientes para agilizar os contratos com obras não iniciadas;

56. Há que se comentar que SNSA, ao se manifestar acerca dos contratos de repasse assinados em 2009, cujas obras ainda não tinham sido iniciadas (item 2.1.1.1 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 224130, peça 7, p. 12-20), informou que se encontram, entre as atribuições dos governos estaduais e municipais, no que tange a execução dos contratos/termos de compromisso, a submissão dos projetos técnicos à análise da Caixa, a apresentação do correspondente licenciamento ambiental do empreendimento, bem como da documentação comprobatória da posse e do domínio das áreas onde serão realizados os empreendimentos. Assim, caso esses requisitos técnicos não tenham sido integralmente atendidos, aplica-se a condição suspensiva prevista contratualmente, que resguarda a observância da legislação federal que disciplina a matéria.

57. Nesse sentido, concluiu a SNSA que a responsabilidade pela extrapolação dos prazos para início das obras não pode ser imputado à gestão deficiente da execução dos contratos pela Caixa ou à falta de atuação tempestiva e eficaz da SNSA. De acordo com a Unidade, a manutenção dos contratos em condição suspensiva atesta o zelo da Caixa e da SNSA no cumprimento de suas obrigações legais.

58. A despeito das justificativas apresentadas, a SFC entendeu que a Caixa e a SNSA, como executores de programas de governo, não atuam de forma eficaz sobre os convenientes visando a agilizar a solução das pendências e o imediato início das obras (peça 7, p.16). Citou ainda o Acórdão 2824/2009 – TCU – Plenário, de 26/11/2009, em que foi determinado à Secretaria Executiva do MCidades que:

exija, previamente à celebração dos contratos de repasse, a apresentação, pelo ente beneficiário, do projeto técnico da obra e do comprovante da titularidade da área de intervenção, assim como as prévias análise e aprovação dos setores técnicos competentes, restringindo a utilização da exceção prevista no item 17.1 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades somente aos casos em que for expressamente justificada a necessidade de formalização da transferência voluntária sem os referidos documentos, em atenção aos princípios da legalidade, motivação e eficiência;

59. Recomendou então o órgão de Controle à SNSA que atue junto à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades visando à alteração dos normativos daquela pasta que regem a celebração de contratos de repasse, tendo também sugerido à Unidade a adoção de alguns procedimentos (peça 7, p. 18).

60. Cite-se ainda que SNSA, ao se manifestar acerca da constatação da SFC de que 79,30% dos contratos de repasse apresentavam obras não iniciadas, atrasadas ou paralisadas (item 2.1.1.3 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 224130, peça 7, p. 27/32), alegou, como causa para a falha identificada, a carência de pessoal na Unidade, de maneira a fazer um acompanhamento mais efetivo desses contratos, bem como a ocorrência, via de regra, de contingenciamento de recursos.

61. Informações constantes do Relatório de Auditoria de Gestão 201108964 (TC 027.843/2011-4, peça 5, p. 29-38), relativo ao exercício de 2010, dão conta de que o órgão de controle interno efetuou análise acerca das providências adotadas pela SNSA para atender às recomendações apontadas no Relatório de Auditoria de Gestão 244130, relativo ao exercício de 2009.

62. No que se refere à falha constante do item 2.1.1.1 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 244130 ('Contratos de repasse assinados em 2009 não têm obras iniciadas'), para a qual

havia recomendação para que a SNSA atuasse junto à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades visando à alteração dos normativos que regem a celebração de contratos de repasse, a Unidade informou que as aplicações de recursos de transferências obrigatórias, regidas pela Lei 11.578/2007, seguem formato similar ao sugerido pelo Controle Interno no que se refere às seleções públicas. Ainda, em relação às transferências voluntárias (emendas parlamentares), a maioria dos recursos são empenhados no último dia de exercício, tendo em vista os constantes contingenciamentos. Afirmou ainda que não há como saber antecipadamente quais os municípios que serão beneficiados por emendas. Assim, ressaltou que há decisões e procedimentos que transcendem a governabilidade da SNSA e do MCidades (TC 027.843/2011-4, peça 5, p. 30-34).

63. Quanto às constatações 2.1.1.2, 2.1.1.3 e 2.1.1.6 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 244130, a SNSA assim expôs sobre as providências adotadas (TC 027.4883/2011-4, peça 5, p. 38):

A fim de atender às recomendações constantes dos itens 2.1.1.2, 2.1.1.3 e 2.1.1.6, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental irá criar um Grupo Técnico de Trabalho, cujo objetivo será definir e implementar procedimentos operacionais padrão que permitam melhor controle e monitoramento dos contratos de repasse que estão com obras não iniciadas, paralisadas e atrasadas.

A concepção do GT fundamenta-se na necessidade da SNSA em equacionar as pendências que vem sendo recorrentemente apontadas pelos Órgãos de Controle naquilo que compete ao Ministério das Cidades, sem, contudo, ferir o pacto federativo, o qual aufere aos entes subnacionais a prerrogativa de “fazer” ou “deixar de fazer”.

Cumprе ressaltar que a SNSA vem gradativamente acumulando expertise na solução de diversos problemas que afetam o andamento das obras sob sua responsabilidade, mesmo sem ser notificada pelos Órgãos competentes de controle, e busca constantemente o aperfeiçoamento e aprimoramento de suas ações, muitas vezes de maneira preventiva, como é o caso dos sucessivos aprimoramentos nos procedimentos descritos nos Manuais de contratação e execução de programas do Ministério das Cidades, além de outros normativos que são constantemente atualizados.

De forma a induzir os proponentes a agilizarem o início de obras, a SNSA irá propor à Secretaria Executiva a inclusão de um dispositivo normativo tal qual previsto no Manual PAC 2010\_2011, contendo a seguinte redação:

15.3 O primeiro desembolso do Contrato de Repasse deverá ser efetuado em até 12 (doze) meses, contados a partir da data de sua assinatura, admitida prorrogação ou prorrogações por, no máximo, igual período, mediante justificativa fundamentada do Proponente, avaliação da Caixa, aprovação do MCidades e autorização do Gepac.

15.3.1 Ao final do prazo fixado no item 15.3, sem a realização do primeiro desembolso, acarretará a rescisão do Contrato de Repasse.

64. A SFC acatou as providências adotadas pela SNSA, manifestando-se da seguinte forma:

Tendo em vista a repetição de constatações acerca de falhas no acompanhamento de transferências ao longo das auditorias dos exercícios anteriores, com ocorrência de novas constatações neste relatório, esta Controladoria estará atenta aos resultados da atuação da Unidade, inclusive quanto aos resultados do Grupo Técnico de Trabalho. (grifos nossos)

65. Como visto, têm sido apontadas falhas da SNSA em sucessivos exercícios (2008, 2009 e 2010) quanto ao controle e monitoramento dos contratos de repasse, representadas por obras não iniciadas, paralisadas e atrasadas.

66. Cabe observar que o Tribunal identificou falhas de mesma natureza quando da realização de Levantamento na SNSA para fins de avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações a serem feitas oportunamente em atividades consideradas estratégicas para o regular e eficiente funcionamento da Unidade (TC 024.817/2009-0, peça 4, p. 31-32). Naquela oportunidade, tendo em vista a quantidade de obras paralisadas e atrasadas, bem como o montante de valores

envolvido, considerou-se pertinente fosse realizada fiscalização futura nos referidos empreendimentos (Acórdão 727/2010-TCU-Plenário, de 7/4/2010), bem como fossem realizadas outras fiscalizações na SNSA.

67. Vale ressaltar ainda que, consoante mencionado nesta instrução (processos conexos), responsáveis da SNSA e da Caixa estão sendo ouvidos em audiência por irregularidades, entre outras, relativas a obras com recursos financeiros alocados nas contas vinculadas de contratos de repasse, celebrados entre 2007 e 2010, sem a correspondente execução física. A audiência resultou de fiscalização também proposta no âmbito do TC 024.817/2009-0.

68. Quanto à falha tratada nos presentes autos, considerando as providências que estão sob a responsabilidade da SNSA, relativas à criação de Grupo Técnico de Trabalho, cujo objetivo é a definição e implementação de procedimentos operacionais padrão que permitam melhor controle e monitoramento dos contratos de repasse, e que a SFC, consoante mencionado, está acompanhando os resultados da atuação da Unidade, entende-se que não é o caso de se propor, nesse momento, medida adicional.

69. Entende-se necessário, contudo, **dar ciência** à Unidade de que foi constatado, a partir de consulta à base de dados do Sistema de Acompanhamento de Programas de Fomento da Caixa Econômica Federal (Siapf/Caixa), efetuada em julho de 2010, que 3.331 dos 3.427 contratos celebrados no exercício de 2009, relativos a programas sob responsabilidade da Unidade, encontravam-se com as respectivas obras ainda não iniciadas (97,20 % do total), o que vai de encontro ao princípio da eficiência e ao item 9.1.1 do Acórdão 2.824/2009-TCU-Plenário, de 25/11/2009.

70. As falhas aqui relatadas devem ainda ser levadas como **ressalvas** às contas dos Srs. Leodegar da Cunha Tiscoski, Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, e Márcio Galvão Fonseca, Diretor do Departamento de Água e Esgoto da SNSA, tendo em vista as competências definidas no art. 11 e 12 do Decreto 4.665/2003.

**Falhas construtivas e baixa qualidade dos materiais empregados na execução de obras com repasse de recursos do Ministério das Cidades** (item 2.1.1.4 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 224130, peça 7, p. 32-39)

71. De acordo com a SFC, por intermédio das ações de controle realizadas principalmente por meio de sorteio de municípios, têm sido verificadas falhas relativas à baixa qualidade nos serviços e materiais de obras executadas com repasses da SNSA, na maioria das vezes em desacordo com o projeto aprovado. As falhas observadas, segundo o órgão de controle, devem-se, principalmente, ao fato de o fiscal da obra não efetuar o seu acompanhamento de forma adequada, bem como o ateste das medições, por engenheiros da Caixa, não ser realizado apropriadamente. A SFC apontou 39 empreendimentos sob a responsabilidade da SNSA (peça 7, p. 38), cujos contratos foram celebrados no período de 2003 a 2007, em que foi observada baixa qualidade das obras.

72. A SNSA afirmou que a responsabilidade primária pelas falhas construtivas eventualmente detectadas ou pela utilização de materiais de baixa qualidade nas obras não é do MCidades. Destacou que compete aos governos estaduais e municipais a fiscalização eficaz da execução das obras para evitar falhas construtivas e deficiências de qualidade, bem como deve ser atribuída também responsabilidade ao fiscal da obra, ao projetista ou mesmo à empresa executora (peça 7, p. 37).

73. A SFC discordando desse entendimento, efetuou as seguintes recomendações:

- l) A SNSA deverá determinar à Caixa que dê ênfase à fiscalização da qualidade das construções, bem como adote providências tempestivas e concomitantes com a execução das obras;

2) A SNSA/Caixa deverá pedir providências aos municípios executores das obras, no sentido de corrigir as falhas;

3 ) A SNSA/Caixa deverá diligenciar à Prefeitura para identificar o Engenheiro responsável técnico da obra (construtora), bem como o Engenheiro Fiscal designado pela Prefeitura. Em seguida, a SNSA/Caixa deverá representar ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura-Crea, comunicando os fatos e solicitando a abertura de processo apuratório de responsabilidade dos profissionais. Havendo suspeita de cometimento de crime, caberá também representação ao Ministério Público para abertura de ação criminal.

74. De acordo com a SNSA, consoante informações do Relatório de Auditoria de Gestão 201108964 (TC 027.843/2011-4, peça 5, p. 41-44), relativo ao exercício de 2010, providências são tomadas quando verificadas quaisquer tipos de deficiência na execução das obras. Entretanto, nem sempre são concomitantes, pois isso requereria a presença de um fiscal por parte da União ou de seu mandatário em cada obra em execução.

75. A avaliação da Caixa, segundo a SNSA, é visual e por diversas vezes restrita ao trecho medido. Afirmou que avaliar a qualidade requer procedimentos técnicos especializados que vão muito além da inspeção visual, sendo necessária avaliação por meio de equipamentos específicos, laboratórios, extração de corpos de prova, sistemas de amostragem, técnicas de coleta, entre outras, que demandariam uma estrutura paralela de grande porte.

76. Concluiu afirmando que o contrato de prestação de serviços com a Caixa possui limitações de competências, não podendo a SNSA determinar à referida empresa que execute procedimentos não previstos no instrumento. Além disso, não seria somente uma questão financeira, pois além do custo para inserção dessa nova atividade no contrato, provavelmente a própria Caixa não teria condições de pessoal, de logística e de instrumental técnico para assumir essa responsabilidade. Contudo, reconheceu a SNSA que deve haver algum tipo de acompanhamento de qualidade de obra, porém deveria envolver uma discussão ampla com as demais secretarias do Ministério das Cidades e com a própria Caixa. Nesse sentido, propôs a discussão envolvendo essas instâncias para avaliar todas as implicações das recomendações propostas pelo Controle Interno, consoante cronograma apresentado, com início em 29/7/2011 e término em 31/1/2012.

77. A SFC discordou dos argumentos apresentados pela SNSA por entender que a fiscalização das obras é atribuição da Caixa e que não há a necessidade de inserção de novas atribuições no contrato de prestação de serviços entre o MCidades e a Caixa. Sobre a necessidade de uso de equipamentos sofisticados, testes laboratoriais ou outros procedimentos citados pela SNSA, considera a SFC, tendo em vista sua experiência em fiscalizações de obras, que a presença de um profissional experiente no canteiro de obras no momento da execução dos principais itens da obra, munido de trena e máquina fotográfica é suficiente para a constatação e detecção de grande parte dos problemas de execução verificados.

78. Acrescentou ainda que a notificação ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), indicando o Engenheiro Responsável Técnico da obra (construtora) e o Engenheiro Fiscal designado pela Prefeitura, quando da constatação de baixa qualidade da obra, não traria qualquer ônus adicional à Caixa nem a necessidade de alteração do contrato de prestação de serviços vigente. Por fim, acatou as providências informadas a respeito da disposição da SNSA em discutir a medida com as outras secretarias finalísticas do MCidades e com a Caixa, tendo sido mantidas as recomendações efetuadas até que fosse informada sobre os desdobramentos dos encaminhamentos propostos.

79. Observa-se que a SFC está acompanhando as ações conduzidas pela SNSA acerca das recomendações efetuadas. Assim, entende-se que não é o caso de se propor medida adicional.

80. Há que se comentar que o Tribunal, em recente julgado, proferiu a seguinte determinação à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (Acórdão 1856/2012-TCU-Plenário, de 18/7/2012, proferido em embargos de declaração contra o Acórdão 2824/2009-Plenário, que, por sua vez, julgou relatório de auditoria - TC 026.670/2007-0):

9.1.7. revise o Contrato de Prestação de Serviços 06/2006 para que fiquem estabelecidas as atribuições a seguir descritas, do concedente e (ou) da mandatária, bem como as possibilidades de sanções à Caixa Econômica Federal, com base nos arts. 80 e 87 da Lei 8.666/1993 e na Cláusula Sexta daquele contrato:

9.1.7.1. avaliação sobre a qualidade do objeto executado, em relação às especificações contidas no projeto básico/executivo da obra;

9.1.7.2. fiscalização, sobre todos os aspectos legais, de procedimentos licitatórios. (grifos nossos)

Como visto, a recomendação da SFC à SNSA para que seja dada ênfase pela Caixa à qualidade das obras, contratadas por meio de repasse de recursos do MCidades, está alinhada com a determinação do Tribunal.

81 Por fim, mencione-se que a constatação da SFC, referente a falhas construtivas e de baixa qualidade dos materiais empregados em alguns empreendimentos, está relacionada a contratos celebrados em exercícios anteriores a 2009 (peça 7, p. 38), não se referindo à gestão sob análise.

**Descumprimento da legislação tributária ensejando ocorrência potencial de dano aos cofres da Previdência Social e descumprimento da lei de responsabilidade fiscal** (item 2.1.1.5 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 224130, peça 7, p 39-45)

82. Trata-se do não recolhimento da contribuição previdenciária e do imposto sobre serviços de qualquer natureza (Issqn) referente às notas fiscais emitidas pelas empresas executoras de obras e serviços. A constatação abrange contratos celebrados no período de 2003 a 2006 (peça 7, p. 43-44). A questão foi apontada pela SFC no Relatório de Auditoria de Gestão 224304, relativo às contas de 2008, tendo sido objeto também de análise do órgão de Controle no exercício de 2009. Ressaltou a SFC que o não recolhimento da contribuição previdenciária pelas empresas torna o município solidariamente responsável conforme estabelece o art. 71, § 2º, da Lei 8.666/93. Com relação ao Issqn, mencionou a SFC que o município deve exercer sua competência tributária, requisito essencial para recebimento de transferências voluntárias, conforme disposto no art. 11, § 2º, da Lei Complementar 101/2000.

83. Foram efetuadas as seguintes recomendações à SNSA (peça 7, p.45):

1) Promova a alteração dos normativos relativos a contratos de repasse, explicitando que o conveniente deverá proceder às retenções na fonte e posterior recolhimento, do ISSQN e das contribuições ao INSS, na forma da Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998 e legislação posterior. O normativo deverá dispor que o descumprimento destas obrigações, pelo conveniente, implicará na imediata rescisão do contrato de repasse e instauração de Tomada de Contas Especial;

2) Determine à Caixa que só acate prestação de contas do conveniente que possua comprovação das retenções e recolhimentos destes tributos, na forma da Lei;

84. De acordo com informações constantes do Relatório de Auditoria de Gestão 201108964 (TC 027.843/2011-4, peça 5, p. 36), relativo ao exercício de 2010, em reunião realizada em 26/1/2011, entre representantes da CGU e da SNSA, tendo por objetivo a revisão do seu Plano de Providências Permanente, restou acordado que será efetuado pela Unidade o encaminhamento de ofício à Secretaria da Receita Federal do Brasil para a apuração deste tipo de ocorrência e comunicado ao órgão de controle acerca desse encaminhamento, bem como a revisão de

normativos, prevendo a comprovação pela Caixa do recolhimento das contribuições sociais nos casos em que assim for exigido.

85. Tendo em vista o encaminhamento dado à presente questão, entende-se que não é o caso de se propor medidas adicionais.

#### **Ponto a ser acompanhado nas próximas contas**

**Não atendimento à DN 102/2009 quanto à qualidade e confiabilidade dos indicadores utilizados pela SNSA para avaliação da gestão** (item 1.1.1.1 do Anexo I ao Relatório de Auditoria de Gestão 224130, peça 9, p. 11)

86. Quanto à avaliação de indicadores de gestão, a SFC ressaltou que, no Relatório de Auditoria de Gestão referente aos exercícios de 2008, foi recomendado à SNSA que fossem criados indicadores que permitissem o acompanhamento gerencial dos programas e ações da Unidade (peça 7, p. 6).

87. A SNSA considerou, no cômputo da meta financeira executada, o volume de recursos empenhados no exercício de 2008. Esse critério, segundo o Controle Interno, não é 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. Tal impropriedade teria prejudicado a avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da gestão, estabelecida pela DN TCU 94/2008.

88. A despeito das recomendações efetuadas, constatou o órgão de Controle Interno, quando da elaboração do Relatório de Auditoria de Gestão relativo ao exercício de 2009, que a SNSA ainda não havia saneado a questão (peça 7, p. 9-11).

89. A SNSA informou que, quando da elaboração do Relatório de Gestão do exercício de 2010, procuraria avançar no que diz respeito aos instrumentos de avaliação de desempenho dos seus programas e ações, não mais adotando a correlação do valor empenhado com o número de famílias beneficiadas. Ressaltou, entretanto, que a pluralidade das intervenções de saneamento dificulta a avaliação de resultados das ações em um único exercício.

90. Informou ainda que o Ministério das Cidades vem buscando meios de sistematizar e padronizar as ações de acompanhamento, avaliação e monitoramento dos milhares de empreendimentos em execução nas várias regiões do país, por meio de suas Secretarias, com vistas a aperfeiçoar seu controle nos aspectos gerais, inclusive no acompanhamento das operações de financiamento relativas aos repasses de recursos do Orçamento Geral da União. Para tanto, encontrava-se em desenvolvimento o Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de Empreendimentos (SAME), que permitirá a geração de relatórios avançados, a partir da alimentação do sistema pelos tomadores de recursos.

91. A despeito das informações apresentadas, a SFC expediu a seguinte recomendação à SNSA:

Desenvolva indicadores físicos e financeiros de desempenho para as ações de governo que mostrem, no mínimo, as quantidades de pessoas beneficiadas em cada ação por Região/Estado/Brasil, o gasto médio por habitante beneficiado e outras informações específicas e relevantes.

92. Registre-se que a questão foi objeto de análise por esta 6ª Secex, no âmbito do processo de contas da Unidade (TC 015.202/2009-6, peça 4, p. 7-9), relativo ao exercício de 2008, instruído em 5/2/2010. Consta do relatório produzido pela Unidade Técnica a seguinte análise:

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. (grifos do original)

93. Como visto, a questão vem sendo objeto de acompanhamento por esta 6ª Secex, tendo sido ainda efetuada determinação ao MCidades para que compatibilize os indicadores definidos para os programas sob responsabilidade do órgão à necessidade de se avaliar a execução de cada uma de suas ações.

94. Há que se comentar que a determinação ao ministério foi proferida em dezembro/2009 e que o relatório de gestão da SNSA, relativo ao exercício de 2009, foi produzido em março de 2010 (peça 3, p.1), a partir de informações colhidas no decorrer daquele exercício. Assim, não é o caso de descumprimento de determinação desta Corte.

95. Informações constantes do Relatório de Auditoria de Gestão 201108964 (TC 027.843/2011-4, peça 5, p. 29-30), relativo ao exercício de 2010, dão conta de que o órgão de controle interno efetuou análise acerca das providências adotadas pela SNSA para atender às recomendações apontadas no Relatório de Auditoria de Gestão 244130, relativo ao exercício de 2009, tendo acatado as providências adotadas.

96. De acordo com a SNSA, quanto aos indicadores financeiros, a Unidade vem publicando anualmente o Relatório de Gasto Público em Saneamento, disponibilizado no sítio eletrônico do MCidades, que permite identificar os resultados financeiros das ações implantadas, bem como comparar com o que foi planejado nas leis orçamentárias anuais (LOAs) e orçamentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Nesse sentido, propôs a Unidade que constasse do relatório de gestão, referente ao exercício seguinte (2011), o desempenho financeiro individualizado das ações, comparando-se o valor programado na LOA e o valor empenhado por ação.

97. Quanto aos indicadores físicos, a Unidade informou estar buscando parâmetros para a construção de indicadores de resultados das ações apoiadas com recursos da União. Afirmou que são duas as dificuldades relacionadas à ausência desses indicadores. A primeira relacionada à estrutura informacional e à disponibilidade de dados. Ressaltou que, atualmente, a Caixa, principal

agência implementadora das ações do MCidades, não disponibiliza informações que possibilitem a construção de indicadores de resultados. Contudo, no intuito de suprir essa carência, informou ter elaborado minuta de relatório, o qual foi anexado aos documentos encaminhados ao Controle Interno, denominado “Relatório de Execução de Empreendimento (REE)”, e que irá negociar com a Caixa o preenchimento das informações. A segunda dificuldade relacionada aos indicadores físicos, de acordo com a SNSA, está associada às características das intervenções promovidas no setor de saneamento, que contemplam diferentes tipologias construtivas. Porém, vislumbra que alguns dos indicadores possam ser obtidos a partir das informações constantes dos REEs, permitindo, assim, mensurar os resultados físicos do desempenho das ações.

98. Diante das informações trazidas aos presentes autos, entende-se necessário **dar ciência** à SNSA de que, no processo de tomada de contas da unidade, referente ao exercício de 2009, foi constatado o não atendimento à DN 102/2009 (Anexo IV, item 2) quanto à qualidade e confiabilidade dos indicadores utilizados para avaliação da gestão. A falha deve ser levada ainda como ressalva às contas dos Srs. Leodegar da Cunha Tiscoski, Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, e Márcio Galvão Fonseca, Diretor do Departamento de Água e Esgoto da SNSA, tendo em vista as competências definidas nos arts. 11 e 12 do Decreto 4.665/2003.

99. Tendo em vista a determinação contida no Acórdão 6817/2009 – TCU – 1ª Câmara, cabe avaliar, quando da análise das próximas contas da Unidade, a oportunidade e a conveniência de se ouvir em audiência os responsáveis, caso seja configurado que não foram adotadas providências pela Unidade para sanear a questão aqui relatada.

### Considerações sobre o sobrestamento das contas

100. Em relação ao exercício de 2009, o TC 024.361/2010-0 alcança apenas o Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski, Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, não havendo indícios, no referido processo, de que outros responsáveis pelas presentes contas estejam envolvidos nas questões em apuração.

101. Além disso, o sobrestamento integral das presentes contas retira tempestividade e, conseqüentemente, utilidade das deliberações corretivas do Tribunal, privando a entidade de importante subsídio para o adequado desempenho de suas atividades.

102. Dessa forma, considera-se oportuno que sejam julgadas as contas dos demais responsáveis e efetuadas, desde já, as cientificações à SNSA.

103. Cabe ressaltar que as seguintes falhas devem ser levadas como **ressalvas** às contas do Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski, quando do juízo de mérito de suas contas: a) não atendimento à DN 102/2009 (Anexo IV, item 2) quanto à qualidade e confiabilidade dos indicadores utilizados para avaliação da gestão (itens 86 a 99 desta instrução) e b) falhas na supervisão da execução dos contratos de repasse, representadas pelo quantitativo de obras ainda não iniciadas, atrasadas e paralisadas (itens 44 a 70 desta instrução).

### Benefícios do controle

104. Nos termos da Portaria TCU 82/2012, registram-se como benefícios advindos desta tomada de contas o aumento da expectativa de efetividade das ações de controle, interno e externo, e o eventual incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

### Proposta de encaminhamento

105. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) **sobrestar** as contas do Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski (CPF 169.196.619-34), Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, com fundamento no art. 39, § 2º, da Resolução TCU 191/2006, até o julgamento do mérito do TC 024.361/2010-0 (item 25 desta instrução);
- b) julgar **regulares com ressalva**, nos termos do art. 1º, inciso I, art. 16, inciso II, art. 18 e art. 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-se-lhe quitação, as contas do Sr. Márcio Galvão Fonseca (CPF 711.136.147-49), Diretor do Departamento de Água e Esgoto da SNSA, tendo em vista as seguintes falhas:
- b.1) não atendimento à DN 102/2009 (Anexo IV, item 2) quanto à qualidade e confiabilidade dos indicadores utilizados para avaliação da gestão (itens 86 a 99 desta instrução);
- b.2) falhas na supervisão da execução dos contratos de repasse, representadas pelo quantitativo de obras ainda não iniciadas, atrasadas e paralisadas (itens 44 a 70 desta instrução);
- c) 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), Diretor do Departamento de Articulação Institucional; Cezar Eduardo Scherer (CPF 632.244.887-00), Diretor do Departamento de Águas e Esgoto – Substituto; Manoel Renato Machado Filho (CPF 344.239.401-59), Diretor do Departamento de Cooperação Técnica – Interino; Hélio José de Freitas (CPF 295.016.951-15), Diretor do Departamento de Cooperação Técnica – Substituto; e Norma Lúcia de Carvalho (CPF 508.126.886-00), Diretora do Departamento da Articulação Institucional - Substituta;
- d) dar **ciência** à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA/MCidades) de que:
- d.1) no processo de tomada de contas da unidade, referente ao exercício de 2009, foi constatado, a partir de consulta à base de dados do Sistema de Acompanhamento de Programas de Fomento da Caixa Econômica Federal (Siapf/Caixa), efetuada em julho de 2010, que 3.331 dos 3.427 contratos celebrados no exercício de 2009, relativos a programas sob responsabilidade da Unidade, encontravam-se com as respectivas obras ainda não iniciadas (97,20 % do total), o que vai de encontro ao princípio da eficiência e ao item 9.1.1 do Acórdão 2.824/2009-TCU-Plenário, de 25/11/2009 (item 69 desta instrução);
- d.2) no processo de tomada de contas da unidade, referente ao exercício de 2009, foi constatado o não atendimento à DN 102/2009 (Anexo IV, item 2) quanto à qualidade e confiabilidade dos indicadores utilizados para avaliação da gestão (item 98 desta instrução);
- d.3) pelo ato de descumprimento de sua decisão, o Tribunal poderá aplicar **multa** aos responsáveis por contas, nos termos do art. 268, VII, e §1º, do RI/TCU, sendo a aplicação de multa também atribuída, em maior graduação, aos atos de reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal, nos termos do inciso VIII, do art. 268, do RI/TCU.



6ª SECEX, 2ª Diretoria Técnica, em 31 de agosto de 2012.

Jorge Wilton de Azevedo Doreste

AUFC – Mat. 4213-7