

TC 027.843/2011-4

Tipo: tomada de contas, exercício de 2010

Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, vinculada ao Ministério das Cidades (SNSA/MCidades)

Responsável: 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), Manoel Renato Machado Filho (344.239.401-59), Viviana Simon (843.598.469-91), Norma Lúcia de Carvalho (508.126.886-00), Cezar Eduardo Sherer (632.244.887-00)

Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: de mérito

Introdução

1. Trata-se de tomada de contas anual da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (SNSA/MCidades), relativa ao exercício de 2010.

Rol de Responsáveis

2. Tendo em vista o disposto no art. 10, *caput* e incs. I a III, da Instrução Normativa-TCU 63, de 1/9/2010, respondem pelos atos de gestão praticados no período de 1/1/2010 a 31/12/2010, 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/1/2010 a 31/12/2010

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/1/2010 a 27/4/2010

Nome: Márcio Galvão Fonseca

CPF: 711.136.147-49

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

Cargo: Diretor do Departamento de Água e Esgotos

Período de gestão: 1º/1/2010 a 31/12/2010

Nome: Manoel Renato Machado Filho

CPF: 344.239.401-59

Natureza da Responsabilidade: membro de Diretoria

Cargo: Diretor do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica

Período de gestão: 1º/1/2010 a 10/8/2010 (Substituto), 11/8/2010 a 31/12/2010 (Titular)

Nome: Viviana Simon

CPF: 843.598.469-91

Natureza da Responsabilidade: membro de Diretoria

Cargo: Diretora do Departamento de Articulação Institucional

Período de gestão: 10/8/2010 a 31/12/2010

Nome: Norma Lúcia de Carvalho

CPF: 508.126.886-00

Natureza da Responsabilidade: membro de Diretoria - Substituta

Cargo: Diretora do Departamento de Articulação Institucional - Substituta

Período de gestão: 1º/1/2010 a 31/12/2010

Nome: Cezar Eduardo Sherer

CPF: 632.244.887-00

Natureza da Responsabilidade: membro de Diretoria

Cargo: Diretor do Departamento de Água e Esgotos - Substituto

Período de gestão: 1º/1/2010 a 31/12/2010

Histórico do Órgão, Estrutura e Principais Normativos Específicos

3. O Ministério das Cidades foi criado por meio da Medida Provisória 103, de 1º/3/2003, convertida na Lei 10.683, de 28/5/2003, e sua estrutura regimental foi instituída pelo Decreto 4.665, de 3/4/2003. A composição orgânica e as competências da SNSA encontram-se regulamentadas no art. 2º, inc. II, alínea “b”, e no art. 11, incs. I a XIII, do Anexo I do mencionado decreto, bem como no art. 5º, incs. I a XV, do Anexo VI, da Portaria-MCidades 227, de 4/7/2003, que aprova o Regimento Interno do Ministério das Cidades.

4. De acordo com esses dispositivos, a SNSA encontra-se estruturada em três departamentos: Departamento de Água e Esgotos (Dages), Departamento de Articulação Institucional (Darin) e Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica (DDCOT).

5. Dentre as principais competências da SNSA, estabelecidas no art. 11, incs. I a XIII, do Anexo I do 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.

6. Conforme consta no TC 024.817/2009-0 (peça 4, p. 9), referente a Levantamento realizado na SNSA/MCidades, os principais produtos resultantes da ação dessa Secretaria são os

contratos de repasse, os termos de compromisso e os contratos de financiamento de obras de saneamento.

7. Os contratos de repasse são celebrados com recursos originários do Orçamento Geral da União (OGU) e envolvem obras não inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em geral, os recursos usados para celebração desses instrumentos são oriundos de emendas parlamentares inseridas no orçamento do MCidades. Trata-se de transferência voluntária regida pela Instrução Normativa-STN 01, de 15/1/1997, pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127, de 29/5/2008 e, atualmente, pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507, de 24/11/2011.

8. Os termos de compromisso também utilizam recursos do OGU, no entanto, envolvem apenas obras inseridas no PAC. Esse instrumento foi previsto no art. 3º, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei 11.578, de 26/11/2007, que trata da criação do Programa de Aceleração do Crescimento. Diferem-se dos contratos de repasse por se tratar de transferência obrigatória de recursos financeiros.

9. Os contratos de financiamento são firmados com vistas à consecução de obras de saneamento com recursos onerosos, isto é, provenientes de empréstimos, em geral, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Esses instrumentos são regidos por Instruções Normativas elaboradas pelo MCidades e por decisões do Conselho Curador do FGTS e do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat).

10. 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 operacionalizar as obras de saneamento em todo território nacional. Desse modo, o MCidades celebrou, com a Caixa Econômica Federal (Caixa), os Contratos 06/2006 e 44/2007, que envolvem a 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 o Contrato 44/2007 estabelece atribuições à Caixa e ao MCidades no que se refere às obras inseridas nesse programa.

11. Segundo consta no Relatório de Gestão da SNSA, relativo ao exercício de 2010, à Caixa compete: (peça 2, p. 13)

analisar a documentação técnica, institucional e jurídica necessária à contratação dos empreendimentos, na forma da legislação aplicável, em observância também aos normativos e orientações editados pelo gestor; verificar os documentos resultantes do processo licitatório quanto à publicidade, à correspondência da planilha de preços do licitante vencedor com os custos de mercado levantados e/ou referenciados pela CAIXA; examinar o enquadramento do objeto licitado com o efetivamente contratado; analisar a regularidade da área de intervenção do projeto; acompanhar a execução físico-financeira dos objetos compromissados, por meio da verificação das medições aferidas pelo contratado, inclusive os derivados da aplicação da contrapartida; solicitar ao gestor a descentralização dos recursos orçamentários e financeiros; analisar e aprovar eventuais reprogramações contratuais; aprovar as respectivas prestações de contas; e instaurar Tomada de Contas Especial, nos casos de não cumprimento do objeto, parcial ou total.

Desempenho Orçamentário/Financeiro

UG 560006

Execução orçamentária e financeira da LOA/2010	Valores (em Reais)
Orçamento autorizado (a)	2.364.501.070
Restos a Pagar de exercícios anteriores processados e não processados (b)	3.525.104.370
Total disponível (a+b)	5.889.605.440
Despesa empenhada	5.730.657.000
Despesa liquidada	1.745.145.299
Despesa paga	515.896.129
Inscrição de Restos a Pagar	1.110.257.162

Fonte: Relatório de Gestão da SNSA - exercício de 2010 (peça 2, p. 13, peça 4, p. 11-12) e Siafi/2010

12. Vale ressaltar que, do montante disponível na LOA/2010, houve contingenciamento de cerca de R\$ 400 milhões referentes ao PAC, fato que deu origem à constatação por parte da SFC/CGU, conforme consta nos itens 89 a 95 do presente documento.

Principais Programas e Ações

13. A SNSA informou que apenas o Programa 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgotos estava sob sua gestão no exercício de 2010. Nos demais programas em que atuou, conforme relação a seguir, essa UJ estava responsável pela execução de ações orçamentárias inseridas em programas multissetoriais geridos por outros ministérios: (peça 2, p. 27 e 30)

- a) Programa 0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano;
- b) Programa 1036 – Integração de Bacias Hidrográficas;
- c) Programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários;
- d) Programa 1136 – Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana;
- e) Programa 1138 – Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial; e
- f) Programa 8007 – Resíduos Sólidos Urbanos.

14. Destaca a SNSA que, ao final do exercício de 2010, havia 10.933 contratos de repasse vigentes, celebrados com recursos do OGU, e que as seguintes ações orçamentárias congregaram cerca de 70% do valor total desses contratos: (peça 2, p. 14)

- a) Ação 10S5 (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; e
- c) Ação 10SC (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.

15. Menciona, ainda, que 18,4% do valor total dos contratos foram alocados em ações oriundas de recursos de transferências voluntárias, como as ações relacionadas a seguir:

- a) Ação 109A (Programa 6001 – ações extintas em 2008 e atualmente atendidas pelo Programa 0310) – Implantação ou melhoria de obras de infra-estrutura urbana em municípios com até 100.000 habitantes;
- b) Ação 109B (Programa 6002 – ações extintas em 2007 e atualmente atendidas pelo Programa 0310) – Implantação ou melhoria de obras de infra-estrutura urbana em municípios de médio e grande porte;
- c) Ação 1D73 (Programa 0310) – Apoio à política nacional de desenvolvimento urbano.

Processos Conexos

16. **TC 024.361/2010-0.** Fiscalização. Aberto. Ministro Relator Marcos Bemquerer. Acórdão 2968/2012-TCU-Plenário, Sessão de 31/10/2012. A fiscalização abrangeu contratos de repasse firmados pelo Ministério das Cidades, no período de 2007 a 2010, cujos objetos relacionam-se com a atuação da SNSA, com recursos provenientes de dotações nominalmente identificadas (emendas parlamentares) previstas no OGU. Esses contratos foram celebrados no

âmbito do Programa 0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, com valores abaixo de R\$ 1.000.000,00.

17. Foram identificadas obras com execução física atestada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) sem a devida alocação de recursos financeiros pelo MCidades, bem como obras com recursos financeiros alocados nas contas vinculadas dos contratos de repasse sem a correspondente execução física.

18. A decisão proferida no mencionado acórdão que pode influenciar a presente análise foi o item 9.1:

9.1. com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, aplicar aos Srs. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo e Leodegar da Cunha Tiscoski, de forma individual, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

19. Complemente-se que, em 23/11/2012, o Sr. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo, então Secretário Executivo do Ministério das Cidades, entrou com embargos de declaração em relação ao acórdão citado. Desse modo, tendo em vista o art. 287, § 3º, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), encontram-se suspensos os prazos para cumprimento do acórdão embargado e para interposição dos demais recursos previstos no RI/TCU.

20. Desse modo, considerando que o Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski, então Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, faz parte do rol de responsáveis nas presentes contas, aliado ao fato de que há propostas de rejeição de suas razões de justificativa, com a consequente aplicação de multa no âmbito do TC 024.361/2010-0, propõe-se **sobrestar** as contas desse responsável até o julgamento do mérito dos embargos de declaração mencionados, conforme o disposto no art. 39, *caput* e § 2º, da Resolução-TCU 191, de 21/6/2006.

21. **TC 032.176/2010-4.** Tomada de Contas da SNSA, referente ao exercício de 2009. Aberto. Ministro Relator Marcos Bemquerer. A unidade técnica propôs sobrestamento das contas do Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski (CPF 169.196.619-34), até o julgamento do mérito do TC 024.361/2010-0 (comentado nos itens 16 a 20 deste documento).

22. Para o Sr. Márcio Galvão Fonseca (CPF 711.136.147-49), a proposta foi no sentido de julgar as respectivas contas regulares com ressalva, tendo em vista o não atendimento à DN 102/2009, quanto à qualidade e confiabilidade dos indicadores utilizados para avaliação da gestão, além das falhas observadas na supervisão da execução dos contratos de repasse, representadas pelo quantitativo de obras não iniciadas, atrasadas ou paralisadas, à época. Para os demais responsáveis, houve proposta de que as contas fossem julgadas regulares.

23. A unidade técnica propôs, ainda, dar ciência à SNSA que:

a) 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 2824/2009-TCU-Plenário, de 25/11/2009;

b) no processo de tomada de contas da unidade, referente ao exercício de 2009, foi constatado o não atendimento ao Anexo IV, item 2, da Decisão Normativa-TCU 102, de 2/12/2009, quanto à qualidade e confiabilidade dos indicadores utilizados para avaliação da gestão;

c) pelo ato de descumprimento de sua decisão, o Tribunal poderá aplicar multa aos responsáveis por contas, nos termos do art. 268, inc. VII, e §1º, do RI/TCU, sendo a aplicação de multa também atribuída, em maior gradação, aos atos de reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal, nos termos do art. 268, inc. VIII, do RI/TCU.

24. Vale lembrar que, em 30/10/2012, o TC 024.361/2010-0, que deu causa à proposta de sobrestamento das contas do Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski, teve o respectivo mérito julgado, por meio do Acórdão 2968/2012-TCU-Plenário, com aplicação de multa. Diante dessa ocorrência, em 8/11/2012, o Ministro Relator restituiu os autos do TC 032.176/2010-4 à unidade técnica para o prosseguimento da instrução, especialmente quanto ao exame das contas do mencionado responsável, considerando a decisão do acórdão em questão.

25. No entanto, em razão da interposição de embargos de declaração, em 23/11/2012, pelo Sr. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo, então Secretário Executivo do Ministério das Cidades, e com a finalidade de não prejudicar a apreciação de matéria diversa e o julgamento das contas dos demais responsáveis arrolados no processo em questão, a unidade técnica encaminhou, novamente, os autos em comento ao gabinete do Ministro Relator para julgamento do mérito, mantendo a proposta de sobrestamento (TC 032.176/2010-4, peça 23).

Determinações Exaradas no Exercício em Exame

26. **Acórdão 617/2010-TCU-Plenário.** Sessão de 31/3/2010. TC 016.162/2009-3. Trata de monitoramento do Acórdão 1188/2007-TCU-Plenário, que expediu deliberações no sentido de aperfeiçoar a sistemática de acompanhamento das obras públicas, de modo a minimizar fatores que acarretam paralisações dos empreendimentos.

9.6. determinar aos Ministérios da Educação, das Cidades, do Turismo, da Saúde e da Integração Nacional, bem como ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes e ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas que implementem as medidas necessárias ao saneamento dos problemas que impedem a finalização das obras ainda não concluídas que constam dos Anexos IV e V do relatório de fiscalização constante destes autos, conforme cópias de fls. 152 a 203, a serem encaminhadas aos referidos ministérios e entidades;

27. Conforme consta no Relatório de Gestão da SNSA, relativo ao exercício de 2010 (peça 2, p. 79), a Secretaria considera que as inconsistências foram sanadas, tendo em vista o envio de informações e esclarecimentos ao TCU, encaminhados mediante Ofício 7972/2010/AECI/GM/MCIDADES, anexado ao TC 016.162/2009-3, para a análise oportuna da Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação (SecobEdif), unidade técnica deste Tribunal responsável pelo monitoramento da determinação em questão.

28. Assim, uma vez que há proposta, no presente documento, de sobrestamento das contas do Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski, em virtude dos embargos de declaração interpostos em relação ao Acórdão 2968/2012-TCU-Plenário (item 20), entende-se necessário analisar o atendimento da determinação constante no item 9.6 do Acórdão 617/2010-TCU-Plenário, no momento em que forem examinadas as contas, relativas ao exercício de 2010, do mencionado responsável.

29. **Acórdão 2572/2010-TCU-Plenário.** Sessão de 29/9/2010. TC 009.360/2010-7. Trata de levantamento de auditoria, realizado no âmbito do Fiscobras 2010, destinado a fiscalizar os projetos, obras e serviços do sistema de coleta, tratamento e disposição final de esgoto sanitário do município de Porto Velho/RO, com recursos alocados à conta do PTs 17.512.0122.1N08.0011/2010, 17.512.0122.1N08.0011/2009 e 17.512.0122.1N08.0024/2008.

9.1. determinar, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992 e no art. 276 do Regimento Interno, cautelarmente, que o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal abstenham-se de destinar recursos para as obras e serviços do sistema de coleta, tratamento e disposição final de esgoto sanitário do município de Porto Velho/RO à conta dos Contratos de Repasse 226.561-68/2008 e 296.770-66/2009, até que o Tribunal delibere em definitivo acerca da matéria tratada

neste processo ou até que o Congresso Nacional decida a respeito, da inclusão, ou não, da obra no quadro bloqueio da Lei Orçamentária Anual.

30. Embora a SNSA tenha manifestado inicialmente, no Relatório de Gestão de 2010, que houve dificuldades em implementar as determinações do TCU, tendo em vista a resistência do Governo do Estado de Rondônia (peça 2, p. 89), após solicitação da SFC/CGU de complementação das informações anteriormente apresentadas pela UJ, a Secretaria comunicou que a determinação foi cumprida (peça 5, p. 20).

31. Complemente-se que, no Relatório de Gestão da SNSA, relativo ao exercício de 2011, consta que o Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidade Graves (COI), da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO), concedeu novo prazo de quatro meses para que o novo Governador de Rondônia sanasse os achados da auditoria realizada pelo TCU, sob pena de inclusão da obra no Anexo VI da LOA (TC 043.631/2012-6, peça 4, p. 189).

32. Em razão disso, buscou-se no *site* da Câmara dos Deputados o Relatório do mencionado Comitê, relativo ao projeto de lei orçamentária para 2013, no qual se verificou que a obra de Porto Velho/RO consta na relação de obras com recomendação de paralisação em 2011, não incluídas no Anexo VI da LOA 2012, cujos indícios foram saneados (peça 16, p. 17-18). Além disso, juntou-se aos autos o Ofício 2633/GAB/SEPLAN, de 8/12/2011, em que consta informação do Governador do Estado de Rondônia sobre anulação da licitação e do contrato questionados pelo TCU (peças 18 e 19). Assim, entende-se superada a questão.

33. **Acórdão 6040/2010-TCU-2ª Câmara.** Sessão de 19/10/2010. TC 021.130/2010-8. Representação foi conhecida, mas considerada prejudicada no mérito, com a seguinte determinação ao MCidades:

1.5.1. ao Ministério das Cidades que analise as irregularidades apontadas nos presentes autos em relação ao Contrato de Repasse CR. 0159094-77 - Siafi 492504, comunicando, se for o caso, à Caixa Econômica Federal, na qualidade de interveniente, e informando a este Tribunal de Contas da União, no prazo de 60 (sessenta) dias, a respeito das providências adotadas;

34. No Relatório de Gestão da SNSA, referente ao exercício de 2010, consta que a Tomada de Contas Especial foi suspensa, em virtude de terem sido sanadas as inconsistências que motivaram a respectiva instauração (peça 2, p. 94). Por sua vez, no Relatório de Gestão da mencionada UJ, relativo ao exercício de 2011, há relato de que a Caixa informou à SNSA, mediante Ofício 696/2011/SN de Repasses, que o contrato em questão foi cancelado e que foram restituídos, aos cofres da União, o valor de R\$ 185.322,68 (TC 043.631/2012-6, peça 4, p. 199). Cópia do referido ofício encontra-se à peça 17. Desse modo, entende-se sanada a questão.

35. **Decisões decorrentes do Acórdão 2490/2009-TCU-Plenário e relacionadas com a SNSA.** Além dos acórdãos mencionados, foram proferidas, no exercício de 2010, as decisões a seguir mencionadas oriundas da auditoria realizada no Ministério das Cidades, sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), em atendimento ao mencionado acórdão (TC 020.773/2009-6). Complemente-se que, na ocasião, foram fiscalizados vários contratos de repasse sob a responsabilidade da SNSA.

36. **Acórdão 1202/2010-TCU-Plenário.** Sessão de 26/5/2010. TC 000.284/2010-6. No caso específico, trata dos recursos alocados mediante Contrato de Repasse 222.793-77/2007, para a ampliação do sistema de abastecimento de água de Porto Velho/RO.

9.3. determinar ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal que comuniquem ao Tribunal de Contas da União a eventual revogação da retenção de 30,25% dos pagamentos efetuados à contratada a partir de 04/12/2009, decorrente do ofício 009834/2009/DDCOT/SNSA/MCIDADES, em consideração à nota técnica 2590/DIURB/DI/SFC da Controladoria Geral da União;

37. No Relatório de Gestão (peça 2, p. 88), a SNSA informou que, mediante petição protocolizada pelo Ministério das Cidades, representado pela Advocacia-Geral da União (AGU), com natureza de embargos declaratórios, foi comunicada ao TCU a existência de liminar judicial que suspendeu a retenção de percentual dos pagamentos em questão. A petição foi reconhecida como embargos de declaração, resultando no **Acórdão 2155/2010-TCU-Plenário**, comentado nos itens 47 a 49 do presente documento.

38. Diante desse fato, entende-se que não há reflexos da mencionada decisão sobre o mérito das contas aqui analisadas.

39. **Acórdão 1545/2010-TCU-Plenário.** Sessão de 30/6/2010. TC 000.333/2010-7. Foi avaliada a execução das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário do Município de Vitória da Conquista/BA, objeto do Contrato de Repasse 223.724-59/2007. As deliberações exaradas no mencionado acórdão correlacionadas com a presente instrução são no sentido de:

9.3. determinar à Gerência de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Salvador - Gidur da Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades que:

9.3.1. adotem medidas no sentido de que:

9.3.1.1. seja concluída a devida atualização do projeto básico de forma a afiançar que atende aos requisitos estabelecidos pelo art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/1993;

9.3.1.2. caso eventuais alterações contratuais venham a se mostrar necessárias e resultem em aumento do valor contratado, estejam garantidos os recursos para o término da obra, cumprindo o objeto definido, segundo a Cláusula 18.2 do Contrato de Repasse n. 223.724-59/2007;

9.3.1.3. os eventuais aditivos contratuais que venham a ser requeridos à conclusão do empreendimento estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos na Decisão 215/1999 - Plenário, no caso de extrapolação do limite legal para aditivos ao Contrato (de acordo com o art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, e com o Acórdão 1.981/2009 - Plenário), mantendo-se o desconto inicialmente obtido para o Contrato, em conformidade com o art. 112, § 6º, da Lei n. 12.017/2009;

9.3.1.4. certifiquem-se de que estejam sendo pagos os valores adequados relativos ao item "Cerca de Proteção s/ sinalização luminosa p/ abertura de vala c/ montantes e tela PVC, incl. fornecimento, transporte, instalação e remoção para outro local da obra - reaproveitamento 10x", adotando o preço unitário de R\$ 1,36/m², conforme memória de cálculo apresentada neste Relatório de Fiscalização (Tabela 3.2.3.);

40. Em resposta ao pedido de esclarecimentos sobre o assunto, promovido pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (SFC/CGU), a UJ informou, com relação ao mencionado Contrato de Repasse (CP), que: (peça 5, p. 15)

a) os novos projetos básicos foram aprovados pela Caixa Econômica Federal e a SPA de reprogramação foi homologada pelo Ministério das Cidades, em 14/3/2011;

b) a Caixa efetuou a glosa dos valores unitários da cerca de proteção, considerando os dados da auditoria deste Tribunal;

c) a Caixa foi informada, por meio do Ofício 6601/2010/DDCOT/SNSA/MCIDADES, de 10/8/2010, sobre a necessidade de observar os requisitos legais em caso de eventuais aditivos contratuais.

41. Diante disso, o Controle Interno considerou a determinação atendida, no que tange aos projetos básicos. Quanto às demais determinações, observou-se que estavam sendo atendidas. Assim, entende-se que não há reflexos sobre o mérito das presentes contas.

42. **Acórdão 1834/2010-TCU-Plenário.** Sessão de 28/7/2010. TC 000.332/2010-0. Foram avaliadas obras de esgotamento sanitário em Maceió/AL. A determinação que envolve o Ministério das Cidades foi no sentido de:

9.4. determinar à Secretaria de Infraestrutura do Estado de Alagoas - Seinfra/AL e ao Ministério das Cidades, nos termos do art. 45 da Lei n. 8.443/1992, que, em obediência ao art. 65, § 2º, da Lei 8.666/1993, abstenham-se de permitir que a parcela do Contrato 063/2002-CPL/AL não abrangida, atualmente, pelo Contrato de Repasse 226.554-75/2007, venha a ser financiada com recursos federais, em caso de necessidade de alteração do projeto com extrapolação do limite - calculado conforme a metodologia descrita no subitem 9.2 do Acórdão 749/2010, do Plenário do Tribunal - previsto no § 1º daquele artigo do Estatuto das Licitações;

43. Tendo em vista o questionamento realizado pela SFC/CGU, a UJ informou que, em relação ao CR 226.554-75/2007, a Caixa havia se recusado a desbloquear os recursos financeiros, uma vez que a obra correspondente encontrava-se em estágio avançado, à época da solicitação (peça 5, p. 16). Assim, o Ministério das Cidades interpôs embargos de declaração, com solicitação de que fossem aceitas outras garantias para salvaguardar o erário, possibilitar a continuidade dos desbloqueios e finalizar a obra. Em resposta, o **Acórdão 3099/2010-TCU-Plenário** acrescentou o item 9.8 ao Acórdão 1834/2010-TCU-Plenário, possibilitando os desbloqueios mediante adoção de seguro garantia (peça 5, p. 16).

44. A SFC/CGU, por sua vez, comentou que a obra relativa ao Contrato de Repasse 226.554-75/2007 foi concluída, bem como que a respectiva prestação de contas teria vigência até 20/6/2012. Diante dos fatos apresentados, considera-se que essas medidas não trazem reflexos ao mérito das presentes contas.

45. **Acórdão 2154/2010-TCU-Plenário.** Sessão de 25/8/2010. TC 013.724/2010-0. Referente ao Contrato de Repasse 224.981-92.

9.7. determinar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Companhia de Água e Esgotos da Paraíba - CAGEPA que, nos limites de suas respectivas competências, procedam, nos próximos pagamentos, à retenção dos valores identificados como sobrepreço pela 1ª Secob no Contrato 046/2008, firmado com a empresa CMR4 Engenharia e Comércio Ltda., até que este Tribunal se manifeste conclusivamente a respeito da questão;

46. No Relatório de Gestão (peça 2, p. 83), houve manifestação da SNSA no sentido de que a obra encontra-se paralisada, aguardando manifestação conclusiva do Tribunal de Contas da União. Assim, entende-se que as medidas adotadas não têm reflexo na gestão em análise.

47. **Acórdão 2155/2010-TCU-Plenário.** Sessão de 25/8/2010. TC 015.946/2010-0. Relativo ao Contrato de Repasse 222.793.

9.2. acrescentar os seguintes subitens ao Acórdão 1202/2010-TCU-Plenário: "9.7. determinar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral de Rondônia - Seplan/RO que, nos limites de suas respectivas competências, procedam, nos próximos pagamentos, à retenção dos valores identificados como sobrepreço pela 2ª Secob no Contrato 145/PGE-RO/2008, firmado com a empresa Andrade Gutierrez S.A., até que este Tribunal se manifeste conclusivamente a respeito da questão.

48. A UJ esclareceu à SFC/CGU que a determinação do TCU foi atendida e que a glosa solicitada à empresa contratada ocasionou a paralisação das obras. A SFC/CGU, por sua vez, ponderou que o Ministério das Cidades não apresentou alternativas para dar continuidade à execução do empreendimento. Complementou que foi verificado, na base de dados de contratos de repasse da Caixa Econômica Federal, que a obra estava paralisada, com 53% de execução física e término de vigência previsto para 30/10/2011 (peça 5, p. 18-19).

49. De qualquer modo, entende-se que os reflexos das medidas adotadas não afetam o mérito das presentes contas.

50. **Acórdão 2156/2010-TCU-Plenário.** Sessão de 25/8/2010. TC 017.327/2010-5. Tratando do Contrato de Repasse 224.978-45/2007.

9.2. acrescentar os seguintes subitens ao Acórdão 1.337/2010 - TCU - Plenário: "9.8. determinar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Companhia de Água e Esgotos da Paraíba que, nos limites de suas respectivas competências, procedam, nos próximos pagamentos, à retenção dos valores identificados como sobrepreço pela 1ª Secob no Contrato 048/2008, firmado com a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A., até que este Tribunal se manifeste conclusivamente a respeito da questão.

51. Com relação ao assunto, a SNSA informou, no Relatório de Gestão (peça 2, p. 82), que foram adotadas as providências definidas no mencionado acórdão e que a obra está paralisada em razão da complexidade da reprogramação necessária, além de outras dificuldades alegadas pela empreiteira. Complementou que estariam em fase de negociação, em busca de solução mais adequada para sua retomada.

52. A SFC/CGU observou, na base de dados de contratos de repasse da Caixa, que a obra encontra-se em situação atrasada, e não paralisada, com término de vigência previsto para 9/12/2011. A execução física é da ordem de 74,83%.

53. Tendo em vista a data em que a decisão foi proferida, entende-se que as medidas adotadas não trazem reflexos à gestão em análise.

Acompanhamento de pontos remetidos por contas anteriores ou por outros processos

54. De acordo com informações constantes do processo de contas da SNSA, referente ao exercício de 2009 (TC 032.176/2010-4), as falhas apontadas pelo Controle Interno que devem ser objeto de acompanhamento nas presentes contas referem-se ao não atendimento à DN-TCU 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 – TC 032.176/2010-4, peça 7, p. 9-11).

55. Vale esclarecer que a recomendação da SFC/CGU, à época, foi para que a SNSA desenvolvesse:

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.

56. Conforme consta no item 1.1.9.1 do Anexo I do Relatório de Auditoria de Gestão (RAG), referente ao exercício de 2010, as providências adotadas pela SNSA sobre o assunto foram as seguintes: (peça 5, p. 29-30)

a) com relação aos indicadores financeiros, publicar anualmente o Relatório de Gasto Público em Saneamento, disponibilizando-o no sítio eletrônico do MCidades – de acordo com o que expôs a SNSA, esse relatório permite identificar resultados financeiros das ações implementadas, bem como compará-las com o que foi planejado na Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Orçamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, além da análise da evolução da aplicação dos recursos desde 2003. Somado isso, foi proposto para o exercício seguinte, que o Relatório de Gestão e o de Gasto Público contemplassem o desempenho das ações de forma individualizada, comparando-se o valor programado na LOA com o valor empenhado por ação;

b) no que tange aos indicadores físicos, a SNSA mencionou a busca de parâmetros para a construção de indicadores de resultados das ações de governo. Nesse sentido, elaborou a minuta do Relatório de Execução de Empreendimentos (REE) para negociar junto à Caixa o preenchimento periódico do documento, que deverá servir para obter indicadores tanto durante a execução física dos empreendimentos como após a conclusão destes. Além disso, vislumbra buscar indicadores, a

exemplo de identificação da população e número de municípios beneficiados, a partir do REE. Entretanto, ressaltou que estavam apenas mapeando possíveis indicadores, mas que ainda dependeriam de análise mais detalhada para validação desses.

57. Complemente-se que a SNSA também relatou suas dificuldades na definição e implantação dos indicadores, a exemplo de inexistência de dados no sistema da Caixa que permitam a construção de indicadores de resultados, e de características próprias das intervenções promovidas no setor de saneamento básico, além da diversidade de objetos custeados com os recursos públicos.

58. No Relatório de Gestão, a SNSA menciona que dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) 2009, relativos a domicílios com acesso a abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos, demonstram variação positiva nos índices dos serviços de saneamento, o que, em tese, evidenciaria os esforços dos investimentos do governo federal nesse setor, nos últimos anos. Segundo esses dados, no período de 2006 a 2009, a cobertura dos serviços de abastecimento de água evoluiu de 91,5% para 92,6% na área urbana, e de 23,3% para 28,9% na área rural. No total, foram acrescidos novos 4,76 milhões de municípios às redes gerais de água com canalização interna (peça 2, p. 52).

59. No que se refere à cobertura por redes coletoras de esgotos e fossas sépticas, a evolução na zona urbana foi de 79,2% para 80,4%, e na área rural, de 21,2% para 26%, o que representou um acréscimo de 4,21 milhões de domicílios atendidos por esses serviços. No caso dos serviços de manejo de resíduos sólidos na área urbana, foram acrescidos a esse serviço cinco milhões de novos domicílios, no mesmo período (peça 2, p. 52-53).

60. Embora a SFC/CGU tenha destacado que ainda existem indicadores que não espelham adequadamente os resultados da SNSA, a exemplo do índice “família beneficiada”, nota-se, no item 1.2.2.4 do Anexo I do RAG em estudo, que a SFC/CGU considerou satisfatórios o resultados dos indicadores referentes à execução do Programa 0122 – Serviços Urbanos de Água e Esgoto, ao comparar os índices de “cobertura de água e esgoto” e de “esgoto tratado”, no período de 2005 a 2010 (peça 5, p. 5 e 51). Além disso, acatou as providências adotadas pela SNSA, conforme se verifica à peça 5 (p. 29). Não há, portanto, necessidade de recomendações adicionais.

Exame Técnico

61. As contas em exame apresentam as peças processuais obrigatórias, em conformidade com o art. 13 da Instrução Normativa-TCU 63, de 1/9/2010, arts. 1º e 4º, *caput* e § 3º, da Decisão Normativa-TCU 107, de 5/11/2010, art. 2º, incs. I a VII, e § 1º, da Decisão Normativa-TCU 110, de 1/12/2010, e Portaria-TCU 277, de 7/12/2010, aplicáveis ao exercício de 2010.

62. Encontram-se nesses autos as seguintes peças processuais: rol de responsáveis (peças 9 e 15, p. 3); Relatório de Gestão (peças 2, 4 e 6); Relatório de Auditoria de Gestão (peça 5); Certificado de Auditoria, emitido pelo órgão de controle interno (peça 8); Parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 3); e Pronunciamento ministerial ou de autoridade equivalente (peça 7).

63. O Relatório de Gestão contém os elementos aplicáveis à unidade jurisdicionada relacionados no Anexo II da DN-TCU 110/2010. Cabe esclarecer que não houve, no exercício em análise, conforme informações da SNSA: realização de processos licitatórios, reconhecimento de passivos, realização de chamamento público, situações que exigissem a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental, gestão de bens imóveis de uso especial e gestão de tecnologia da informação (peça 5, p. 8-10). Conforme se observa no Relatório de Gestão, também não houve processo de sindicância ou administrativo disciplinar instaurado em face de servidores lotados na SNSA, no exercício de 2010 (peça 6, p. 93).

64. Com relação à obrigação de apresentar declaração de bens e rendas por parte dos responsáveis, a SNSA informou à SFC/CGU que as atividades de gestão de recursos humanos são

de responsabilidade da Coordenação-Geral de Recursos Humanos (CGRH/Spoa), subordinada à Secretaria Executiva (peça 5, p. 9-10). Desse modo, consta declaração assinada pela citada Coordenação-Geral à peça 6 (p. 92), atestando que os servidores ocupantes de cargo comissionado lotados na SNSA apresentaram autorização de acesso à declaração de ajuste anual do Imposto de Renda de Pessoa Física, no ano-calendário 2009 – exercício 2010, conforme dispõe o Anexo I da Portaria Interministerial MP/CGU 298, de 6/9/2007.

65. Destaque-se, ainda, a declaração do contador responsável pela UJ, atestando, conforme exigência prevista no Anexo II, parte B, item 1, da DN-TCU 107/2010, que os demonstrativos contábeis constantes no Sistema de Integrado de Administração Financeira (Siafi) refletem a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada, e contendo as seguintes ressalvas: (peça 2, p.112-114, e peça 6, p. 98-100).

- a) existência de saldos nas contas do grupo 19.962.00.00 – saída de recursos, da UGR 560006 - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, em que se encontram registrados estoques de convênios, cujas vigências expiraram nas situações de “A comprovar” e “A aprovar”;
- b) existência de saldos nas contas do grupo 19.972.14.05 – contratos de repasse firmados “A aprovar”, na unidade gestora 560006 – SNSA, em que se encontram registrados estoques de convênios/instrumentos congêneres cujas vigências expiraram;
- c) existência de saldos nas contas do grupo 19.962.00.00 – saída de recursos, das UGR 560009 – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – PAS/BID e 560006 – SNSA - PMSS, em que se encontram registrados estoques de convênios, cujas vigências expiraram nas situações de “A liberar” e “A comprovar”.

66. Segundo informações do contador, as unidades gestoras foram inquiridas sobre as inconsistências, por meio de Notas Técnicas e/ou mensagens do Siafi, e que foram lançados no mencionado sistema restrições contábeis durante o exercício de 2010. No entanto, as falhas observadas não haviam sido regularizadas até o encerramento do exercício.

67. Uma vez que as impropriedades em questão já foram objeto de alertas por parte do contador responsável e que não foram apontadas pelo Controle Interno no Relatório de Auditoria de Gestão 201108964 (peças 2, 4 e 6), encaminhado pelo Ofício 5843/2011/AECI/GM/MCIDADES, de 29/7/2011 (peça 1), entende-se suficiente que esse ponto seja objeto de **ressalva** nas contas do Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski, então dirigente máximo da SNSA, a qual tem por competência, entre outras, “implementar, em articulação com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, a execução e o controle orçamentário e financeiro” no âmbito da Secretaria, conforme dispõe o art. 11, inc. XIII, do Anexo I do Decreto 4.665/2003, e o art. 5º, inc. XV, do Anexo VI da Portaria-MCidades 227, de 4/7/2003, que aprova o Regimento Interno do Ministério das Cidades.

68. Acrescente-se que o rol de responsáveis apresentado inicialmente pela SNSA (peça 9) estava em desacordo com o previsto no art. 10 da IN-TCU 63/2010, em razão de contemplar apenas o dirigente máximo da unidade jurisdicionada (UJ) e respectivos substitutos. Por esse motivo, realizou-se diligência ao órgão, por meio do Ofício 1174/2012-TCU-Secex-6, de 14/9/2012 (peça 13), para sanear a impropriedade observada. Em resposta, a SNSA encaminhou as informações solicitadas por meio do Ofício 3306/2012/AECI/GM/MCIDADES, de 9/10/2012 (peça 15).

69. Desse modo, entende-se necessário **dar ciência** à SNSA que o rol de responsáveis relativo às contas de 2010 foi apresentado em desacordo com o disposto no art. 10 da Instrução Normativa-TCU 63/2010, norma vigente à época que estabeleceu a forma de organização dos processos de contas.

70. Em termos de resultados operacionais, a SNSA informou que foram assinadas 1.974 operações, no exercício de 2010, no valor total de R\$ 974,9 milhões. Ao final do exercício, contabilizou-se 1.961 obras concluídas, no montante de R\$ 758,6 milhões (peça 2, p. 14).

71. O Relatório de Auditoria de Gestão, elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU), também apresentou os elementos aplicáveis, nos termos do Anexo III da DN-TCU 110/2010.

72. Registre-se que o Certificado de Auditoria emitido pelo órgão de controle interno (peça 8) atestou pela **regularidade** das contas dos responsáveis listados no Rol de Responsáveis da SNSA (peça 9), conclusão acolhida pelo Parecer do Dirigente de Controle Interno (peça 3, p. 2). A Autoridade Ministerial, em conformidade com o art. 82 do Decreto-Lei 200, de 25/2/67, e com o art. 52 da Lei 8.443, de 16/7/92, declarou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório de Auditoria de Gestão, no certificado e parecer mencionados (peça 7, p. 3).

Pontos levantados pelo relatório do controle interno com reflexos nas contas ou que mereçam ser ressaltados

73. Preliminarmente, cabe esclarecer que, de acordo com o Relatório de Auditoria de Gestão 201108964, os trabalhos de campo foram realizados no período de 7/4/2011 a 10/6/2011, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício em análise e a partir da apresentação do processo de contas pela UJ, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal (peça 5, p. 1).

74. As constatações e as informações resultantes desses exames foram abordadas a seguir, de forma resumida.

75. **Item 1.1.9.3** – Verificação constante, nas fiscalizações realizadas pela CGU, de falhas construtivas e de baixa qualidade dos materiais empregados na execução de obras com repasse de recursos do Ministério das Cidades (peça 5, p. 41-44).

76. De início, a SFC/CGU ressalta que o presente assunto também foi objeto de constatação no item 2.1.1.4 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 244130, referente ao exercício de 2009, uma vez que, nas ações de controle, em especial nas decorrentes do sorteio de municípios, tem-se verificado, com certa constância, a utilização de serviços e materiais de baixa qualidade nas obras executadas com recursos provenientes da SNSA. Complementa que, na maioria das vezes, essas obras estão em desacordo com o projeto aprovado e apresentam possibilidade de prejuízos futuros à população beneficiária dos empreendimentos.

77. Destaca, como principais origens do problema, a ausência de acompanhamento adequado por parte do fiscal da obra, bem como a realização de atestes de medição de forma inapropriada pelos engenheiros da Caixa Econômica Federal (Caixa). Explica que o Ministério das Cidades (MCidades) transferiu a operacionalização dos contratos de repasse em análise para a Caixa, a qual recebe recursos para esse fim, com a obrigação, dentre outras, de fiscalizar a correta aplicação dos recursos federais descentralizados pelo Ministério.

78. A SFC/CGU considera que as lacunas eventualmente não cobertas pela atuação da Caixa deveriam ser objeto de atuação do Ministério, enquanto órgão superior gestor dos recursos repassados.

79. Desse modo, recomendou à SNSA o que segue:

Recomendamos ao Ministério das Cidades que altere os manuais de contratação com a inclusão de previsão para que, em caso de constatação de má qualidade da obra ou defeitos construtivos, que ocorra a notificação, pela CAIXA, ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA, nominando o engenheiro responsável técnica da obra (construtora) e o engenheiro fiscal designado pela Prefeitura.

80. Em resposta à SFC/CGU, a SNSA argumentou que costuma adotar providências quando são identificadas deficiências na execução das obras. Entretanto, segundo a Secretaria, nem sempre

essas medidas ocorrem concomitantemente, uma vez que isso iria requerer a presença de um fiscal representante da União ou de seu mandatário em cada obra em andamento.

81. Informou que a aferição das medições realizada pela Caixa, no que tange à qualidade da obra, é apenas visual e, por diversas vezes, restrita ao trecho medido. Complementou que para avaliar a qualidade da obra, a ponto de poder propor denúncia contra o engenheiro, seriam necessários procedimentos técnicos especializados, com “equipamentos específicos, laboratórios, extração de corpos de prova, sistemas de amostragem, técnicas de coleta, mão de obra especializada e outras técnicas de avaliação que demandariam estrutura paralela de grande porte”.

82. Somado a isso, argumentou que há limitações de competências definidas no contrato de prestação de serviços com a Caixa, não podendo a SNSA determinar a execução de procedimentos não previstos no mencionado instrumento. Ressaltou que o problema não seria meramente financeiro, tendo em vista que além do custo para inserção dessa nova atividade no contrato, possivelmente a Caixa não disporia de pessoal, logística e instrumental técnico suficiente para assumir essa responsabilidade.

83. No entanto, a SNSA reconheceu a necessidade de haver algum tipo de acompanhamento da qualidade da obra, mas ponderou que se trata de discussão ampla que deve envolver outras secretarias finalísticas do MCidades e a Caixa Econômica Federal. Em razão disso, propôs discussão aprofundada sobre o assunto com as instâncias mencionadas para avaliar as implicações advindas das recomendações propostas pela SFC/CGU, bem como apresentou um cronograma preliminar, que teria início em 29/7/2011 e término em 31/1/2012.

84. Por sua vez, a SFC/CGU discordou dos argumentos apresentados pela SNSA. Considera que cabe à Caixa fiscalizar as obras, não havendo necessidade de inserir novas atribuições no contrato de prestação de serviços firmado entre o MCidades e a Caixa. Entende ainda que, tendo em vista sua experiência em fiscalizações de obras, 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, seria suficiente para a detecção de grande parte das falhas de execução identificadas pelas equipes da SFC/CGU. Portanto, não haveria necessidade de uso de equipamentos sofisticados, testes laboratoriais ou outros procedimentos mencionados pela SNSA.

85. Acrescentou que a notificação ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Crea), com indicação do engenheiro responsável técnico da obra (construtora) e o engenheiro fiscal designado pela Prefeitura, quando da constatação de baixa qualidade da obra, não traria quaisquer ônus adicionais à Caixa nem haveria necessidade de alterar o contrato vigente.

86. O Controle Interno acatou a decisão da SNSA de discutir a medida com as outras secretarias finalísticas do MCidades e com a Caixa, mas manteve a recomendação até que fosse informada sobre os desdobramentos dos encaminhamentos propostos.

87. Desse modo, observa-se que a SFC/CGU tem acompanhado as ações implementadas pela SNSA em atendimento à recomendação proposta por esse órgão de controle, as quais envolvem ação conjunta das secretarias finalísticas do MCidades e da Caixa Econômica Federal. Tendo em vista a relevância do assunto, entende-se que as medidas adotadas pela SNSA para minimizar as falhas construtivas e a utilização de materiais de baixa qualidade por parte dos executores das obras públicas devem ser objeto de **acompanhamento** nas próximas contas.

88. Além disso, registre-se que as constatações da SFC/CGU, relativas às falhas construtivas e à baixa qualidade dos materiais empregados na execução de alguns empreendimentos, foram identificadas nos exercícios de 2003 a 2009, envolvendo contratos de repasse firmados no período de 2003 a 2007, conforme se pode verificar na tabela constante no Relatório de Auditoria de Gestão 224130 (TC 032.176/2010-4, peça 7, p. 38). Portanto, as falhas apontadas não têm reflexos sobre a análise do mérito da gestão em exame.

89. **Item 1.2.2.1** – A SNSA deixou de aplicar cerca de R\$ 400 milhões referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em ações de saneamento, no exercício de 2010 (peça 5, p. 45-47)

90. A SFC/CGU esclarece que, após examinar o Relatório de Gestão da SNSA, relativo ao exercício de 2010, a equipe de auditoria identificou que, do montante disponível na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2010, cerca de R\$ 400 milhões relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram contingenciados pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP). Diante disso, considerou necessário solicitar esclarecimentos sobre o assunto à SNSA, que resultou na seguinte recomendação:

Quando do planejamento anual das atividades, que a Unidade considere propostas adicionais de saneamento, deixando-as como reserva de contingência, de forma a exaurir todas as disponibilidades do OGU.

91. Cabe esclarecer que a SNSA informou que a disponibilização do valor mencionado ao MP decorreu do fato de o monitoramento regular do PAC ter revelado ser desnecessário empenhar a totalidade dos recursos consignados na LOA 2010, tendo em vista o atraso na execução de parte das obras. Complementou que a medida adotada teve a finalidade de possibilitar melhor gerenciamento dos recursos disponíveis, já que o crédito disponibilizado não interferiu no andamento das obras do PAC – Saneamento e ainda contribuiu para não aumentar desnecessariamente os restos a pagar.

92. Informou ainda que iria buscar atender à recomendação da SFC/CGU, mas que dependeria de decisão conjunta com a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac), vinculada ao MP.

93. O Controle Interno, por sua vez, considerou que o fato demonstrou a existência de fragilidades no processo de planejamento e gerenciamento da SNSA. Acredita que essa secretaria poderia ter contemplado alternativas de contingência no respectivo planejamento, de modo a garantir a aplicação integral dos recursos previstos na LOA, tendo em vista a extrema carência de saneamento básico no país.

94. Acrescentou que, no seu entendimento, para atender à recomendação em questão, a SNSA não necessitaria de aval inicial da Sepac/MP, e sim da adoção de rotina de seleção de uma quantidade de propostas acima da capacidade de contratação no exercício. Haveria, portanto, a priorização das propostas a serem contratadas dentro dos limites orçamentários previstos e a reserva de propostas para o exercício seguinte. No entanto, em caso de contingência, estas últimas poderiam ser atendidas no exercício corrente. Daí sim, a SFC/CGU entende que seria o momento de submeter o caso à Sepac/MP. Desse modo, a SFC manteve a respectiva recomendação.

95. Embora a recomendação da SFC/CGU seja relevante, uma vez que visa a dar maior efetividade à atuação da SNSA, entende-se que a falha apontada não diz respeito a descumprimento de norma legal ou regulamentar e, assim, não deve ser levada ao mérito das presentes contas, sendo suficiente o acompanhamento por parte da SFC/CGU das medidas que venham a ser adotadas.

96. **Item 1.2.2.5** – A SNSA não dispõe de efetivo suficiente de servidores para a gestão dos contratos de repasse celebrados na execução dos programas e ações de governo sob sua responsabilidade (peça 5, p. 51-56)

97. Em razão de informações solicitadas à SNSA, o Controle Interno concluiu que, à época da auditoria de gestão, havia insuficiência de técnicos na Secretaria para acompanhar, de modo adequado e tempestivo, a carteira de contratos de repasse existente, além das demais obrigações referentes ao PAC-drenagem. Além disso, constatou que as contratações sem a exigência de projeto básico adequado, de licenciamento ambiental e/ou titularidade da área de intervenção resultavam em morosidade da execução das ações de governo e em sucessivas readequações do objeto

contratado. Havia ainda a deficiência técnica e estrutural dos proponentes, sobretudo dos pequenos municípios, o que também comprometia a boa execução dos empreendimentos.

98. Ressaltou que, desde 2007, as auditorias de gestão vêm apontando a existência desses problemas, bem como identificando os esforços da SNSA em aperfeiçoar a respectiva atuação.

99. Diante da identificação dessas ocorrências, a SFC/CGU apresentou as seguintes recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos que a SNSA elabore proposta para o aumento do efetivo de técnicos. O efetivo proposto deverá ser compatível com o gerenciamento adequando da carteira de contratos de repasse e com as demais obrigações da unidade. A proposta deverá ser discutida com a Secretaria Executiva. A esta última, caberá a negociação com o Ministério do Planejamento para obter a competente autorização de concurso público.

Recomendação 2: Recomendamos que a SNSA estude e proponha alterações na sistemática atual de contratação de obras no âmbito das ações de governo, de forma a impedir a contratação de repasses sem projeto básico adequado, sem licenciamento ambiental e sem titularidade da área de intervenção, apresentando a esta Controladoria os resultados que obtiver nesse sentido.

Recomendação 3: Recomendamos que a SNSA estude e proponha alterações na sistemática do MCidades, de forma a estipular a condições técnicas e estruturais mínimas, que o proponente deverá comprovar estar apto a contratar com a União, ou de capacitação no caso de verificação de deficiências técnicas por parte dos executores locais.

100. Cabe esclarecer que as conclusões e recomendações da SFC/CGU decorreram dos esclarecimentos prestados pela SNSA e estão resumidos a seguir.

101. A SNSA informou que estava buscando soluções para melhorar o acompanhamento dos contratos de repasse em que o MCidades figura como gestor. Por exemplo, já havia providenciado solicitação, em 2009, de aumento do efetivo de servidores da Secretaria, bem como promovido o aperfeiçoamento de normativos favorecendo a execução dos programas de governo sob sua responsabilidade.

102. O pedido de aumento do efetivo de servidores teria resultado na proposta de reformulação da estrutura organizacional do Ministério das Cidades como um todo, mas o pleito teria sido negado pelo MP.

103. Na tabela apresentada ao Controle Interno (peça 5, p. 52), verifica-se que a SNSA possuía, em 2011, oito técnicos para acompanhar a execução de 13.409 contratos, representando em média 1.676 contratos por pessoa. Esclarece que nesse cálculo não haviam sido considerados contratos anteriores a 2007, nem contratos da modalidade de drenagem.

104. Complementou que, apesar das carências e dificuldades enfrentadas pela unidade, a SNSA tem aperfeiçoado seus normativos, de modo a contribuir para a melhoria da execução dos programas de governo sob sua responsabilidade, com reflexos sobre o avanço da execução das obras.

105. Argumentou que, no seu entendimento, a morosidade das iniciativas apoiadas tem como causa determinante a deficiência técnica e estrutural dos proponentes para atender requisitos mínimos necessários à implementação das obras, o que resulta, por sua vez, em projetos deficientes, que precisam ser reiteradamente adequados. Somado a isso, há a falta de pessoal capacitado para a execução e a fiscalização dos empreendimentos.

106. Enfim, informou que o monitoramento das intervenções está sendo aperfeiçoado, dentro dos limites da estrutura disponível.

107. Com relação às recomendações da SFC/CGU, manifestou estar de acordo com a recomendação 1.

108. Quanto à recomendação 2, ponderou que a sistemática atual de contratação das obras deriva, em grande parte, das disposições da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, então em vigor, em especial quanto aos recursos provenientes das transferências voluntárias. Complementou que:

O Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento — PAC, Exercícios 2010 / 2011 admite a celebração de Termos de Compromisso, ainda que não sejam preenchidos todos os pré-requisitos, ficando o início da obra ou serviço condicionado, contudo, ao atendimento das cláusulas suspensivas, conforme item 18 do referido Manual

18, DAS CLÁUSULAS SUSPENSIVAS

18.1. APROVAÇÃO DO TERMO DE COMPROMISSO SOB CONDIÇÃO SUSPENSIVA

18.1.1. Poderão ser celebrados Termos de Compromisso com previsão de cláusula suspensiva, impeditiva do início da obra ou serviço, com prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias para atendimento das exigências, incluído o prazo para homologação da SPA pelo MCIDADES, sob pena de cancelamento do Termo de Compromisso.

18.1.2. As cláusulas suspensivas possibilitam a aprovação após a assinatura do Termo de Compromisso dos itens relacionados a seguir:

- a) estudos preliminares e projeto básico de engenharia, nos termos do item 6.1.1 alínea b;
- b) projeto executivo de engenharia, nos termos do item 6.1.1 alínea e;
- c) (...);
- d) titularidade da área de intervenção nos termos do 6.1.3.1.

De forma semelhante, tem-se o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades não inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento — PAC, Exercício 2010:

8.1. APROVAÇÃO DO CONTRATO DE REPASSE SOB CONDIÇÃO SUSPENSIVA

8.1.1. Poderão ser celebrados Contratos de Repasse com previsão de cláusula suspensiva, impeditiva do início da obra ou serviço, com prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias para atendimento das exigências, incluído o prazo para homologação da SPA pelo MCIDADES, sob pena de cancelamento do Contrato de Repasse.

8.1.2. As cláusulas suspensivas possibilitam que a aprovação dos itens relacionados à seguir ocorra após a assinatura do Contrato de Repasse:

- a) estudos preliminares e projeto básico de engenharia, nos termos do anexo 3;
- b) projeto executivo de engenharia, nos termos do anexo 3;
- c) (...);
- d) titularidade da área de intervenção nos termos do anexo 3;
- e) licenças ambientais.

109. Em razão do exposto, a SNSA manifestou que considera inconveniente introduzir, no momento, alteração com dispositivos mais restritivos do que os estabelecidos pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, que, à época estava sendo rediscutida. Assim, ponderou que o assunto seria reestudado oportunamente.

110. No que tange à recomendação 3 da SFC/CGU, a SNSA informou que iria desenvolver estudos e propostas preconizadas na mencionada recomendação, destacando que o cadastramento de propostas no Siconv já estava atrelado ao fornecimento, dentre outros documentos, de atestado de capacidade técnica do proponente.

111. O Controle Interno manteve todas as recomendações, tendo em vista a relevância das mudanças sugeridas, que buscam contribuir para a melhoria da administração da carteira de contratos da SNSA. Assim, uma vez que as recomendações dependem de estudos e propostas futuras da SNSA, que estão sendo acompanhados pela SFC/CGU, considera-se desnecessária a adoção de medidas complementares. Também se entende que não há reflexos no mérito das presentes contas.

Conclusão

112. Diante das análises realizadas no presente documento, apresentamos as propostas a seguir.

113. Tendo em vista que, em relação aos contratos de repasse relativos ao exercício de 2010, as decisões do TC 024.361/2010-0 se encontram com aplicação suspensa (item 19), propõe-se o **sobrestamento** das contas do Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski (CPF 169.196.619-34), então Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, com fundamento no art. 39, § 2º, da Resolução-TCU 191/2006, até que seja deliberada a decisão referente aos embargos de declaração interpostos pelo Sr. Rodrigo José Pereira Leite Figueiredo (item 20).

114. Destaque-se que devem ser levadas como **ressalvas** às contas do Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski, quando do juízo de mérito de suas contas, as inconformidades indicadas na declaração do contador responsável, tendo em vista o disposto no art. 11, inc. XIII, do Anexo I do Decreto 4.665/2003, e no art. 5º, inc. XV, do Anexo VI da Portaria-MCidades 227, de 4/7/2003, que aprova o Regimento Interno do MCidades (item 67). Também se considera importante examinar oportunamente o atendimento do item 9.6 do Acórdão 617/2010-TCU-Plenário, por parte da SNSA, no que lhe couber (item 28).

115. Não havendo indícios, no referido processo, de que os demais responsáveis pelas presentes contas estejam envolvidos nas questões em apuração, considera-se que o sobrestamento integral das contas em análise retiraria a tempestividade e, conseqüentemente, a utilidade das deliberações corretivas do Tribunal, privando o órgão de importante subsídio para o adequado desempenho de suas atividades. Dessa forma, entende-se oportuno que sejam julgadas **regulares** as contas dos demais responsáveis.

116. Além disso, propõe-se **dar ciência** à SNSA que o rol de responsáveis relativo às contas de 2010 foi apresentado em desacordo com o disposto no art. 10 da Instrução Normativa-TCU 63/2010, norma vigente à época que estabeleceu a forma de organização dos processos de contas (item 69).

Pontos a serem acompanhados nas próximas contas

117. De acordo com a análise realizada, considera-se objeto de **acompanhamento** nas próximas contas da UJ as medidas adotadas pela SNSA com a finalidade de minimizar as falhas construtivas e a utilização de materiais de baixa qualidade nas obras resultantes dos contratos de repasse firmados pela mencionada Secretaria (itens 75 a 87).

Benefícios das Ações de Controle Externo

118. Nos termos da Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012, registram-se como propostas de benefícios de controle qualitativos, do tipo “outros benefícios diretos”, o aumento da expectativa e da efetividade das ações de controle, interno e externo, e o exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade.

Proposta de Encaminhamento

119. Em face do exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

- I. **sobrestar** as contas do Sr. Leodegar da Cunha Tiscoski (CPF 169.196.619-34), então Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, com fundamento no art. 39, *caput* e § 2º, da Resolução-TCU 191/2006, tendo em vista os embargos de declaração interpostos ao Acórdão 2968/2012-TCU-Plenário; (item 20)
- II. julgar **regulares**, com base nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. I, 17 e 23, inc. I, da Lei 8.443/92, as contas dos responsáveis relacionados a seguir, expedindo-lhes quitação plena: (item 115)
- a) Sr. Sérgio Antônio Gonçalves, CPF 025.571.488-22, então Diretor do Departamento de Articulação Institucional;
 - b) Sr. Márcio Galvão Fonseca, CPF 711.136.147-49, então Diretor do Departamento de Água e Esgotos;
 - c) Sr. Manoel Renato Machado Filho, CPF 344.239.401-59, Diretor do Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica;
 - d) Sra. Viviana Simon, CPF 843.598.469-91, então Diretora do Departamento de Articulação Institucional;
 - e) Sra. Norma Lúcia de Carvalho, CPF 508.126.886-00, então Diretora do Departamento de Articulação Institucional – Substituta;
 - f) Sr. Cezar Eduardo Sherer, CPF 632.244.887-00, Diretor do Departamento de Água e Esgotos – Substituto.
- III. **dar ciência** à SNSA que o rol de responsáveis relativo às contas de 2010 foi inicialmente apresentado em desacordo com o disposto no art. 10 da Instrução Normativa-TCU 63/2010, norma vigente à época que estabeleceu a forma de organização dos processos de contas, tendo em vista que foram relacionados apenas o Dirigente Máximo da UJ e respectivos substitutos (item 69);
- IV. **encaminhar** à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) e aos responsáveis cópia da deliberação que vier a ser adotada por esta Corte de Contas, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, ou, no caso de julgamento por relação, da presente instrução.

SecexAdministração, 2ª Diretoria, em 14 de
março de 2013.

Marta Eliane Silveira da Costa
AUFC – Matr.: 8136-1