



Unidade Auditada: SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MINISTÉRIO CIDADES

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600714

UCI Executora: SFC/DI/CGURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201600714, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES – SNSA/MCIDADES.

1. INTRODUÇÃO

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/04/2016 a 30/06/2016, 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.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.



2. RESULTADOS DOS TRABALHOS

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 19/11/2015, entre SFC/DI/CGURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades e a SeinfraUrbana do tribunal de Contas da União, foi definido o seguinte escopo para a Auditoria Anual de Contas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades relativa ao exercício de 2015:

Os conteúdos previstos no Anexo II da Decisão Normativa (DN) - TCU 147, de 11 de novembro de 2015, particularmente os itens 1, 2, 5, 11 e com os seguintes ajustes no foco das análises:

- Item 2: além dos aspectos previstos na DN TCU, incluir avaliação a respeito do monitoramento e da implementação das metas do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab;
- Item 5: para as transferências realizadas no âmbito das ações de saneamento (PAC e Não-PAC), abordar somente os itens “5. a) i)”, “5. b)” e “5. c)” com foco na gestão da carteira de obras e no monitoramento do Ministério para solucionar problemas de execução; avaliar a evolução com relação aos respectivos achados da AAC 2015 (Gestão 2014);
- Item 11: ênfase na avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos afetos à gestão das transferências; avaliar a evolução com relação aos respectivos achados da AAC 2015 (Gestão 2014);
- Por não serem assuntos conduzidos no âmbito da Unidade, ficam suprimidos das contas os itens 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14 e 15.

Ressalta-se ainda que na Reunião realizada em 19/11/2015, entre a CGU e o TCU para a definição do escopo para a Auditoria Anual de Contas, foi acordado a avaliação da gestão de todas as transferências realizadas pelo Ministério das Cidades no âmbito das ações PAC e Não-PAC seria centralizada na Auditoria das Contas da Secretaria Executiva (Relatório 201600725). Desse modo, as principais questões estruturais relativas à gestão das transferências foram tratadas no referido Relatório da Secretaria Executiva, de modo que apenas questões pontuais, referentes especificamente à gestão da SNSA foram tratadas na auditoria das contas da Unidade.

A partir das premissas acima descritas, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS

A avaliação dos resultados auferidos na Unidade para os Objetivos do PPA sob sua responsabilidade consolidou a avaliação do ciclo do PPA 2012-2015. De maneira geral, verifica-se que os Objetivos foram atingidos para as modalidades referentes a contratação de obras nas modalidades Drenagem Urbana (Objetivo 0169), Esgotamento Sanitário, Saneamento Integrado e Abastecimento de Água (Objetivo 0610). Ressalta-se que as metas auferidas nessas modalidades se referem a contratações para a realização de



empreendimentos de médio e longo prazos até a entrega da melhoria da infraestrutura de saneamento à população beneficiária.

Para as modalidades referentes a ações de estudos, pesquisas e capacitações visando ao fortalecimento de políticas e ferramentas estratégicas para o setor de saneamento (Objetivo 0353 - Apoio à realização de projetos e planos de saneamento básico), verificou-se que a maioria das metas não foram atendidas, sendo que as metas atendidas estão em sua maioria atreladas ao Programa de Desenvolvimento do Setor Águas – INTERÁGUAS, financiado com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, com vigência prevista para 31/12/2016 e que estão sendo executado por meio do Projeto de Cooperação Técnica (PCT) BRA/IICA/13/005, firmado entre o Ministério das Cidades e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA.

A tabela a seguir resume os resultados divulgados no Relatório de Gestão da Unidade

Objetivo	Metas Previstas	Resultados Obtidos	Meta Cumprida?
0169 - Apoio à execução de intervenções de drenagem urbana	Contratação de R\$ 9 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana	Contratação de R\$ 9,27 bilhões para obras de drenagem no âmbito do PAC.	Sim
0353 - Apoio à realização de projetos e planos de saneamento básico	Apoiar a elaboração de 20 estudos e/ou pesquisas para desenvolvimento científico e tecnológico de saneamento básico	As contratações informadas foram realizadas no âmbito do Programa Interáguas, que até o final de 2015 possuía 7 consultores individuais contratados e 3 contratações de pessoas jurídicas em andamento.	Não
	Apoiar a realização de 10 atividades de capacitação dos membros dos órgãos colegiados, prestadores e técnicos do setor saneamento	O Relatório de Gestão citou 10 atividades de capacitação realizadas em 2015 no âmbito do Projeto Brasil-Alemanha de Fomento ao Aproveitamento Energético de Biogás no Brasil (PROBIOGÁS) e em parceria com a ENAP.	Sim
	Contratar R\$ 600 milhões para realização de projetos e planos de saneamento básico	SNSA encerrou o ciclo do PPA 2012-15 com 361 Termos de Compromisso sob sua gestão, totalizando R\$ 538,6 milhões em investimentos	Não
	Elaborar 03 Planos Regionais de Saneamento Básico das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs)	O Relatório de Gestão informou que os 3 projetos/planos regionais de saneamento básico das RIDEs persistem na fase de elaboração, previstos para conclusão em 2016	Não
	Estruturar e implantar o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA)	Ao longo de 2015, foi elaborado o termo de referência para contratação de empresa para o desenvolvimento do sistema, no âmbito do Programa Interáguas	Não
	Fortalecer e ampliar a Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental (ReCESA), mediante o apoio à implantação de 5 núcleos regionalizados	O Relatório de Gestão informou acerca da realização de cursos sobre Planos de Saneamento Básico, no âmbito do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, por meio da SNSA e da ReCESA.	Não



	por macrorregião brasileira		
	Fortalecer e monitorar as ações do trabalho socioambiental	Em 2014, foi publicado o manual para a execução das ações do trabalho socioambiental, elaborado em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação.	Sim
	Implantar as atividades de monitoramento e revisão do Plansab	Em 2015, foi elaborado o primeiro relatório de avaliação do Plano referente ao exercício de 2014, primeiro ano de sua implementação. O processo de elaboração do relatório foi acompanhado pelo GTI-Plansab que aprovou o documento.	Sim
	Contratar R\$ 2 bilhões para a execução de intervenções de redução e controle de perdas em sistemas de abastecimento de água	O Relatório de Gestão informou que a meta de contratação de intervenções voltadas à redução e controle de perdas não apresentou evolução.	Não
0610 - Expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas	Contratar R\$ 14,5 bilhões em esgotamento sanitário	Foram contratados R\$ 16,82 bilhões em valor de investimento, beneficiando 320 municípios.	Sim
	Contratar R\$ 3 bilhões em saneamento integrado	Foram contratados R\$ 3,06 bilhões em valor de investimento, beneficiando 44 municípios.	Sim
	Contratar R\$ 6,5 bilhões em abastecimento de água	Foram contratados R\$ 12,4 bilhões em valor de investimento, beneficiando 324 municípios.	Sim
	Contratar R\$ 1,5 bilhão para resíduos sólidos	Não houve seleções de empreendimentos no período do PPA 2012-2015.	Não

Entretanto, avaliando o cumprimento dos Objetivos de modo material, verificou-se que percentual reduzido das obras/serviços contratados no período foram entregues à sociedade, resultando em baixa efetividade das ações e também na transferência de responsabilidades para gestões seguintes, que terão a atribuição de gerir volume relevante de contratações sem a garantia dos recursos necessários em virtude das mudanças no cenário econômico do país.

Para contextualizar a situação descrita, apresentamos a situação das obras contratadas no ciclo do PPA 2012-2015 nas modalidades Drenagem Urbana (Objetivo 0169), Esgotamento Sanitário, Saneamento Integrado e Abastecimento de Água (Objetivo 0610), com destaque para a reduzida quantidade de empreendimentos concluídos em todas as modalidades:

MODALIDADE	SITUAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS					TOTAL
	AÇÃO PREPARATÓRIA	CONCLUÍDA	EM LICITAÇÃO	INICIADA	OBRA FÍSICA CONCLUÍDA	
MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS	11	4	10	97	2	124
ESGOTAMENTO SANITÁRIO	53	13	61	260	9	396
SANEAMENTO INTEGRADO	1	2	17	37	1	58
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	47	14	34	233	7	335

Ressalta-se também que essa situação (contratações em um ciclo de PPA para a execução e conclusão das obras por gestões futuras) não é uma disfunção exclusiva da Unidade



auditada, mas inerente do modelo de planejamento governamental em ciclos de curto prazo, que podem ser aplicados em algumas modalidades de políticas públicas que efetivamente se iniciam e terminam no intervalo de quatro anos, mas que na maioria das vezes é incompatível com a área de infraestrutura que demandam períodos de médio e longo prazos desde o planejamento até a conclusão dos empreendimentos.

Em relação aos resultados quantitativos obtidos no exercício, constatou-se a baixa execução financeira quando comparamos o valor liquidado em relação à dotação orçamentária original e reprogramada. Entretanto, quando somamos a execução os valores de liquidação/pagamento de restos a pagar (RPs) de outros exercícios, verifica-se uma elevada execução, acima de 100% para algumas Ações de Governo, conforme se verifica na tabela a seguir:

Ação	% Execução em relação à dotação sem considerar RPs	% Execução em relação à dotação inicial considerando RPs
10SG	14,53	102,10
1N08	11,38	85,76
116I	0,02	38,53
10SC	9,34	174,30
10S5	17,12	107,54
1P95	12,75	100,16
8871	18,93	130,74

Em relação à execução física, a mesma situação da execução financeira foi verificada (baixa execução quando comparamos em relação à meta física da LOA e reprogramada, e elevada execução quando somamos os restos a pagar (RPs) de outros exercícios.

Ainda em relação à execução física, a auditoria constatou a variação no custo por unidade de meta física ao se comparar os valores da dotação inicial, reprogramada e a realizada (liquidado).

Em resumo, o elevado percentual de pagamento da rubrica restos a pagar, terminologicamente conhecido como “orçamento paralelo”, demonstra descompasso entre a execução orçamentária e financeira, visto que a despesa é considerada realizada em um ano e os efeitos financeiros ocorrem em outro exercício.

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO DO PLANSAB

O Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab, constitui o eixo central da política federal para o saneamento básico, promovendo a articulação nacional dos entes da federação para a implementação das diretrizes nacionais de saneamento básico, conforme dispõe a Lei nº 11.445/07.

O Plansab foi aprovado por meio da Portaria Interministerial nº 571/2013, de 05/12/2013, sendo que o artigo 3º estabeleceu a revisão periódica em prazo não superior a 4 (quatro) anos, antes da elaboração do PPA, bem como a avaliação anual com base nos indicadores de monitoramento, de resultado e de impactos previstos no Plano.

A avaliação a respeito do monitoramento e da implementação das metas do Plansab, demonstrou a ocorrência de descompasso entre os períodos de realização e a publicação dos relatórios anuais de avaliação do Plano, pois o Relatório de avaliação anual da



implementação referente a 2014 foi publicado apenas em dezembro de 2015 e a previsão para a publicação do Relatório de avaliação referente a 2015 é fevereiro de 2017.

Devido a essa situação, a auditoria concluiu que, apesar das informações disponíveis no Relatório de Avaliação Anual de 2014, não é possível concluir sobre os resultados alcançados até o final de 2015 e quais as medidas planejadas/em curso para o atingimento das metas previstas para as modalidades de saneamento básico ao final do exercício de avaliação da gestão da Unidade (2015).

Acrescenta-se ainda que, devido às mudanças no cenário econômico, que impactaram nos investimentos em todos os níveis da Administração Pública em 2015, considera-se que não é adequado realizar a análise da situação atual da implementação do Plansab tendo como base dados do exercício 2014.

Também apurou-se que os dados disponíveis dos empreendimentos em execução não permitem aferir o impacto das obras contratadas em relação às metas e ao déficit identificado no Plansab. Sobre esse assunto, a auditoria avalia que é relevante que a SNSA/MCidades aperfeiçoe o sistema de contratação e monitoramento de empreendimentos atualmente realizados para que se possa extrair das obras contratadas, os impactos, ao menos previstos, nas metas e nos déficits identificados no Plansab.

Sobre a equipe da SNSA/MCidades responsável pelo monitoramento da implementação do Plansab, a auditoria considerou que houve avanço da gestão nesse aspecto, com o aumento no número de funcionários disponibilizados para essa atribuição.

Em síntese, as revisões periódicas no Plansab não são efetivas, visto que a intempestividade das mesmas impossibilita que os gestores se valham de seus resultados para a tomada de decisões.

2.2 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS

Conforme informado na introdução desse Relatório, a avaliação da Gestão das Transferências da carteira de Contratos de Repasse e Termos de Compromisso das Unidades do Ministério das Cidades foi consolidada na Auditoria de Gestão da Secretaria Executiva (Relatório 201600725).

As principais questões estruturais relativas à gestão das transferências foram tratadas no referido Relatório de Auditoria da Secretaria Executiva, de modo que apenas questões específicas, referentes especificamente à SNSA foram tratadas na auditoria das contas da Unidade.

Nas apurações realizadas, foram detectadas inconsistências na base de dados da CAIXA em relação a obras sem registro de evolução da execução em 2014 e 2015 e que não constam como “Paralisadas”. Na avaliação desses casos, verificou-se que a SNSA realiza, para as operações integrantes do PAC, acompanhamento do andamento das obras com maior fidedignidade em relação à situação real dos empreendimentos em relação à realizada pela CAIXA e que é divulgada em sua base de dados. Para as transferências voluntárias (Não PAC), destaca-se a limitação de recursos humanos para o acompanhamento dessas transferências.

Também foram realizados levantamentos com o intuito de comparar a execução dos termos de compromisso por Unidade da Federação. Apesar da identificação da necessidade de ajustes na metodologia comparativa apresentada pela CGU, a partir das considerações indicadas pela Unidade, o comparativo indicou a concentração de estados com desempenhos menores nas Regiões Norte e Nordeste, onde historicamente



concentram-se os prestadores com menor capacidade técnica para execução das intervenções.

A análise da gestão da carteira de transferências, identificou ainda que no exercício de 2015 não foram realizados aprimoramentos nos normativos que regulam a execução das Ações de Governo. Entretanto, devido à referida redução da disponibilidade de recursos investidos ocorridas em função do cenário econômico, houve alterações advindas de Portarias do MCidades que impactaram no MICE-PAC, como a Portaria nº 368, de 02 de julho de 2015, e posteriormente da Portaria 632, de 10 de dezembro de 2015, as quais definiram que a contratação, a homologação da Síntese do Projeto Aprovado e a emissão da Autorização para Início de Obras dos termos de compromisso passaram a ser precedidos de autorização do Ministro das Cidades. Em função disso, a mesma Portaria suspendeu a sanção prevista no subitem 15.3 do MICE-PAC (prazo para início de obras após a assinatura do termo de compromisso), para evitar que os compromissários fossem prejudicados por razões alheias à sua governabilidade.

Outro ponto a ser ressaltado em relação à gestão das transferências foi a instituição pela Unidade de grupos de Termos de Compromisso com monitoramento intensivo, para os quais os proponentes são instados a apresentar cronograma de providências para a execução, retomada e desbloqueio da última parcela dos recursos previstos, sendo que essas providências são acompanhadas regulamente, pela Unidade. Esse acompanhamento diferenciado está sendo utilizado nos seguintes grupos de instrumentos de transferência:

1) Termos de Compromisso incluídos no Plano de Ação elaborado para atender às determinações do Acórdão TCU nº 593/2015 – Plenário - contratos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário firmados entre os exercícios de 2007 e 2011 (300 termos de compromisso - R\$ 6,4 bilhões);

2) Termos de Compromisso de Drenagem Urbana no Estado do Rio de Janeiro firmados para prevenção de desastres naturais por enxurradas, inundações e alagamentos, relacionados no Acórdão TCU nº 3301/2014– Plenário (5 termos de compromisso - R\$ 521,2 milhões);

3) Termos de Compromisso com obras paralisadas há mais de 12 meses e com recursos financeiros significativos (mais de 3% do valor do repasse) ociosos, depositados na conta bancária vinculada.

A adoção dessas medidas possibilitou que, mesmo com o cenário econômico adverso do exercício em análise, em que houve drástica redução nos investimentos em todos os níveis da Administração Pública, os impactos na carteira de investimentos foram minimizados, conforme se verifica nos levantamentos a seguir apresentados:

Situação da Obra	Ação 10SC		Ação 10S5		Ação 10SG		Ação 116I		Ação 1N08		Ação 1P95		Ação 8871	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
ADIANTADA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
ATRASADA	31	37	23	27	50	57	5	1	40	66	44	58	1	1
CONCLUIDA	3	67	2	10	7	37	13	45	4	56	34	59	0	1
NAO INICIADA	46	82	12	21	41	61	0	46	74	122	79	149	0	0
NORMAL	30	40	13	17	29	41	4	2	28	33	81	84	0	0
OBRA FISICA CONCLUIDA	3	0	5	10	1	2	6	8	1	5	0	1	0	0
OBRA INICIADA S/ MEDICAO	16	3	3	0	6	0	0	1	20	2	17	5	0	0
PARALISADA	18	71	20	29	35	34	9	13	24	81	79	93	1	1
TOTAL	148	300	78	114	169	232	37	116	191	369	334	452	2	3



Da análise agregada dos dados da tabela verifica-se que em 2014, 186 obras estavam paralisadas de um total de 959, ou em termos percentuais, 19,4% das obras estavam paralisadas.

Em 2015, são 322 obras paralisadas de um total de 1.586, ou em termos percentuais, 20,3% de obras paralisadas.

Do exposto, observa-se que o percentual de obras paralisadas permaneceu praticamente inalterado, quando da comparação da carteira de 2014 com a de 2015.

A Unidade foi questionada sobre os motivos de aumento da quantidade das obras paralisadas ao final do exercício 2015 em relação ao exercício 2014 para as Ações 10SC (de 12% para 24%) e 1N08 (de 13% para 22%), enquanto que para as outras Ações verificou-se que os índices de obras paralisadas foram reduzidos ou mantiveram-se estáveis.

Na avaliação das manifestações apresentadas, apurou-se que as Ações 10SC (Abastecimento de Água) e 1N08 (Esgotamento Sanitário) possuem uma particularidades que as diferencia das demais Ações Orçamentárias do PAC Saneamento, que são a utilização de órgãos da administração indireta dos entes federados como intervenientes executores dos objetos dos contratos, em particular Companhias e Autarquias Estaduais ou Municipais de Abastecimento de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário, fato que torna a execução dos empreendimentos dependente da situação financeira destas empresas e autarquias que, por terem suas receitas atreladas à cobrança de tarifas, foram impactadas de forma mais severa que os entes federados no exercício de 2015.

Os impactos foram motivados pela crise hídrica de 2015, que encareceu o preço da energia elétrica e reduziu a vazão média de água distribuída, fatos que impactaram diretamente nos resultados das companhias e que foram potencializados pelos atrasos na liberação de recursos financeiros pela União, determinadas pela redução da atividade econômica e seus impactos sobre a arrecadação de tributos e, conseqüentemente, sobre as despesas da União, Estados e Municípios.

Ressalta-se ainda que a análise da auditoria apurou junto à Unidade que, em função da crise econômica, o orçamento da União para as rubricas do PAC foi significativamente reduzido durante o processo de elaboração do orçamento anual de 2015 e sobre o valor aprovado foi aplicado inédito contingenciamento orçamentário. De acordo com as informações verificadas, houve redução de 26,3% entre o orçamento aprovado para o exercício de 2014 para as rubricas do PAC Saneamento (R\$ 3,1 bilhões) e a dotação aprovada para o exercício de 2015 (R\$ 2,3 bilhões). Estas restrições atingiram também a programação da execução financeira da União, determinando uma redução dos limites financeiros disponibilizados para o PAC Saneamento de R\$ 1,602 bilhão para R\$ 1,127 bilhão entre 2014 e 2015 (redução de 29,6%).

Dado o exposto, apesar das condições adversas e atípicas de execução dos termos de compromisso e contratos de repasse ao longo do exercício de 2015, a avaliação da gestão das transferências integrantes da carteira da SNSA/MCidades verificou que a Unidade adotou medidas adequadas para minimizar os efeitos da crise sobre a carteira de investimentos, conseguindo manter a execução financeira das Ações de Governo sob sua responsabilidade e mantendo ou ampliando os índices de execução de obras verificados nos exercícios anteriores.



2.3 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

A fim de realizar a avaliação sobre a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela SNSA, foi verificado se a estrutura e os procedimentos de Controles Internos Administrativos adotados pela Unidade asseguram o atingimento dos seus objetivos estratégicos. Para tanto, foram avaliados os seguintes componentes do sistema de controles internos da SNSA: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

A análise realizada pela equipe de auditoria considerou, no âmbito das áreas de avaliação definidas pelo TCU, a percepção do gestor a partir da avaliação feita no seu Relatório de Gestão e em informações coletadas junto à Unidade, além de informações levantadas a partir do acompanhamento realizado junto à Pasta em 2015 e na execução dos demais procedimentos de auditoria anual de contas.

Importa ressaltar que em 2015 foi finalizado o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, o qual consideramos um dos avanços mais relevantes da gestão da Pasta nos últimos anos. A expectativa é de que a ferramenta contribua para a tomada de decisões que minimizem riscos. Foram definidos os objetivos estratégicos, que para o atingimento contaram com a concepção de vinte e sete iniciativas estratégicas a serem utilizadas como ferramentas gerenciais para a materialização dos objetivos. Posteriormente, essas iniciativas foram transformadas em projetos estratégicos, passando a compor o “Portfólio de Projetos Estratégicos do Ministério das Cidades”.

Em relação à SNSA, com a finalidade de testar o progresso da organização em direção aos objetivos estratégicos foram definidos indicadores estratégicos de desempenho, além do desdobramento de plano táticos nas Secretarias Finalísticas. O horizonte temporal estabelecido para a implementação do Planejamento Estratégico foi de 2014-2018. Portanto, os cronogramas desses projetos deverão ser completamente executados até 2018.

Outro avanço importante relacionado aos controles internos da Unidade e que deve ser ressaltado foi a realização do Manual de Procedimentos e Rotinas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, que busca melhorar a qualidade, a agilidade e a presteza das respostas durante o exercício das tarefas, por meio de orientações para os principais processos, procedimentos e atividades realizados pela Unidade.

a) Ambiente de Controle

O ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização. Ou seja, é a cultura de uma organização e a consciência de controle das pessoas que trabalham na organização. Esse componente abrange a integridade e os valores éticos da organização; os parâmetros que permitem à estrutura de governança cumprir com suas responsabilidades; a estrutura organizacional e a delegação de autoridade e responsabilidade; o processo de atrair, desenvolver e reter talentos competentes; e o rigor em torno de medidas, incentivos e recompensas.

Quanto a esse componente de controle, verificou-se avanços consideráveis em relação às avaliações procedidas em auditorias anteriores.

Sobre o parâmetro integridade e valores éticos, embora fuja em parte à esfera de governança da SNSA, foi evidenciado a manutenção de canais de relacionamento com a



sociedade, tanto do Ministério como um todo, quanto da Unidade. Segundo o Relatório de Gestão da Unidade, foram disponibilizados ao cidadão, os seguintes canais de acesso: Serviço de Acesso ao Cidadão – SIC, via sistema e-SIC, e o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal – e-OUV, bem como o e-mail sanearbrasil@cidades.gov.br. Além da manutenção de canais formais de acesso ao cidadão, verificou-se que a divulgação desses canais está mais bem destacado no site do MCidades/SNSA em relação à situação verificada no exercício anterior.

Quanto à estrutura organizacional, a Unidade possui organograma definido pelo Decreto nº 4665/2003, que aprovou a estrutura regimental do Ministério das Cidades, entretanto, assim como verificado na auditoria das contas de 2014, não houve alterações que visassem adequar essa estrutura aos novos desafios e atribuições que a Unidade passou a exercer.

Sobre a necessidade de mudanças formais na estrutura do Ministério das Cidades, a SNSA também teve uma atuação positiva, pois em 2015 apresentou à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades proposta de reestruturação organizacional da Secretaria. No Relatório de Gestão, consta a informação de que até o momento não houve a formalização da nova estrutura do Ministério, visto que se faz necessária a sua aprovação pelo MPOG.

No que concerne à formalização de práticas operacionais e de rotinas, bem como à existência de manuais de normas e procedimentos, foi verificado que a Unidade possui manuais com rotinas e sistemas, visto que instituiu em 2015 o Manual de Procedimentos e Rotinas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, anexado ao Relatório de Gestão e que descreve os principais processos, procedimentos e atividades desenvolvidas na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, bem como as normas e rotinas de serviços a serem utilizadas na atividade de acompanhamento de Contratos de Repasse, Termos de Compromisso e Contratos de Empréstimo. Ressalta-se que esta é a única Unidade do Ministério das Cidades para a qual foi verificada a existência de normativo dessa natureza.

Em relação ao quadro de pessoal da Unidade, a avaliação verificada na Auditoria da Gestão da Secretaria Executiva verificou que a força de trabalho tem se mostrado insuficiente para o cumprimento de atividades sob sua responsabilidade. Há, portanto, necessidade de melhorias tanto no aspecto quantitativo, conforme tratado no Relatório 201600725 (Auditoria da Gestão da Secretaria Executiva).

b) Avaliação de Risco

O risco é a possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos da entidade. Uma condição prévia à avaliação de riscos é o estabelecimento de objetivos ligados aos diferentes níveis da entidade.

A avaliação de riscos requer ainda que a administração considere o impacto de possíveis mudanças no ambiente externo e dentro de seu próprio modelo de negócio que podem tornar o controle interno ineficaz.

Quanto a esse componente de controle, apesar de não haver um plano ou instrumento normativo que contemple a avaliação de riscos, a implementação do Planejamento estratégico possibilitou a definição de objetivos e metas; processos críticos para o alcance das metas; diagnóstico, indicadores de desempenho e o acompanhamento e atualização dos objetivos e temas estratégicos.



Também contribuiu para a melhora desse componente o referido Manual de Procedimentos e Rotinas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, que, ao descrever os principais processos, procedimentos e atividades desenvolvidas na Unidade, minimiza a ocorrência de falhas e disfunções que elevam os riscos para a realização dos objetivos.

Além dos aprimoramentos citados (indicadores de desempenho e também do referido Manual de Procedimentos e Rotinas), constatou-se que ainda há espaço para avanços em relação a esse componente de controle, conforme informação do Relatório de Gestão da Unidade que em 2015 deu-se início ao processo de desdobramento do Plano Estratégico do Ministério em um Plano Tático para a SNSA, objeto do “Subprojeto de elaboração do Plano Tático da SNSA”, coordenado pelo Escritório de Gerenciamento de Projetos da Secretaria Executiva. Criada em agosto de 2015, a Comissão Técnica do Plano Tático da SNSA (CTPT/SNSA) é a responsável por acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos desenvolvidos pelo EGP/SE, e conta com a participação de representantes de todas as subunidades da UPC.

Em relação à gestão de pessoal da SNSA, apurou-se que a Unidade considera como maior risco nessa área a crescente taxa de evasão de seus quadros, pois, de acordo com a Unidade, além do ponto de vista humano, impacta também do ponto de vista do conhecimento, pois demanda um novo ciclo de capacitação, com custos substanciais ao serviço público e com prejuízos ao desenvolvimento dos serviços daquela Secretaria.

Quanto a esse risco, embora não se tenha um documento formal avaliando e definindo os meios para se mitigá-los, a SNSA atuou de forma a minimizá-los estimulando à capacitação dos servidores, com vistas a suprir as lacunas em habilidades, capacidades e aptidões existentes e promover o desenvolvimento pessoal e institucional. Além disso, a SNSA mapeou os principais motivos da evasão dos servidores com objetivo de adotar medidas de incentivo à permanência dos profissionais e realizou gestões junto à Secretaria Executiva do Ministério para que sejam realizados novos concursos públicos para suprir a evasão identificada, tendo apresentado os resultados do Relatório de Gestão.

No que concerne à gestão das transferências voluntárias, a Unidade atualmente avalia os riscos de perdas econômicas e financeiras, bem como de insucesso no alcance dos objetivos, por meio do monitoramento das operações contratadas. De acordo com as apurações realizadas pela equipe de auditoria, apesar das condições adversas e atípicas de execução dos termos de compromisso e contratos de repasse ao longo do exercício de 2015, a avaliação da gestão das transferências integrantes da carteira da SNSA/MCidades verificou que a Unidade adotou medidas adequadas para minimizar os efeitos da crise sobre a carteira de investimentos, conseguindo manter a execução financeira das Ações de Governo sob sua responsabilidade e mantendo ou ampliando os índices de execução de obras verificados nos exercícios anteriores, por meio da instituição de monitoramento intensivo de transferências e outras medidas que reduziram o risco de piora no desempenho da carteira de empreendimentos.

c) Atividades de Controle

Atividades de controle são ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos. Essas atividades podem ter natureza preventiva ou de detecção e abranger uma série de atividades manuais e automáticas, como autorizações e aprovações, verificações, reconciliações e revisões de desempenho.



Para esse componente de controle, a Unidade avançou em relação às gestões anteriores, com a instituição do Plano Tático, dos indicadores de avaliação do desempenho e também do Manual de Procedimentos e Rotinas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA.

Acerca dos indicadores, que anteriormente não estavam formalizados e acabavam por dificultar a qualidade das informações disponíveis para a tomada de decisão, o processo de implantação do Planejamento estratégico, que desdobrou indicadores para as Secretarias Finalísticas, terminou por fortalecer a gestão e os controles internos da Unidade. A esse respeito, podemos citar a primeira Relação de Indicadores Aprovados para o Plano Tático da SNSA, que, com a Publicação da Portaria nº 111, 7 de abril de 2016, que formalizou os indicadores de desempenho de gestão da Unidade.

A partir do desdobramento do Plano Tático do Planejamento estratégico do Ministério das Cidades, e, considerando o respectivo Mapa Tático aprovado em 26/01/2016, a SNSA definiu e formalizou os indicadores destinados à aferição dos resultados da gestão da Unidade. Uma vez definidos os indicadores, critérios de apuração e fórmulas de cálculo, foram estruturadas consultas informatizadas no banco corporativo do MCidades para a extração dos dados, permitindo maior agilidade para a aferição desses indicadores.

Também apurou-se que a SNSA continuou a mensuração dos indicadores elaborados para o auxílio do monitoramento dos Termos de Compromisso firmados com recursos do PAC, conforme Anexo V do Relatório de Gestão (sete indicadores), e que foi aprovado, no âmbito da Unidade e pela Secretaria Executiva da Pasta, o Manual de avaliação de resultado das intervenções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana realizadas no âmbito do PAC (matriz de indicadores e método de aplicação), objeto de um projeto realizado em cooperação do IPEA. O referido Manual foi submetido para apreciação da Consultoria Jurídica do MCidades, e a previsão informada pela Unidade é que ele seja formalizado até o final do mês de maio de 2016.

Outro ponto positivo, informado pela SNSA é a implementação do “Plano de Ação” para a implementação de melhorias no acompanhamento das transferências concedidas, a partir de determinação do TCU, e também da instituição do monitoramento intensivo para termos de compromisso com obras paralisadas.

Sobre a proposta de migração do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimento – SACI para plataforma Web, apurou-se na auditoria da Secretaria Executiva que o projeto está em andamento junto à CGMI/SPOA.

d) Informação e Comunicação

A informação é necessária para que a entidade cumpra responsabilidades de controle interno a fim de apoiar a realização de seus objetivos. Dessa forma, a administração obtém ou gera e utiliza informações importantes e de qualidade, originadas tanto de fontes internas quanto externas, a fim de apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno. A comunicação é o processo contínuo e iterativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias. Divide-se em interna e externa.

Para esse componente de controle, assim como relatado na auditoria do exercício anterior, verifica-se que a Unidade ainda não divulga adequadamente as informações sobre os empreendimentos apoiados pelo Ministério das Cidades. Para o atendimento aos subitens 9.1.2. e 9.3.1. do Acórdão nº 593/2015 – TCU Plenário, que determinou a divulgação na internet de informações relativas aos empreendimentos de saneamento básico custeados



com recursos da União, bem como o aprimoramento da coerência e fidedignidade das informações utilizadas para monitoramento das obras, está em andamento o “Plano de Ação SACI-Web”.

Como o projeto foi transferido da esfera de responsabilidade da SNSA para a CGMI/SPOA/Secretaria Executiva, a auditoria avaliou o projeto na auditoria da gestão daquela Unidade, tendo apurado que a previsão de finalização do projeto é dezembro/2016, com possibilidade de prorrogação até maio de 2017.

De acordo com o projeto, o atual Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos - SACI será convertido para a plataforma Web, incluindo-se novas funcionalidades, que permitirão a divulgação de informações sobre os contratos de repasse de forma mais transparente e democrática, permitindo-se acesso às informações pelos proponentes, pela CAIXA e pelo cidadão. A implementação do SACI-Web, portanto, significará um avanço na divulgação das informações relativas aos empreendimentos apoiados pelo MCidades à sociedade.

e) Monitoramento

No que se refere ao monitoramento, uma organização utiliza avaliações contínuas, independentes, ou uma combinação das duas, para se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive a eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente.

Esse componente de controle também foi avaliado positivamente, com relevantes avanços em relação à avaliação da gestão de 2014. Nesse aspecto, destacamos a implementação do Manual de Procedimentos e Rotinas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, que definiu e formalizou as rotinas de trabalho da Unidade, contribuindo para a melhoria da sistemática de monitoramento das transferências.

Também destacamos a formalização dos indicadores de desempenho, aprovados para o Plano Tático da SNSA, que, com a Publicação da Portaria nº 111, 7 de abril de 2016, que instituíram critérios de apuração e fórmulas de cálculo, além da continuidade da mensuração dos indicadores elaborados para o auxílio do monitoramento dos Termos de Compromisso firmados com recursos do PAC, conforme Anexo V do Relatório de Gestão (sete indicadores), e que foi aprovado, no âmbito da Unidade e pela Secretaria Executiva da Pasta, o Manual de avaliação de resultado das intervenções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana realizadas no âmbito do PAC (matriz de indicadores e método de aplicação), objeto de um projeto realizado em cooperação do IPEA.

Outro ponto relacionado ao monitoramento considerado relevante foi a implementação do “Plano de Ação” para a implementação de melhorias no acompanhamento das transferências concedidas, a partir de determinação do TCU, e também da instituição do monitoramento intensivo para termos de compromisso com obras paralisadas.

No que concerne ao acompanhamento das recomendações expedidas pela CGU à Unidade, houve avanços com a implementação do acompanhamento por meio do Sistema Monitor da CGU, que agilizou o envio de manifestações da Unidade e a análise da Controladoria.

Ao ser avaliada a atuação da Unidade quanto ao monitoramento de sua carteira de transferências com recursos do PAC, detectou-se que, apesar das condições adversas e atípicas de execução dos termos de compromisso no exercício de 2015, a Unidade adotou



medidas adequadas para minimizar os efeitos da crise sobre a carteira de investimentos, conseguindo manter a execução financeira das Ações de Governo sob sua responsabilidade e mantendo ou ampliando os índices de execução de obras verificados nos exercícios anteriores.

2.4 AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS

A análise ao Relatório de Gestão, verificou a necessidade de adequação de algumas informações, conforme tratado em Informação específica na segunda parte deste Relatório acerca da análise do conteúdo do Relatório de Gestão.

Por se tratarem de falhas formais que não comprometem a compreensão e a análise do desempenho da gestão do exercício 2015 da SNSA, a auditoria considerou que o documento está adequado e estruturado de acordo com as orientações das Decisões Normativas TCU nº 146/2015 e 147/2015, a Portaria TCU nº 321/2015.

2.5 AVALIAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DE AUDITORIAS ANTERIORES

Sobre as recomendações de auditorias anteriores que não tiveram pleno atendimento e que, na opinião da auditoria resultaram em consequências no exercício avaliado, cito as recomendações da auditoria de contas da SNSA do exercício 2014 que migraram para o Plano de Providências da Secretaria Executiva por estarem relacionadas a mudanças estruturais nos normativos que regulam a execução das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e que estão vinculadas à renovação do contrato de prestação de serviços com a CAIXA, que não foi concluído no exercício por estar em discussão, no Ministério do Planejamento, acerca do processo de precificação pelos serviços da Mandatária, e que impactaram na não implementação de melhorias como o acordo de níveis de serviço e a possibilidade de sanção contratual em relação aos serviços prestados pela CAIXA. Destaco também as recomendações para alterações de prazos para o início e a retomada de obras paralisadas previstos no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do PAC e que não foram alterados devido à redução da disponibilidade de recursos investidos ocorridas em função do cenário econômico, as quais resultaram em alterações no sentido contrário ao recomendado, para evitar que os compromissários fossem prejudicados por razões alheias à sua governabilidade.

2.6 OCORRÊNCIAS COM DANO OU PREJUÍZO

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. CONCLUSÃO

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados



os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília, 05 de agosto de 2016.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades

Achados da Auditoria - nº 201600714

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS



1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Resultados da Gestão

Fato

A partir da avaliação do item 2.2. do Relatório de Gestão da SNSA (Desempenho Orçamentário), foram apresentados, por Solicitação de Auditoria, questionamentos à Unidade a respeito da execução dos Programas integrantes dos objetivos do PPA sob a responsabilidade da Unidade. Em resposta, foram encaminhados a Nota Técnica nº 11/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES e o Despacho nº 24/2016/SEI/GPAI/DARIN/SNSA, com manifestações para cada ponto questionado pela auditoria.

A seguir apresentamos, por Programa/Objetivo do PPA, a análise dos resultados alcançados, sendo que para cada objetivo, foram feitos questionamentos específicos para a composição das análises. Ao final, são listados os pontos para os quais a equipe de auditoria considerou que são necessários esclarecimentos adicionais por parte da Unidade. Ressalta-se que alguns dos quadros citados nas respostas da Unidade não foram transcritos nas respostas apresentadas, mas todo o material apresentando compõe os papéis de trabalho desta auditoria e as informações estão tratadas de maneira gerencial nas análises.

Programa 2040 – Objetivo 0169 - Apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas

Acerca do objetivo 0169, o Relatório de Gestão informou que a meta de “Contratação de R\$ 9 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas” foi superada ao final do exercício 2015, quando foi contabilizado o montante de R\$ 9,27 bilhões em contratos para obras de drenagem no âmbito do PAC.

A análise realizada procurou verificar se os instrumentos de transferência não iniciados no prazo previsto no manual do PAC poderiam ser cancelados e se os contratos cancelados afetariam a meta informada no Relatório de Gestão. Apresentamos abaixo os questionamentos, as respostas e análises integrantes da avaliação realizada.

QUESTIONAMENTO: O Relatório de Gestão cita quatro empreendimentos não iniciados (somam mais de R\$ 400 milhões beneficiando 04 municípios em 03 UFs), informar os dados a respeito dos Termos de Compromisso e a possibilidade de cancelamento em virtude do não início das obras após 24 meses da assinatura do Contrato, (prazo estabelecido no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades - item 15.3).

RESPOSTA: Conforme informado no item 2.2.1.1 do Relatório de Gestão, com vistas a adequar os cronogramas das obras do PAC à nova realidade orçamentária e financeira da União, determinada pela conjuntura econômica, desde julho de 2015 a contratação, a homologação da SPA e a emissão da AIO de cada Termo de Compromisso do PAC passaram a ser realizadas por ato do Ministro de Estado das Cidades. Os quatro empreendimentos de drenagem citados, apesar de terem atingidos as condições exigidas no MICE para obtenção de AIO, não foram autorizados pelo Ministro. Destaca-se que aplicação do item 15.3 do MICE está suspensa, conforme determinou o Art. 3º da Portaria MCIDADES nº 632, de 10 de dezembro de 2015, portanto não há amparo normativo para cancelar os termos de compromisso em comento. Salienta-se, por oportuno, que os



contratos nº 0402.490-33, 0420.065-62 e 0420.064-57 da lista apresentada possuem AIO para a etapa de projetos, restando pendente a AIO para a etapa de obras.

QUESTIONAMENTO: Realizar a atualização da meta atingida para o Objetivo 0169 em razão do cancelamento de 22 contratos de drenagem urbana, correspondentes ao valor de investimento total de R\$ 2,88 bilhões, e apresentar a relação dos contratos que permanecem ativos e os que foram cancelados.

RESPOSTA: Informa-se sobre esse ponto que a meta atingida para o Objetivo 0169 já se encontra atualizada, considerando apenas os contratos ativos. A lista de contratos ativos é apresentada no quadro a seguir, bem como a lista de contratos cancelados.

A lista das 22 operações de drenagem canceladas de dezembro de 2013 a dezembro de 2015 é apresentada no quadro a seguir. Destaca-se que algumas delas não chegaram a ser contratadas.

ANÁLISE: De acordo com as informações apresentadas, quatro empreendimentos da modalidade “Manejo de Águas Pluviais” contratados em 2012 e 2013 no valor de R\$ 412,8 milhões ainda não foram iniciados apesar de terem atendido as condições exigidas no MICE para obtenção de Autorização de Início de Obra (AIO), possuindo autorização para início apenas para etapa de estudos e projetos.

A justificativa informada para a falta de AIO foi a nova realidade orçamentária e financeira da União determinada pela conjuntura econômica, sendo que a aplicabilidade do cancelamento dos instrumentos em virtude do não início das obras após 24 meses da assinatura do Contrato, (item 15.3 do MICE-PAC) está suspensa conforme Portaria MCIDADES nº 632/2015. Além disso, também foi informado que desde julho de 2015 a contratação, a homologação da SPA e a emissão da AIO de cada Termo de Compromisso do PAC passaram a ser realizadas por ato do Ministro de Estado das Cidades.

Sobre a avaliação da carteira de empreendimentos da modalidade Manejo de Águas Pluviais (drenagem urbana - Objetivo 0169), foi apresentada a relação de 124 operações ativas (21 contratos de financiamento e 103 OGU), representando R\$ 9,72 bilhões, além de 22 operações canceladas (15 contratos de financiamento e 07 OGU), representando R\$ 2,86 bilhões.

Portanto, a meta atingida para o objetivo divulgada no Relatório de Gestão está correta mesmo considerando as operações canceladas. Entretanto, do montante contratado (R\$ 9,72 bilhões), ressalta-se que 52 operações, representando R\$ 5,88 bilhões, estão com menos de 5% de execução.

Programa 2068 – Objetivo 0353 - Apoio à realização de projetos e planos de saneamento básico

Em relação às nove metas relacionadas a medidas estruturantes para a melhoria da gestão do setor de saneamento integrantes do Objetivo 0353, de acordo com as informações apresentadas do Relatório de Gestão, a única meta que está distante do estipulado inicialmente é a relacionada à “Contratação de R\$ 2 bilhões para a execução de intervenções de redução e controle de perdas em sistemas de abastecimento de água”.

A esse respeito, a Unidade informou que:

“a meta de contratação de intervenções voltadas à redução e controle de perdas não apresentou evolução devido ao fato de que, por decisão governamental, entre os exercícios de 2012 a 2015, apesar da crescente necessidade de reduzir as perdas nos sistemas de abastecimento de água. Entretanto, em 2015 foi lançado edital para contratação de consultoria para o desenvolvimento de ações de apoio à redução de perdas em sistemas de abastecimento de água, no âmbito do Interáguas.”



Na avaliação da execução do Programa Interágua referente ao exercício 2015, foi apurado que no exercício 2015 foi finalizado o contrato 114339 (contratado em 2014), referente à contratação de consultoria individual para “apoio técnico especializado às ações de gestão das perdas de água e uso eficiente de energia elétrica em sistemas de abastecimento de água”, no valor de R\$ 174.786,21. Também foi apurado que está em andamento no âmbito do Interágua a Contratação de pessoa jurídica para execução de ações de assistência técnica em redução e controle de perdas de água e uso eficiente de energia elétrica em sistemas de abastecimento de água. A referida Consultoria tem valor estimado de R\$ 9.872.000,00 e ao final de 2015 a contratação ainda não estava concluída.

Portanto, verifica-se que as realizações na área de redução e controle de perdas em sistemas de abastecimento de água foram praticamente irrelevantes em relação à meta prevista de contratação de R\$ 2 bilhões.

Acerca das demais metas integrantes do Objetivo 0353, foi selecionada para análise aprofundada a meta de “Contratação de R\$ 600 milhões para realização de projetos e planos de saneamento básico”. Apresentamos abaixo os questionamentos, as respostas e análises integrantes da avaliação realizada.

QUESTIONAMENTO: Informar se a SNSA/MCidades possui cadastro dos municípios que possuem o Plano Municipal de Saneamento Básico e quais que não possuem o referido plano, e se há atividades, planejadas ou em curso pela Unidade, para atuação junto aos municípios que não possuem o referido Plano.

RESPOSTA: A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades – SNSA/MCidades, por meio do Departamento de Articulação Institucional - DARIN, construiu o documento intitulado “Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil”. O Panorama foi edificado com o objetivo de conhecer melhor o universo sobre o tema, a partir da auto declaração dos municípios registrada em diversas fontes consultadas. O Panorama está estruturado em um formato de banco de dados, o que o torna uma ferramenta dinâmica capaz de atualizar a situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil. Este trabalho foi apresentado e discutido durante a realização da 46ª Assembleia da ASSEMAE.

A respeito da Metodologia utilizada nesse Estudo, cabe destacar que o Panorama adotou (nove) fontes de consulta, entre atores governamentais e não-governamentais, com informações que se estendem por um período temporal entre 2011 e 2015. O quadro a seguir traz a descrição das fontes consultadas.

(...)

Ressalta-se que é necessário esclarecer as limitações/características específicas das fontes consultadas para se compreender os contornos metodológicos do Panorama.

Um primeiro aspecto tem a ver com o horizonte temporal do Panorama, que se estende de 2011 a 2015, abrangendo as várias pesquisas e estudos adotados como referência. Um segundo aspecto tem a ver com a abrangência dos estudos e pesquisas consultados e considerados na consolidação do Panorama. A Secretaria optou por consolidar o Panorama com apenas 2 (dois) tipos de informação: se existe o Plano; ou se o Plano está em elaboração. Um terceiro aspecto tem a ver com os municípios que não figuram no Panorama. A única afirmação que o Panorama pode fazer sobre estes municípios é que não participaram de nenhuma das 9 (nove) fontes consultadas. Ou seja, não se pode atribuir que não tenham o Plano. Apenas que não fazem parte da amostra apurada no Panorama, ou seja, não têm informação no Panorama. Um quarto aspecto tem a ver com o nível de resposta obtido quanto ao acesso aos microdados das pesquisas e estudos adotados no Panorama.



Construída esta primeira versão desse banco de dados foi feita uma análise da situação de cada município com relação ao Plano, para verificar a evolução ao longo do período considerado (2011 a 2015).

É importante registrar que o Panorama consiste em uma ferramenta datada, que pode e deve ser permanentemente atualizada a partir das séries históricas das fontes consideradas, podendo, inclusive incluir outras fontes de consulta, o que pode resultar na alteração da situação atualmente identificada. Os resultados apresentados remontam à posição identificada em 09 de outubro de 2015.

A seguir, apresenta-se um Quadro Resumo com a sistematização dos resultados finais obtidos no Panorama (Fonte: DARIN/SNSA).

PANORAMA DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL			
QUADRO RESUMO DOS RESULTADOS (Posição: 09/10/2015)			
SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO NO PANORAMA	QUANTIDADE	% NA AMOSTRA DO PANORAMA	% NO UNIVERSO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS
MUNICÍPIOS COM INFORMAÇÃO NO PANORAMA	3.469	100	62,3
MUNICÍPIOS COM PLANO	1.548	44,6	27,8
MUNICÍPIOS COM PLANO EM ELABORAÇÃO	1.676	48,3	30,1
MUNICÍPIOS COM PLANO + PLANO EM ELABORAÇÃO	3.224	92,9	57,9
MUNICÍPIOS COM INCONSISTÊNCIA NA INFORMAÇÃO	245	7,1	4,4
MUNICÍPIOS SEM INFORMAÇÃO NO PANORAMA	2.101		37,7
AMOSTRA DO PANORAMA	3.469		
UNIVERSO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	5.570	100	100

Ao longo dos últimos anos, ciente do seu papel na coordenação da execução da Política Federal de Saneamento Básico no País e visando ampliar o alcance de sua atuação, a SNSA/MCidades tem realizado um conjunto de ações com o objetivo de estruturar e apoiar a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico. Dentre essas ações pode-se destacar:

- seleção para aporte financeiro junto aos titulares realizada em 2010 e contratada em 2011;
- elaboração e disponibilização de materiais técnicos (cartilhas, documentos e livros), disponibilizados no sítio eletrônico do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br);
- realização e/ou participação em diversos eventos de mobilização e capacitação;
- realização de curso, no formato Ensino a Distância (EAD), que está na sua 6ª Edição, disponível no Portal Capacidades (www.capacidades.gov.br), e
- disponibilização de equipe técnica do DARIN para participações institucionais em eventos do setor.

ANÁLISE: De acordo com as informações apresentadas, o controle da SNSA acerca dos municípios que possuem Plano Municipal de Saneamento Básico ou estão com o plano em elaboração está consignado no estudo “Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil”, que consolidou informações de nove fontes diferentes.

A Unidade ressaltou que o estudo não chega a ser exaustivo, pois não garante que os municípios que não estão no estudo não possuam o plano.

Portanto, a primeira parte do questionamento efetuado pela equipe de auditoria foi respondido, pois constata-se que foi elaborada uma relação inicial com dados colhidos de 2011 a 2015, que pode ser considerado um controle primário dos municípios que já possuem o plano ou estão em processo de elaboração do mesmo. A outra pergunta encaminhada a no mesmo questionamento foi a respeito da atuação da junto aos



municípios que não possuem o referido Plano. Para esse questionamento, foram listadas algumas medidas que estão analisadas em constatação específica deste Relatório.

QUESTIONAMENTO: Esclarecer como ocorre o beneficiamento dos municípios com a contratação dos Planos de Saneamento Básico, pois de acordo com as informações transcritas do Relatório de Gestão, não há proporcionalidade entre a quantidade de operações contratadas e a quantidade de municípios beneficiados:

“a SNSA encerrou o ciclo do PPA 2012-2015 contando com 361 Termos de Compromisso (...), beneficiando 331 municípios”;

“Em 2015 foram iniciados 27 empreendimentos (financiamento e OGU) de Estudos e Projetos e Planos contratados, com ou sem liberação financeira, que beneficiam 67 municípios”.

RESPOSTA: O Ministério das Cidades, por meio da SNSA, realizou, no ano de 2010, uma seleção pública de propostas voltadas à elaboração de planos de saneamento, apresentadas por municípios e consórcios públicos. Esta seleção foi amplamente divulgada, e orientada pelo Manual para Apresentação de Propostas, mais especificamente, para acesso aos recursos da Ação orçamentária 1P95, tendo resultado na pactuação de 94 Termos de Compromisso. As propostas selecionadas abrangeram um total de 155 municípios e incluiu 5 consórcios públicos, com o objetivo de apoiar a elaboração de Planos Regionais e Municipais de Saneamento Básico.

Segundo consulta realizada ao Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos – SACI, atualmente, daqueles Termos de Compromisso contratados entre o Ministério das Cidades e os municípios/consórcios, acompanhados e aferidos pela CAIXA, Mandatária da União, existem 69 proponentes com contrato em vigor, sendo 68 com recursos não onerosos (OGU) e 01 oriundo de recursos onerosos (Financiamento). Dessas operações 65 se referem a municípios e 4 a consórcios públicos. A seleção resultou, até o momento, em 28 Planos Municipais de Saneamento Básico concluídos, sendo que os demais 41 se encontram em estágio de elaboração, com finalização prevista para o biênio 2016/2017.

ANÁLISE: A partir das informações apresentadas, compreende-se que um Plano pode beneficiar mais de um município (94 Termos de Compromisso abrangeram 155 municípios e 5 consórcios públicos de municípios), com 69 Planos ainda em execução. Portanto o questionamento foi esclarecido.

Programa 2068 – Objetivo 0610 - Expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas

Em relação às quatro metas integrantes do Objetivo 0610 e relacionadas à contratação de recursos para apoio à execução de intervenções em saneamento básico (R\$ 14,5 bilhões em esgotamento sanitário, R\$ 3 bilhões em saneamento integrado, R\$ 6,5 bilhões em abastecimento de água e R\$ 1,5 bilhão para resíduos sólidos), de acordo com as informações apresentadas do Relatório de Gestão, com exceção da contratação prevista para resíduos sólidos urbanos, todas as demais atingiram resultados superiores às metas estipuladas no ciclo do PPA 2012-2015 (116% - esgotamento sanitário, 102% - saneamento integrado, 190% - abastecimento de água e 42% - resíduos sólidos). A análise realizada questionou à Unidade a respeito de investimentos cancelados e sobre os efeitos do contingenciamento, especialmente na meta prevista para a modalidade de resíduos sólidos.

De acordo com as informações prestadas pela Unidade para questionamentos da equipe de auditoria, as operações ainda não iniciadas foram contabilizadas para o cálculo das metas atingidas, pois a meta refere-se à contratação de operações. Também foi informado



que as metas realizadas consideram apenas os contratos ativos (sem contabilizar os cancelados), e que a quase totalidade dos contratos cancelados não tinha execução financeira. Nos casos em que houve liberação de recursos para conta vinculada e posterior cancelamento, houve devolução dos recursos, sem necessidade de instauração de TCE, sendo que os contratos com indicação para encerramento com TCE em andamento não são considerados inativos até a conclusão desta.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Análise dos resultados divulgados no Relatório de Gestão

Fato

Item 01 – Em análise ao item 2 do Relatório de Gestão, que apresenta as informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras das Ações de Governo sob a responsabilidade da UPC, e após realizar consulta no SIOP referente ao exercício de 2015, verificou-se divergências para as metas Previstas na LOA, Reprogramadas e Realizadas, conforme destacado na tabela a seguir.

Foi solicitado a apresentação de esclarecimentos para as divergências constatadas entre o Relatório de Gestão e o SIOP.

Tabela 01 – Comparação dos dados da Execução Física divulgada no Relatório de Gestão com o SIPOE

PROGRAMA	OBJETIVO	AÇÃO - DESCRIÇÃO		FATO	REL GESTÃO	SIOP
2040	0169	10SG	Drenagem Urbana e Manejo de Águas Pluviais	Meta física (Família beneficiada) LOA, reprogramada, realizada divergem do Relatório de Gestão SNSA 2015 - página 30 do RG.	LOA (303.454) REPROGRAMADA (105.472) REALIZADA (31.430)	LOA (141.334) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (2.775)
2068	0610	10SC	Abastecimento de Água	Meta física (Família beneficiada) LOA, reprogramada e realizada divergem do Relatório de Gestão SNSA 2015 - página 33 do RG.	LOA (130.020) REPROGRAMADA (45.808) REALIZADA (10.672)	LOA (51.717) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (1.630)
2068	0610	1N08	Esgotamento Sanitário	Meta física (Família beneficiada) LOA, reprogramada e realizada divergem do Relatório de Gestão SNSA 2015 - página 38 do RG.	LOA (152.691) REPROGRAMADA (71.132) REALIZADA (14.195)	LOA (64.665) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (129)



2068	0610	10S5	Saneamento Integrado	Meta física (Família beneficiada) LOA, reprogramada e realizada divergem do Relatório de Gestão SNSA 2015 - página 43 do RG.	LOA (14.077) REPROGRAMADA (11.613) REALIZADA (3.055)	LOA (4.218) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (1.331)
2068	0610	116I	Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos	Meta física (Família beneficiada) LOA e reprogramada divergem do Relatório de Gestão SNSA 2015 - página 48 do RG.	LOA (87.168) REPROGRAMADA (1.695) REALIZADA (102)	LOA (700.000) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (102)
2068	0353	8871	Apoio à Elaboração e Monitoramento de Planos de Saneamento Regionais e Nacional	Meta física (Projeto apoiado) reprogramada e realizada divergem do Relatório de Gestão SNSA 2015 - página 51 do RG.	LOA (4) REPROGRAMADA (4) REALIZADA (0)	LOA (4) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (1)
2068	0353	1P95	Apoio à Elaboração de Planos e Projetos de San em Municípios com População Superior a 50 mil Habit ou Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenv.	Meta física (Projeto apoiado) reprogramada diverge do Relatório de Gestão SNSA 2015 - página 52 do RG..	LOA (59) REPROGRAMADA (59) REALIZADA (27)	LOA (59) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (27)
2068	0353	20Z5	Desenv.de Atividades de Capacitação, Assistência Técnica e Desenv. Científico e Tecnológico voltados ao Setor de Saneamento - Nac	Meta física (Projeto apoiado) reprogramada diverge do Relatório de Gestão SNSA 2015 - página 53 RG.	LOA (1) REPROGRAMADA (1) REALIZADA (0)	LOA (1) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (0)
2068	0353	20NW	Apoiar a Estruturação e Implementação do Sistema Nacional de Informaç. em San. Básico - SINISA	Meta física (Projeto apoiado) reprogramada diverge do Relatório de Gestão SNSA 2015 - página 54 do RG.	LOA (1) REPROGRAMADA (1) REALIZADA (0)	LOA (1) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (0)



2068	0353	20NV	Apoio à Implementação de Ações de Desenvolvimento do Setor Águas - INTERÁGUAS	Meta física (Projeto apoiado) reprogramada diverge do Relatório de Gestão SNSA 2015 - página 55 do RG.	LOA (10) REPROGRAMADA (10) REALIZADA (0)	LOA (10) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (0)
2068	0353	12MH	Apoio à Redução e Controle de Perdas de Água em Sistemas de Abastecimento em Regiões Metropolitanas	Meta física (Projeto apoiado) reprogramada diverge do Relatório de Gestão SNSA 2015 - página 56 do RG.	LOA (1) REPROGRAMADA (1) REALIZADA (0)	LOA (1) REPROGRAMADA (0) REALIZADA (0)

Em resposta, a Nota Técnica nº 11/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES apresentou as seguintes manifestações:

“Resposta: Primeiramente, vale observar que os dados de meta física apresentados no RG 2015, e destacados no quadro acima, foram equivocadamente confrontados com os lançados no SIOP. Ao invés de contabilizar todos os localizadores relacionados com cada ação orçamentária, foi considerado apenas o localizador nacional (0001) de cada ação orçamentária, subestimando a meta total planejada.

Com relação à meta reprogramada, quando da realização do “Acompanhamento Orçamentário” no SIOP, os campos “Reprogramado (para o exercício)”, relativo à execução física, e “Reprogramado financeiro (limite de empenho)”, relativo à execução financeira, não estavam editáveis, o que inviabilizou o lançamento dos devidos valores.

Com relação à ação orçamentária 116I (Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos), relacionada ao objetivo 0610, do Programa 2068, houve equívoco no lançamento da meta PLOA, uma vez que o valor correto é de “787.007 famílias beneficiadas”.

Apesar de não haver questionamento a este respeito, vale observar ainda que o SIOP não disponibiliza o lançamento de execução física e financeira para os Restos a Pagar de localizadores que não tiveram dotação orçamentária no exercício em análise, apesar de sua execução ser contabilizada na aba resumida de valores. Desta forma, considera-se importante alertar que os totais de meta física não podem ser obtidos pela simples totalização das metas dos localizadores da ação específica disponibilizados para edição no SIOP.

Diante destas considerações, esclareço que não foram identificadas divergências entre as metas previstas, reprogramadas e realizadas, como inicialmente apontado pela Auditoria, salvo as relativas às metas reprogramadas, que não foram atualizadas no Sistema SIOP devido a limitações do próprio Sistema, que não permitiram a edição das citadas metas no momento oportuno.”

A equipe de auditoria considera que as justificativas apresentadas esclareceram os motivos das divergências entre a Meta Física da LOA, a Meta reprogramada e a Meta realizada.

Entretanto, conforme apontado pela Unidade, é necessário que o Relatório de Gestão seja atualizado em relação à Meta Física da LOA divulgada para a Ação 116I (de 87.168 para 787.007 famílias beneficiadas).



1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Variações no custo por unidade de meta física ao se comparar os valores da PLOA, da LOA e das reprogramações

Fato

A partir das informações presentes no Relatório de Gestão, foram tabulados os seguintes dados acerca da execução financeira das principais Ações de Governo sob a responsabilidade da SNSA/MCidades:

Tabela 1 - Execução Financeira:

AÇÃO	DOTAÇÃO			DESPESA EXECUTADA				
	INICIAL R\$ (A)	FINAL R\$ (B)	REDUÇÃO %	EMPENHADA R\$ (C)	LIQUIDADADA R\$ (D)	PAGA R\$ (E)	% EXEC S/DOT. INICIAL (D/A)	% EXEC. S/ DOT. FINAL (D/B)
10SG	900.754.080,00	713.801.268,00	20,76%	348.063.151,13	103.720.715,13	103.720.715,13	11,51%	14,53%
10SC	429.777.354,00	417.777.354,00	2,79%	167.472.587,97	39.017.908,97	39.017.908,97	9,08%	9,34%
1N08	608.361.463,00	543.647.254,00	10,64%	309.923.663,66	61.853.721,47	61.853.721,47	10,17%	11,38%
10S5	172.030.564,00	232.030.564,00	-34,88%	150.970.671,00	39.724.681,04	39.724.681,04	23,09%	17,12%
116I	484.741.845,00	398.677.550,00	17,75%	1.050.987,00	63.386,51	63.386,51	0,01%	0,02%
8871	2.850.000,00	2.850.000,00	0,00%	1.045.127,96	539.587,78	539.587,78	18,93%	18,93%
1P95	53.424.727,00	53.424.727,00	0,00%	52.604.812,92	6.809.905,10	6.809.905,10	12,75%	12,75%
20Z5	424.483,00	424.483,00	0,00%	-	-	-	-	-
20NW	100.000,00	100.000,00	0,00%	-	-	-	-	-
20NV	14.550.000,00	14.550.000,00	0,00%	14.550.000,00	-	-	-	-
12MH	100.000,00	100.000,00	0,00%	-	-	-	-	-
00MT	7.000,00	7.000,00	0,00%	7.000,00	7.000,00	7.000,00	100,00%	100,00%

Considerando a baixa execução física e financeira das Ações em relação às dotações inicial e prevista, a Unidade foi instada a informar os motivos que contribuíram para essa situação no exercício 2015.

Em resposta, a Nota Técnica nº 11/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES apresentou as seguintes informações:

Ao verificar os quadros de execução física e financeira confeccionados pela equipe de auditoria, identifica-se que os mesmos deixaram de contabilizar os resultados alcançados com a utilização de Restos a Pagar de exercícios anteriores, que como se sabe, são muito significativos quando se trata de execução de obras de infraestrutura de caráter plurianual, como as iniciativas de saneamento básico.

Esta omissão metodológica na contabilização da execução física e financeira conduziu a resultados equivocados, fazendo crer que houve uma baixa execução física e financeira



das Ações, quando na verdade a execução real foi, em geral, superior ao total empenhado (limite orçamentário) para o exercício em cada ação, como demonstra o quadro apresentado abaixo (Coluna "O" da planilha). No caso da Ação 116I - Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, o baixo desempenho foi motivado pela descontinuidade do Programa, uma vez que a Presidência da República optou por não autorizar a sua implementação no exercício de 2015.

Tabela 2 - Execução Financeira considerando os Restos a Pagar:

Ação	Dotação Inicial (A)	Dotação Final (B)	Empenhado (C.)	Despesa Paga (E)	RP inscrito líquido (F)	Total RP Pago (J)	Total Pago (exercício + RP) (K)	% EXEC / (Dot. Inicial) [K/(A+F)]	% EXEC. / (Dot Final) [K/(B+F)]	% EXEC / (Limite Orçamentário) [K/(C+F)]
10SG	900.754.080,00	713.801.268,00	348.063.151,13	103.720.715,13	1.542.946.589,93	251.661.064,82	355.381.779,95	39,45	49,79	102,10
1N08	608.361.463,00	543.647.254,00	309.923.663,66	61.853.721,47	1.263.385.829,12	203.937.010,61	265.790.732,08	43,69	48,89	85,76
116I	484.741.845,00	398.677.550,00	1.050.987,00	63.386,51	4.626.747,98	341.590,87	404.977,38	0,08	0,10	38,53
10SC	429.777.354,00	417.777.354,00	167.472.587,97	39.017.908,97	972.788.403,82	252.881.624,92	291.899.533,89	67,92	69,87	174,30
10S5	172.030.564,00	232.030.564,00	150.970.671,00	39.724.681,04	901.242.528,99	122.623.362,95	162.348.043,99	94,37	69,97	107,54
1P95	53.424.727,00	53.424.727,00	52.604.812,95	6.809.905,10	132.520.319,65	45.876.614,76	52.686.519,86	98,62	98,62	100,16
20NV	14.550.000,00	14.550.000,00	14.550.000,00	-	2.186.973,90	-	-	-	-	-
8871	2.850.000,00	2.850.000,00	1.045.127,96	539.587,78	10.441.614,03	826.792,62	1.366.380,40	47,94	47,94	130,74
20NW	100.000,00	100.000,00			6.733,67	6.733,67	6.733,67	6,73	6,73	-
006E	-	-			2.955.779,26	537.126,80	537.126,80	-	-	-
006F	-	-			1.006.992,00	-	-	-	-	-
006H	-	-			6.991.611,50	145.705,73	145.705,73	-	-	-
006L	-	-			3.750.376,17	513.143,70	513.143,70	-	-	-
0586	-	-			68.983,45	-	-	-	-	-
0636	-	-			541.246,87	-	-	-	-	-
0650	-	-			99.060,00	1.560,00	1.560,00	-	-	-
0654	-	-			3.525.467,27	2.064.330,94	2.064.330,94	-	-	-
10SU	-	-			2.967.769,69	-	-	-	-	-
10TB	-	-			1.375.278,39	201.922,73	201.922,73	-	-	-
2272	-	-			786,58	786,58	786,58	-	-	-
7L49	-	-			87.016,60	-	-	-	-	-
7L70	-	-			6.331.670,46	2.966,46	2.966,46	-	-	-
7N68	-	-			40.989,00	-	-	-	-	-
Total Geral	2.666.590.033,00	2.376.858.717,00	1.045.681.001,67	251.729.906,00	4.859.888.768,33	881.622.338,16	1.133.352.244,16	-	-	-

Portanto, seguindo a metodologia empregada pela Unidade (contabilizando os restos a pagar executados no exercício), os percentuais de execução financeiro das Ações foi bastante superior ao contabilizado pela equipe de auditoria. A título de comparação, apresentamos a comparação dos valores de execução apurados pela CGU e pela SNSA (contabilizado os restos a pagar), para as Ações de governo em que a CGU contabilizou a execução financeira:

Tabela 3- Comparação das metodologias da CGU (sem RP) e da SNSA (com RP)

Ação	% Execução (cálculo SNSA)	% Execução (Cálculo CGU)
10SG	102,10	14,53
1N08	85,76	11,38
116I	38,53	0,02



10SC	174,30	9,34
10S5	107,54	17,12
1P95	100,16	12,75
8871	130,74	18,93

Outro ponto questionado pela auditoria foi acerca da disparidade verificada em relação aos resultados divulgados no Relatório de Gestão. Dividindo-se a o valor financeiro previsto/realizado pela meta física prevista/realizada, temos o valor por unidade de medida para cada Ação de Governo. Os resultados obtidos foram os seguintes:

Tabela 4 – Valores por unidade considerando a Execução Física em relação à Execução Financeira:

AÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA	PREVISTO (A)	Valor (R\$) por unid./previsto (*)	REPROG. (B)	Valor (R\$) por unid./reprog.(**)	REALIZADO (C)	Valor (R\$) por unid./realizado(***)	% REAL./PREV. (C/A)	% REAL./REPROG. (C/B)
10SG	Família Beneficiada	303.454	2.968,34	105.472	6.767,68	31430	3.300,05	10,36%	10,36%
10SC	Família Beneficiada	130.020	3.305,47	45.808	9.120,18	10672	3.656,10	8,21%	8,21%
1N08	Família Beneficiada	152.691	3.984,27	71.132	7.642,79	14195	4.357,43	0,00%	9,30%
10S5	Família Beneficiada	14.077	12.220,68	11.613	19.980,24	3055	13.003,17	21,70%	21,70%
116I	Família Beneficiada	87.168	5.561,01	1.695	235.207,99	102	621,44	0,12%	0,12%
8871	Proj. Apoiado	4	712.500,00	4	712.500,00	-	-	-	-
1P95	Proj. Apoiado	59	905.503,85	59	905.503,85	27	252.218,71	45,76%	45,76%
20Z5	Proj. Apoiado	1	424.483,00	1	424.483,00	-	-	-	-
20NW	Proj. Apoiado	1	100.000,00	1	100.000,00	-	-	-	-
20NV	Proj. Apoiado	10	1.455.000,00	10	1.455.000,00	-	-	-	-
12MH	Proj. Apoiado	1	100.000,00	1	100.000,00	-	-	-	-
00MT	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(*) – Considerando o valor da dotação inicial.

(**) – Considerando o valor da dotação reprogramada.

(***) – Considerando o valor liquidado.

Em resposta, a Nota Técnica nº 11/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES apresentou as seguintes informações:

“Primeiramente é importante esclarecer que no exercício de 2015 as ações orçamentárias sob gestão da SNSA estiveram sujeitas a um contingenciamento orçamentário, levando à alteração do limite de empenho e consequente revisão da meta, em atendimento à Portaria nº 168, de 22 de maio de 2015 e ao Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015. Esta restrição de crédito não foi refletida na Dotação Final. Desta



forma, adotou-se como Valor Reprogramado o valor limite para empenho, que correspondeu ao próprio valor empenhado.

Ainda, em relação à meta LOA, o valor naturalmente diverge no momento em que a meta física é calculada com base no valor lançado na PLOA e que não é revisto no momento em que o valor sofre alteração, sendo simplesmente adicionado a esta meta aquele valor referente ao das emendas parlamentares.

Assim, não há que se falar em variação entre os valores por unidade de medida, exceto em função de arredondamento.”

Em análise às manifestações apresentadas, verificou-se que não foram esclarecidos os motivos para a variação no custo por unidade de meta física ao se comparar os valores da dotação inicial, reprogramada e a realizada (liquidado). O caso abaixo exemplifica a disparidade apontada:

Ação 10SG

Dotação Inicial - R\$ 900.754.080,00 (A)

Meta Física inicial - 303.454 Famílias Beneficiadas (B)

Valor por Unidade de Meta Física - (A)/(B) = **R\$ 2.964,34/Família Beneficiada**

Dotação Reprogramada - R\$ 713.801.268,00 (A)

Meta Física Reprogramada - 105.472 Famílias Beneficiadas (B)

Valor por Unidade de Meta Física - (A)/(B) = **R\$ 6.767,68/Família Beneficiada**

Valor Realizado (Liquidado) - R\$ 103.720.715,13 (A)

Meta Física Realizada - 31.430 Famílias Beneficiadas (B)

Valor por Unidade de Meta Física - (A)/(B) = **R\$ 3.300,05/Família Beneficiada**

Ao se estabelecer a dotação inicial da Ação 10SG, a cada R\$ 2.964,34 se obteria uma Família Beneficiada, esse mesmo valor por família beneficiada deveria ter sido utilizado para o cálculo das metas físicas Reprogramadas e Realizadas.

Entretanto, para todas as Ações de Governo listadas na tabela acima, verificou-se variações nos valores por Unidade de Meta Física em relação à dotação inicial, reprogramada e o realizado.

Questionada acerca da discrepância acima descrita, a Unidade apresentou o Despacho nº 895/2016/SEI/SNSA, contendo as seguintes informações:

“3. Manifestação da SNSA: Primeiramente vale observar que a meta física registrada na LOA refere-se ao cálculo feito para o orçamento enviado na PLOA. Quando a LOA é aprovada, as eventuais alterações de valores em relação a PLOA não são atualizadas em termos de meta física, permanecendo o valor originalmente enviado pela Secretaria quando da PLOA.

4. Outro ponto importante a observar é o fato de as ações originalmente criadas para o PAC poderem receber emendas parlamentares. Nesse caso, as metas físicas registradas nessas emendas não seguem, necessariamente, a relação de valor por unidade de meta física adotado pela SNSA, o que pode ser verificado na Planilha anexa, comparando a coluna "Valor por unidade de meta física (A/B)" com a coluna "Valor por unidade de meta física (C/H)".

5. Com relação aos valores relativos à reprogramação, em função do contingenciamento pelas quais as ações sob gestão da SNSA passaram devido as restrições fiscais ocorridas no Governo Federal no exercício de 2015, a dotação atualizada não reflete o limite disponível para execução orçamentária e financeira, mas sim as



despesas empenhadas, tendo sido empenhado todo o limite disponível a esta Secretaria naquele exercício.

6. Assim, observa-se que os valores por unidade de meta física mantêm, sim, uma constância, enquanto se analisa apenas a execução sob gestão da SNSA, estando as emendas fora da governabilidade desta Secretaria, podendo haver pequenas variações em função de arredondamento.

7. Considerando o exposto, a SNSA solicita que a recomendação proposta seja transformada em Informação.”

De acordo com as informações apresentadas pela Unidade, as metas físicas registradas no PLOA sofrem variações ao longo do exercício, com a aprovação da LOA, emendas parlamentares e reprogramações, mas ao final do exercício, com a meta física realizada (a partir da despesa liquidada), os valores por unidade de meta física mantêm uma constância, podendo haver pequenas variações por arredondamento.

A seguir apresentamos um resumo da planilha encaminhada em anexo à resposta apresentada pela Unidade, onde é possível verificar a situação acima descrita:

Tabela 5 – Valor por Unidade de Meta Física na LOA

Modalidade	Ação	Unidade	R\$/un.
Abastecimento de Água	10SC	Família beneficiada	3.656
Manejo de Águas Pluviais	10SG	Família beneficiada	3.300
Esgotamento Sanitário	1N08	Família beneficiada	4.357
Resíduos Sólidos	116I	Família beneficiada	620
Saneamento Integrado	10S5	Família beneficiada	13.000

Tabela 6 – Variações no valor por Unidade de Meta Física

Ação Orçamentária	PLOA	LOA	Dotação Atualizada	Reprogramação	Liquidação
	Valor por unidade de meta física (R\$/un.)				
10S5	12.999	12.219,82	16.483	13.000	13.003
10SC	3.656	3.305,50	3.213	3.656	3.656
10SG	3.300	2.968,34	2.352	3.300	3.300
116I	621	5.561,01	4.574	620	621
1N08	4.357	3.984,29	3.560	4.357	4.357

Portanto, a equipe de auditoria acata a manifestação apresentada pela Unidade, e mantém o registro no Relatório como Informação, para dirimir eventuais dúvidas em caso de análises semelhantes.

2 CONTROLES DA GESTÃO



2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Avaliação deficitária da implementação e monitoramento do Plansab

Fato

O Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab, constitui o eixo central da política federal para o saneamento básico, promovendo a articulação nacional dos entes da federação para a implementação das diretrizes nacionais de saneamento básico, conforme dispõe a Lei nº 11.445/07.

O Plansab foi aprovado por meio da Portaria Interministerial nº 571/2013, de 05/12/2013, sendo que o artigo 3º estabeleceu a revisão periódica em prazo não superior a 4 (quatro) anos, antes da elaboração do PPA, bem como a avaliação anual com base nos indicadores de monitoramento, de resultado e de impactos previstos no Plano.

A avaliação a respeito do monitoramento e da implementação das metas do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, teve como base as informações apresentadas no Relatório de Gestão (RG) acerca do tema.

O item no item 2.1.1 do RG informa acerca do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, que “o Relatório Anual de Avaliação, divulgado em dezembro de 2015, encontrou diversos resultados positivos. Por exemplo, identificou que 86% dos recursos previstos para o primeiro quadriênio do Plano (2014-2018) já haviam sido comprometidos ainda em 2014, resultado direto das 3ª e 4ª Seleções Públicas do PAC Saneamento. No entanto, o Relatório aponta também para desafios a serem enfrentados nos próximos exercícios, como a destinação de recursos destinados à modalidade de manejo de resíduos sólidos urbanos.”.

A esse respeito, a Unidade foi questionada a apresentar esclarecimentos de modo a permitir a obtenção de opinião sobre o processo de acompanhamento da implementação do Plano. A seguir apresentamos os questionamentos formulados, as respostas apresentadas pelo Despacho nº 24/2016/SEI/GPAI/DARIN/SNSA e as respectivas análises, além da conclusão a respeito da situação da implementação do PLANSAB.

QUESTIONAMENTO: Informar quais foram os resultados alcançados ao final do exercício 2015 para os indicadores do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, quais eram as metas previstas e as medidas em andamento/planejadas para os casos de distanciamento entre o previsto e o realizado.

RESPOSTA: A avaliação do Plansab referente ao ano de 2015 está em andamento e será publicada por meio do Relatório de Avaliação Anual, que deve ser finalizado e divulgado até fevereiro de 2017, conforme deliberado pelo GTI-Plansab. Para que seja avaliado o maior número de indicadores, metas e dados do Plansab, cabe esclarecer, é necessário aguardar a sistematização do resultado de pesquisas e sistemas de informações utilizados como referência. Neste sentido pode-se citar, por exemplo, a Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílios (PNAD), do IBGE, cujos dados são divulgados em novembro do ano subsequente.

Dessa forma, nesse momento tem-se concluída a avaliação referente ao ano de 2014, cujo relatório está disponível no sítio eletrônico do Ministério das Cidades, no endereço:

http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/relatorio_anual_aval_iacao_plansab_2014_15122015.pdf.



A avaliação dos indicadores das metas está disponível nas páginas 41 a 62. Cabe ainda informar que tanto a avaliação de 2014 quanto a de 2015 (em curso) seguem a rotina de monitoramento descrita no item 5.6 deste documento.

ANÁLISE: Conforme informado pela Unidade, a avaliação referente ao exercício 2015 ainda está em andamento, devendo ser publicada por meio do Relatório de Avaliação Anual, a ser finalizado e divulgado até fevereiro de 2017, conforme deliberado pelo GTI-Plansab. Na auditoria das contas de 2014 da Unidade a situação se repetiu, pois o Relatório de avaliação anual da implementação referente a 2014 foi publicado apenas em dezembro de 2015. Portanto, constata-se um descompasso entre os períodos de realização e a publicação dos relatórios anuais de avaliação do Plano.

Em relação à avaliação das metas previstas no Plano, considerando o Relatório de Avaliação Anual de 2014, para as principais modalidades de saneamento básico trabalhados pela SNSA/MCidades (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem), a conclusão apresentada foi a seguinte:

“A avaliação das metas demonstra uma boa evolução do acesso aos serviços de abastecimento de água com perspectiva concreta de cumprimento dos valores previstos para o ano de 2018 quando se considera a quantidade total de domicílios (urbanos + rurais). Em relação à coleta de esgotos, há também uma evolução positiva dos indicadores, tanto na área urbana como na rural, entretanto, os resultados ainda mantêm boa distância das metas previstas para 2018, sobretudo na área rural, indicando a necessidade de ampliar os investimentos nos serviços de esgotamento sanitário, de forma a reverter a tendência atual de não se alcançar as metas previstas. Para o tratamento dos esgotos, os resultados demonstram um bom patamar para o indicador no País e na maioria das macrorregiões, sem que tenha sido possível identificar a tendência em relação às metas propostas. (...) Quanto à coleta de resíduos sólidos verificam-se elevados índices de acesso aos serviços na área urbana, com tendência clara de atingimento das metas, à exceção das regiões Sudeste e Sul, onde os valores ainda se encontram distantes da meta prevista para 2018. (...) A falta de atualização do indicador proposto para a meta de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas impossibilitou a avaliação da meta, confirmando a previsão registrada no próprio Plansab de que, nas fases de avaliação, monitoramento e revisões do Plano, deverão ser progressivamente incorporados elementos do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais”

Sobre o monitoramento do Programa, o Relatório de Avaliação Anual de 2014 informou que:

“existem fragilidades a serem vencidas para um monitoramento mais preciso do Plansab. Como visto, a série histórica dos indicadores de acesso aos serviços da Pnad resultam em valores muito superiores aos do Censo. Por outro lado, o SNIS, mesmo após cerca de 20 anos de existência, ainda não consegue coletar as informações de todos os municípios brasileiros, uma vez que o fornecimento dessas informações não é obrigatório, nos termos da Lei.

O futuro Sinisa, estabelecido na Lei 11.445/2007, sob a coordenação do Ministério das Cidades, tem a missão de propiciar a melhor avaliação possível do Plansab, com as informações e indicadores necessários, articulando-se com os demais sistemas de informações existentes nas áreas de meio ambiente, saúde e recursos hídricos, dentre outras, e principalmente interagindo com os sistemas do IBGE.

Entretanto, cabe chamar a atenção para o fato de que a Lei 11.445/2007, ao criar o Sinisa, não estabeleceu a obrigatoriedade do envio dos dados ao Sistema, mantendo a situação atual do SNIS em que o fornecimento das informações é espontâneo. A experiência registra que, nesta situação, é muito difícil alcançar a quantidade e



qualidade necessárias de dados, sendo comum que algumas instituições e governos deixem de enviar suas informações.

Assim, é recomendável que o funcionamento do Sinisa ocorra em um ambiente de governança que inclua a atuação e respectivas responsabilidades dos Ministérios e órgãos do Governo Federal com atuação na área de saneamento básico, além de representantes dos Governos Estaduais e Municipais, e dos agentes públicos e privados com responsabilidades sobre o saneamento básico no Brasil.”

A auditoria conclui que, apesar das informações disponíveis no Relatório de Avaliação Anual de 2014 que retratam a situação da implementação e do monitoramento do Plansab naquele exercício, como as acima transcritas, não é possível concluir sobre os resultados alcançados até o final de 2015 e quais as medidas planejadas/em curso para o atingimento das metas previstas para as modalidades de saneamento básico ao final do exercício de avaliação da gestão da Unidade (2015).

Acrescenta-se ainda que, devido às mudanças no cenário econômico, que impactaram nos investimentos em todos os níveis da Administração Pública em 2015, considera-se que não é adequado realizar a análise da situação da implementação do Plansab tendo como base dados do exercício 2014.

QUESTIONAMENTO: Em relação aos empreendimentos já contratados vinculados ao Plansab, apresentar, para as diversas áreas de atuação (esgotamento sanitário, abastecimento de água, drenagem urbana e resíduos sólidos), qual o impacto das obras contratadas em relação às metas de curto, médio e longo prazos, para a redução do *déficit* em saneamento básico.

RESPOSTA: Inicialmente, cabe informar que não há uma vinculação direta entre empreendimentos contratados e o Plansab. O Plansab é um planejamento de alcance nacional para o setor de saneamento básico, que orienta a atuação do Governo Federal, em seus diversos órgãos que possuem ações de saneamento básico, mas que também depende da atuação de outras esferas e outros agentes para a sua efetiva implementação e para o alcance de suas metas. Hoje, os dados disponíveis dos empreendimentos em execução não permitem aferir o impacto das obras contratadas em relação às metas e ao *déficit* identificado no Plansab. Considera-se relevante que a base de dados disponíveis sobre os empreendimentos explicita informações suficientes para a avaliação dessas dimensões, algo que demanda aperfeiçoamento do sistema atual e que se configura em objetivo da SNSA/MCidades.

É importante destacar, ainda, que a avaliação e o monitoramento do Plansab consideram a evolução do setor saneamento básico como um todo, resultante de esforços de diversos atores, dentre eles o Governo Federal. Dessa forma, os impactos verificados no setor resultarão da atuação de diversos agentes.

ANÁLISE: A equipe de auditoria avalia que é relevante que a SNSA/MCidades aperfeiçoe o sistema de contratação e monitoramento de empreendimentos atualmente realizados para que se possa extrair das obras contratadas, os impactos, ao menos previstos, nas metas e nos *déficits* identificados no PLANSAB. Por essa razão, será proposta recomendação a esse respeito neste Relatório de Auditoria.

QUESTIONAMENTO: Informar quais foram as propostas do GTI-Plansab para os programas do Plano Plurianual (PPA 2016-2019) pautadas pelo Plano, que foram discutidas e consideradas no processo de elaboração do PPA (informação constante da página 27 do Relatório de Gestão).

RESPOSTA: As propostas do GTI-Plansab para os programas do Plano Plurianual (PPA 2016-2019), pautadas pelo Plansab, podem ser sintetizadas em três diretrizes: proposição



de estabelecimento de três objetivos para o Programa 2068, alinhados aos três programas propostos pelo Plansab; proposição de alinhamento entre os indicadores e as metas do Programa 2068 com os indicadores das metas do Plansab; e proposição de os demais programas do PPA 2016-2019 que possuam ações de saneamento básico observassem o Plansab, no que couber.

Considera-se, portanto, que as contribuições apresentadas pelo GTI resultaram em um maior alinhamento entre o PPA 2016-2019 e o Plansab, sobretudo quando comparado à situação observada no PPA anterior.

ANÁLISE: Assim como nos itens anteriores, a avaliação das propostas apresentadas em 2015 será realizada quando da divulgação do Relatório de Avaliação Anual de 2015, para que se proceda à análise conjunta das informações sobre o desenvolvimento das Ações e os Objetivos propostos para o próximo PPA.

QUESTIONAMENTO: Informar a rotina de monitoramento do Plansab no âmbito da SNSA e quais as áreas/servidores envolvidos no processo.

RESPOSTA: Conforme previsto em sua concepção original o monitoramento do Plansab é realizado em cinco dimensões: cenários; metas; macrodiretrizes e estratégias; indicadores auxiliares, e programas. Todas envolvem etapas de levantamento de dados, análise e elaboração de relatório de avaliação. A avaliação de todas as dimensões, em todas as suas etapas, é proposta, discutida e aprovada pelo GTI-Plansab.

O levantamento de informações é realizado por meio da obtenção de dados secundários disponibilizados em pesquisas, sistemas de informações e relatórios de organizações governamentais nacionais e internacionais. Tais informações subsidiam a avaliação dos cenários, metas, indicadores auxiliares e programas do Plansab.

Também é feita a solicitação de dados secundários a órgãos governamentais federais e estaduais, como atuação direta ou indireta no saneamento básico, com vistas à avaliação da evolução no alcance das macrodiretrizes e estratégias previstas no Plansab e o rebatimento das ações desses órgãos nos programas do Plansab.

A partir dos dados obtidos segundo a dinâmica mencionada acima, sem prejuízo da inclusão de outras informações ou consultas a outras fontes relevantes, são realizadas as avaliações e as análises que resultarão no conteúdo que será apresentado no Relatório de Avaliação Anual.

O monitoramento do Plansab é realizado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades – SNSA/MCidades, contando também com a contribuição de servidores de outros órgãos, principalmente aqueles representados no GTI-Plansab. No âmbito da SNSA/MCidades o monitoramento do Plansab é realizado junto à Gerência de Planejamento e Articulação Institucional do Departamento Articulação Institucional – GPAI/DARIN, responsável pela supervisão dessa atividade, dentre outras atribuições. A equipe responsável pelo monitoramento é composta (...).

ANÁLISE: As informações sobre a rotina de monitoramento do Plansab são bastante semelhantes às coletadas na Auditoria das Contas de 2014, de modo que não serão feitas novas análises sobre a adequação das atividades até que possa ser feita a comparação dos resultados obtidos em 2014 e 2015, com base nos Relatórios de Avaliação Anuais. Sobre a equipe responsável, foram citados quatro funcionários, entre analista, técnico, pesquisador e estagiário. Essa composição representa o dobro da quantidade de profissionais constatados na auditoria das contas de 2013, representando, portanto, avanço da gestão nesse aspecto.

Causa



Ausência de mecanismos de monitoramento dos empreendimentos para possibilitar a avaliação dos resultados das intervenções em relação às metas da área de saneamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos apontamentos do Relatório Preliminar, a Unidade encaminhou o Despacho nº 895/2016/SEI/SNSA contendo as seguintes manifestações:

“8. Manifestação da SNSA: A metodologia de avaliação do Plansab segue uma rotina que busca compreender cinco dimensões do monitoramento, a saber: Cenários, Metas, Indicadores Auxiliares, Macrodiretrizes e Estratégias, e Programas. Essa metodologia engloba um conjunto de ações que são iniciadas no início do ano subsequente ao período avaliado, agrupadas em etapas intermediárias e cujos resultados são objeto de discussão e validação junto ao Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico (GTI – PLANASB).

9. Dentre as ações previstas no monitoramento do Plansab consta o levantamento de dados e informações obtidas por meio de iniciativas como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (IBGE) e diagnósticos como aqueles gerados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS (Ministério das Cidades). Destaca-se que tais dados e informações são de suma importância para o monitoramento de dimensões essenciais no acompanhamento da implementação do Plansab, como é o caso das “Metas” e dos “indicadores Auxiliares”.

10. Importa esclarecer que as pesquisas e diagnósticos que geram informações que balizam o monitoramento do Plansab também seguem, por sua vez, metodologia e rotina próprias. Estas englobam, dentre outras, etapas como coleta e tabulação de dados, análise de inconsistências e, após a consolidação dos resultados, sua publicação.

11. Conclui-se, do exposto, que não há “descompasso entre os períodos de realização e a publicação dos relatórios anuais de avaliação do Plano”, conforme aponta a Controladoria Geral da União – CGU em seu relatório. O que se buscou, com a rotina de monitoramento estabelecida, foi organizar as etapas de trabalho de forma a otimizar a sua execução, visto que não há como realizar a avaliação de um ciclo antes de sua conclusão e sem os dados necessários para que se alcance esse objetivo. Assim, a SNSA solicita a supressão desta Recomendação proposta, tendo em vista a impossibilidade de seu atendimento.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada informou que o Relatório anual de avaliação do Plansab é elaborado com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (IBGE) e diagnósticos como aqueles gerados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS (Ministério das Cidades), estando desta forma dependente da divulgação da PNAD para a consolidação das informações.

Dessa forma a equipe de auditoria acata a justificativa apresentada pela Unidade para o decurso de tempo verificado entre os períodos de realização e a publicação dos relatórios anuais de avaliação do Plansab, e suprime a proposta de recomendação para a melhoria da tempestividade da divulgação dos relatórios de avaliação do Plansab.

Na reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada entre a equipe de auditoria e representantes da SNSA em 02/08/2016, tratou-se da necessidade de implementação de



mecanismos de avaliação dos resultados dos empreendimentos de modo a possibilitar a avaliação dos impactos das obras contratadas pela Unidade em relação às metas previstas no Plansab.

Nesse sentido, foi proposto à Unidade elaboração de recomendação prevendo a implementação de mecanismos de monitoramento dos empreendimentos para possibilitar a avaliação dos resultados das intervenções em relação às metas da área de saneamento, a ser monitorada pela equipe de auditoria nos próximos trabalhos junto à Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade implemente mecanismos de monitoramento dos empreendimentos para possibilitar a avaliação dos resultados das intervenções em relação às metas da área de saneamento.

2.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Conformidade do Relatório de Gestão

Fato

A análise ao Relatório de Gestão, verificou a necessidade de adequação dos seguintes itens:

- Atualização em relação à Meta Física da LOA divulgada para a Ação 116I (de 87.168 para 787.007 famílias beneficiadas) – Página 48 do Relatório de Gestão (informação confirmada pela Unidade pela a Nota Técnica nº 11/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES).
- Não foram identificados no Relatório de Gestão os seguintes itens disponíveis para preenchimento no Sistema e-contas do TCU. Solicito que seja indicada a localização do item no Relatório ou apresentada a justificativa para a ausência do item:

Seção do Relatório	Item não identificado
3. Visão Geral da Unidade	Ambiente de atuação
4.1 Planejamento Organizacional	Descrição sintética dos objetivos do exercício
4.1 Planejamento Organizacional	Vinculação dos planos da unidade com as competências institucionais e outros planos
4.1 Planejamento Organizacional	Forma e Instrumento de Monitoramento da execução e resultado dos planos
4.3 Desempenho Orçamentário	Obrigações assumidas sem respectivo crédito autorizado no orçamento
5. Governança	Gestão de riscos e controles internos

Em resposta, a Nota Técnica nº 24/2016/SEI/SNSA-MCIDADES todos os itens foram justificados, conforme as seguintes indicações:

- “Ambiente de atuação”: o item deixou de ser apresentado por terem sido seguidos os normativos do Tribunal de Contas da União de exercícios anteriores, quando a SNSA o



entendia como um item não aplicado à natureza jurídica da unidade, sem que tenha havido a ocorrência de questionamentos sobre sua ausência.

- “Descrição sintética dos objetivos do exercício”, “Vinculação dos planos da unidade com as competências institucionais e outros planos”, e “Forma e Instrumento de Monitoramento da execução e resultado dos planos”: os itens estão contemplados no item 2.1 do Relatório de Gestão, intitulado “Planejamento Organizacional e Formas e instrumentos de monitoramento da execução e resultados dos planos” (pp. 21- 23).

- “Obrigações assumidas sem respectivo crédito autorizado no orçamento”: foi apresentada, no ambiente do sistema e-Contas do TCU, a seguinte justificativa para a ausência do item: “não houve ocorrência no exercício”.

- “Gestão de riscos e controles internos”: o item está contemplado no capítulo 3 do Relatório de Gestão, intitulado: “Estruturas de Governança e de Autocontrole da Gestão” (pp. 91-93).

• No item 2.4 do Relatório (Desempenho Operacional e Indicadores de Desempenho), na página 89, consta a seguinte expressão à página 89: “(...) conforme relação da primeira relação de indicadores aprovada em xx/xx/xx, sem Prejuízo (...)”

Em resposta, a Nota Técnica nº 24/2016/SEI/SNSA-MCIDADES informou que “A 1ª Relação de Indicadores da SNSA foi aprovada por meio da Portaria nº 111, de 7 de abril de 2016.”

Por se tratarem de falhas formais que não comprometem a compreensão e a análise do desempenho da gestão do exercício 2015 da SNSA, a auditoria considerou que o documento está adequado e estruturado de acordo com as orientações das Decisões Normativas TCU nº 146/2015 e 147/2015, a Portaria TCU nº 321/2015.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da carteira de transferências da SNSA

Fato

Item 3 – A análise das bases de dados da CAIXA com datas de 16/01/2015 (Execução em 2014) e 04/01/2016 (execução 2015) acerca da execução dos instrumentos de transferência firmados no âmbito das principais Ações de Governo sob a responsabilidade da SNSA, apresentou a seguinte situação em relação ao andamento das obras e projetos

Tabela 02 – Situação da carteira de transferências da Ação 10SC

Ação 10SC								
Situação da Obra	2014				2015			
	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%



ADIAN TADA	1	1%	63.610.276,57	1%	0	0%	0,00	0%
ATRASADA	31	21%	953.408.941,53	22%	37	25%	875.362.810,85	14%
CONCLUIDA	3	2%	13.850.531,31	0%	67	45%	735.981.598,96	12%
NAO INICIADA	46	31%	1.766.396.867,13	41%	82	55%	1.831.201.249,23	30%
NORMAL	30	20%	705.486.866,60	17%	40	27%	981.123.755,43	16%
OBRA FISICA CONCLUIDA	3	2%	12.376.861,36	0%	0	0%	0,00	0%
OBRA INICIADA SEM MEDICAO	16	11%	401.089.010,71	9%	3	2%	24.197.486,59	0%
PARALISADA	18	12%	353.393.622,48	8%	71	48%	1.659.800.208,74	27%
TOTAL	148	100%	4.269.612.977,69	100%	300	100%	6.107.667.109,80	100%

Obs: A Base de dados de 2015 possui 16 contratos com valor de investimento de R\$ 198.482.847,09 sem a indicação da situação da obra.

Tabela 03 – Situação da carteira de transferências da Ação 10S5

Ação 10S5								
Situação da Obra	2014				2015			
	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%
ADIAN TADA	0	0%	0,00	0%	0	0%	0,00	0%
ATRASADA	23	29%	866.446.274,06	23%	27	24%	1.151.921.351,82	23%
CONCLUIDA	2	3%	16.434.672,97	0%	10	9%	267.087.449,69	5%
NAO INICIADA	12	15%	1.121.356.185,63	29%	21	18%	1.218.881.742,39	24%
NORMAL	13	17%	824.109.855,55	21%	17	15%	763.469.187,24	15%
OBRA FISICA CONCLUIDA	5	6%	179.857.402,05	5%	10	9%	428.284.261,91	8%
OBRA INICIADA SEM MEDICAO	3	4%	163.834.943,94	4%	0	0%	0,00	0%
PARALISADA	20	26%	669.004.391,63	17%	29	25%	1.259.140.209,00	25%
TOTAL	78	100%	3.841.043.725,83	100%	114	100%	5.088.784.202,05	100%

Obs: A Base de dados de 2015 possui 03 contratos com valor de investimento de R\$ 76.544.911,40 sem a indicação da situação da obra.

Tabela 04 – Situação da carteira de transferências da Ação 10SG

Ação 10SG								
Situação da Obra	2014				2015			
	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%
ADIAN TADA	0	0%	0,00	0%	0	0%	0,00	0%
ATRASADA	50	30%	1.943.444.900,19	20%	57	25%	3.206.474.637,62	28%
CONCLUIDA	7	4%	119.151.173,03	1%	37	16%	601.830.868,34	5%
NAO INICIADA	41	24%	4.875.269.372,31	51%	61	26%	3.806.046.724,61	34%
NORMAL	29	17%	936.978.211,07	10%	41	18%	2.848.100.509,55	25%
OBRA FISICA CONCLUIDA	1	1%	11.290.771,68	0%	2	1%	10.331.924,18	0%
OBRA INICIADA SEM MEDICAO	6	4%	236.521.115,40	2%	0	0%	0,00	0%



PARALISADA	35	21%	1.445.970.544,30	15%	34	15%	888.381.384,31	8%
TOTAL	169	100%	9.568.626.087,98	100%	232	100%	11.361.166.048,61	100%

Obs: A Base de dados de 2015 possui 8 contratos com valor de investimento de R\$ 6.275.136,18 sem a indicação da situação da obra.

Tabela 05 – Situação da carteira de transferências da Ação 116I

Ação 116I								
Situação da Obra	2014				2015			
	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%
ADIANTADA	0	0%	0,00	0%	0	0%	0,00	0%
ATRASADA	5	14%	3.326.656,89	15%	1	1%	657.435,00	1%
CONCLUIDA	13	35%	8.131.121,59	36%	45	39%	24.341.531,08	36%
NAO INICIADA	0	0%	0,00	0%	46	40%	17.319.415,87	26%
NORMAL	4	11%	2.054.765,33	9%	2	2%	9.291.952,93	14%
OBRA FISICA CONCLUIDA	6	16%	2.790.389,87	13%	8	7%	4.609.543,71	7%
OBRA INICIADA SEM MEDICAO	0	0%	0,00	0%	1	1%	516.983,20	1%
PARALISADA	9	24%	5.994.905,32	27%	13	11%	11.162.551,77	16%
TOTAL	37	100%	22.297.839,00	100%	116	100%	67.899.413,56	100%

Obs: A Base de dados de 2015 possui 40 contratos com valor de investimento de R\$ 10.510.236,18 sem a indicação da situação da obra.

Tabela 06 – Situação da carteira de transferências da Ação 1N08

Ação 1N08								
Situação da Obra	2014				2015			
	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%
ADIANTADA	0	0%	0,00	0%	2	1%	50.304.923,90	0%
ATRASADA	40	21%	1.057.844.419,14	14%	66	18%	2.263.212.947,77	18%
CONCLUIDA	4	2%	30.598.098,59	0%	56	15%	1.222.164.154,70	10%
NAO INICIADA	74	39%	4.223.142.223,54	58%	122	33%	5.421.292.633,70	44%
NORMAL	28	15%	665.032.278,68	9%	33	9%	1.302.374.773,59	10%
OBRA FISICA CONCLUIDA	1	1%	3.732.339,64	0%	5	1%	80.834.421,87	1%
OBRA INICIADA SEM MEDICAO	20	10%	869.529.816,72	12%	2	1%	63.787.433,85	1%
OBRA NÃO EXECUTADA - CONTRATO CANCELADO - DIVIDA LIQUIDADA	0	0%	0,00	0%	2	1%	14.853.623,19	0%
PARALISADA	24	13%	461.177.872,97	6%	81	22%	1.993.002.615,00	16%
TOTAL	191	100%	7.311.057.049,28	100%	369	100%	12.411.827.527,57	100%

Tabela 07 – Situação da carteira de transferências da Ação 1P95

Ação 1P95		
Situação da Obra	2014	2015



	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%
ADIANTADA	0	0%	0,00	0%	0	0%	0,00	0%
ATRASADA	44	13%	48.577.774,97	10%	58	13%	143.632.492,63	21%
CONCLUIDA	34	10%	21.966.994,66	5%	59	13%	34.984.433,39	5%
NAO INICIADA	79	24%	193.168.673,90	41%	149	33%	251.589.914,88	37%
NORMAL	81	24%	107.934.269,45	23%	84	19%	142.759.283,32	21%
OBRA FISICA CONCLUIDA	0	0%	0,00	0%	1	0%	1.823.212,00	0%
OBRA INICIADA SEM MEDICAO	17	5%	27.801.177,83	6%	5	1%	1.877.484,04	0%
OBRA NÃO EXECUTADA - CONTRATO CANCELADO - DIVIDA LIQUIDADADA	0	0%	0,00	0%	3	1%	2.982.647,95	0%
PARALISADA	79	24%	74.211.905,87	16%	93	21%	93.388.730,86	14%
TOTAL	334	100%	473.660.796,68	100%	452	100%	673.038.199,07	100%

Obs: A Base de dados de 2015 possui 18 contratos com valor de investimento de R\$ 23.599.291,90 sem a indicação da situação da obra.

Tabela 08 – Situação da carteira de transferências da Ação 8871

Ação 8871								
Situação da Obra	2014				2015			
	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%	Qtd de Contratos	%	Valor do Investimento R\$	%
ADIANTADA	0	0%	0,00	0%	0	0%	0,00	0%
ATRASADA	1	50%	11.536.208,75	92%	1	33%	11.536.208,75	61%
CONCLUIDA	0	0%	0,00	0%	1	33%	6.384.518,00	34%
NAO INICIADA	0	0%	0,00	0%	0	0%	0,00	0%
NORMAL	0	0%	0,00	0%	0	0%	0,00	0%
OBRA FISICA CONCLUIDA	0	0%	0,00	0%	0	0%	0,00	0%
OBRA INICIADA SEM MEDICAO	0	0%	0,00	0%	0	0%	0,00	0%
PARALISADA	1	50%	1.009.907,97	8%	1	33%	1.009.907,97	5%
TOTAL	2	100%	12.546.116,72	100%	3	100%	18.930.634,72	100%

Com base nos dados acima apresentados, a Unidade foi solicitada a informar os motivos de aumento da quantidade das obras paralisadas ao final do exercício 2015 em relação ao exercício 2014 para as Ações 10SC (de 12% para 48%) e 1N08 (de 13% para 22%), enquanto que para as outras Ações verificou-se que os índices de obras paralisadas foram reduzidos ou mantiveram-se estáveis.

Em resposta, a Nota Técnica nº 11/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES apresentou as seguintes informações:

Antes de prestar os esclarecimentos solicitados, detectou-se que a Tabela da Ação 10SC (Abastecimento de Água) confeccionada pela equipe de auditoria e apresentada na



página 4 da SA nº 002 apresentou os percentuais relacionados à quantidade de contratos do ano de 2015 por tipologia equivocados, uma vez que a soma destes percentuais é superior a 200%. Ao corrigir o equívoco apontado verificou-se que o percentual de contratos com obras paralisadas em 2015 foi de 24% e não de 48% como apontado.

Feito este reparo, passo a apresentar a seguir considerações sobre as causas prováveis que levaram ao incremento da proporção de obras paralisadas nas Ações 10SC (de 12% para 24%) e 1N08 (de 13% para 22%) no exercício de 2015.

A apresentação de uma resposta embasada para o problema apresentado pela Equipe de Auditoria exige uma avaliação criteriosa da carteira de investimentos, envolvendo aspectos sob a responsabilidade da União (MCIDADES, CAIXA e STN/MF), dos Compromissários (Governos Estaduais e Municipais) e dos intervenientes executores (Companhias e Autarquias Estaduais ou Municipais de Abastecimento de Água e Esgotos) que demanda um estudo acurado para cuja realização não há prazo hábil, em vista do curto prazo de resposta concedido pela Equipe de Auditoria.

Diante da inviabilidade de apresentar uma resposta fundamentada num estudo detalhado, serão apresentados elementos que podem contribuir para o esclarecimento das razões que motivaram o incremento concentrado na proporção de obras paralisadas nas duas Ações Orçamentárias listadas, sem no entanto ter a pretensão de esgotar o assunto.

As Ações 10SC (Abastecimento de Água) e 1N08 (Esgotamento Sanitário) possuem uma particularidade que as diferencia das demais Ações Orçamentárias do PAC_Saneamento avaliadas: a utilização de órgãos da administração indireta dos entes federados como intervenientes executores dos objetos dos contratos, em particular Companhias e Autarquias Estaduais ou Municipais de Abastecimento de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário.

Esta singularidade torna a execução dos empreendimentos dependente da situação financeira destas empresas e autarquias que, por terem suas receitas atreladas à cobrança de tarifas, foram impactadas de forma mais severa que os entes federados no exercício de 2015.

Este impacto diferencial foi motivado pela crise hídrica que atingiu o país em 2015, em particular as Empresas e Autarquias localizadas nas Regiões Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste.

A crise hídrica provocou dois efeitos conjugados, ambos desfavoráveis ao desempenho econômico dos prestadores. Por um lado provocou o incremento dos custos de energia elétrica, que representam parcela substancial das despesas dos prestadores de serviço, decorrentes do sistema de bandeiras de tarifação, e por outro tornou necessário restringir a oferta de água dos sistemas públicos. Ao reduzir o volume de água distribuído houve impacto direto sobre o desempenho econômico destas empresas, tanto pelos serviços de abastecimento de água, quanto de esgotamento sanitário, uma vez que a cobrança deste último está vinculada ao consumo real medido de água de cada domicílio. Por exemplo, no caso da Região Metropolitana de São Paulo, houve redução significativa do volume de água disponibilizado diariamente pela SABESP ao longo de 2015. Em condições normais a SABESP distribui uma vazão média de 70 M3/s e ao longo de 2015 a vazão média foi de apenas 52 M3/s. Quanto ao incremento das despesas de energia elétrica, o aumento foi variável tendo-se registrado 36% na SABESP e 60% na SANEPAR.

Adicionalmente, é importante considerar que aos efeitos da crise hídrica deve-se somar as consequências da redução da atividade econômica do país em 2015, que ao provocar incremento da inadimplência dos usuários, potencializou a frustração de receitas das empresas e autarquias de saneamento.



Aliada a estes fatores conjunturais adversos, a redução do ritmo de execução das obras foi potencializado também pelos atrasos na liberação de recursos financeiros pela União, como já comentado anteriormente na resposta ao Item 3.4.4 da SA nº 001.

Especificamente sobre os Contratos Paralisados das Ações 10SC e 1N08, optou-se por verificar a situação de cada um dos contratos que teriam tido suas obras paralisadas em 2015, pois entende-se que a explicitação da situação de cada contrato esclarece melhor a situação do conjunto do que qualquer forma de generalização.

Segue abaixo uma tabela contendo a situação atual de cada um dos contratos que estariam com obras paralisadas nas Ações 10SC e 1N08. A análise da situação destes contratos revelou que:

1) Ação 10SC – Abastecimento de Água

A situação atual das obras de abastecimento de água indicadas como paralisadas é apresentado no Quadro abaixo:

Situação do objeto	Qtd	VI (R\$)
Concluída	9	67.108.627,80
Obra Física Concluída	8	147.286.996,48
Em TCE	2	12.523.046,53
Cancelada	5	73.469.786,74
Obra retomada	2	30.566.131,89
Obra retomada com recursos de contrapartida	1	4.751.029,84
Paralisada	30	756.783.152,73
Normal/Atrasada	14	567.311.436,73
Total Geral	71	1.659.800.208,74

Em síntese, verificou-se que:

- 5 contratos estão cancelados, não cabendo mais qualquer providência a adotar pelo MCIDADES;
- 9 contratos tiveram suas obras concluídas e 8 estão com as obras físicas concluídas;
- 2 contrato está com Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada;
- 3 contratos tiveram as obras retomadas;
- 14 contratos tiveram as obras retomadas (situação normal ou atrasada) e
- 30 contratos permanecem com as obras paralisadas.

Diante do exposto, considerando a relação de contratos apresentada no Relatório de Auditoria, 30 contratos permanecem com obras paralisadas, correspondentes a investimentos de R\$ 756.783.152,73. Sendo assim, a proporção atual de contratos com obras paralisadas é de 42%.

2) Ação 1N08 – Esgotamento Sanitário

A situação atual das obras de esgotamento sanitário indicadas como paralisadas é apresentado no Quadro abaixo:



Situação do objeto	Qtd	VI (R\$)
Cancelada/Em encerramento	11	454.367.495,07
Atrasada	17	425.918.407,12
Paralisada	39	725.381.824,21
Normal	1	20.208.009,86
Obra retomada com recursos de contrapartida	3	62.420.905,66
Obra Física Concluída	5	235.350.117,51
Concluída	5	42.980.072,05
Total Geral	81	1.966.626.831,48

Em síntese, verificou-se que:

- 11 contratos estão cancelados ou em processo de encerramento, não cabendo mais qualquer providência a adotar pelo MCIDADES;
- 5 contratos tiveram suas obras concluídas e 5 estão com as obras físicas concluídas;
- 3 contratos tiveram as obras retomadas (situação normal ou atrasada);
- 39 contratos permanecem com as obras paralisadas, dentre os quais o TC nº 350.939-35 – SES Feira de Santana/BA teve as obras paralisadas por atraso na liberação de recursos pela União e ainda não conseguiu retomar.

Desta forma, ao extrair da relação inicial os contratos em que já não há providências a adotar e os em que a União deu causa à paralisação, verificou-se que o incremento foi de apenas 15 contratos e manteve-se em proporção similar à do início do exercício tanto na Ação 10SC (de 12% para 11%) quanto na Ação 1N08 (de 13 % para 10%). Seguem em Anexo os Arquivos com o status atual dos contratos indicados como paralisados no Relatório de Auditoria das Ações 10SC e 1N08.

A partir das informações apresentadas, constata-se que, feitas as correções indicadas para a Ação 10SC, tem-se, de acordo com as bases de dados da CAIXA consultadas, o incremento da proporção de obras paralisadas nas Ações 10SC (de 12% para 24%) e 1N08 (de 13% para 22%) no exercício de 2015.

Após essa observação inicial, a Unidade esclareceu que as Ações 10SC (Abastecimento de Água) e 1N08 (Esgotamento Sanitário) possuem uma particularidade que as diferencia das demais Ações Orçamentárias do PAC Saneamento, que são a utilização de órgãos da administração indireta dos entes federados como intervenientes executores dos objetos dos contratos, em particular Companhias e Autarquias Estaduais ou Municipais de Abastecimento de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário, fato que torna a execução dos empreendimentos dependente da situação financeira destas empresas e autarquias que, por terem suas receitas atreladas à cobrança de tarifas, foram impactadas de forma mais severa que os entes federados no exercício de 2015.

Ainda segundo à Unidade, os impactos foram motivados pela crise hídrica de 2015, que encareceu o preço da energia elétrica e reduziu a vazão média de água distribuída, fatos que impactaram diretamente nos resultados das companhias e que foram potencializados pelos atrasos na liberação de recursos financeiros pela União, resultando na redução do ritmo de investimento dessas entidades e, de modo complementar, resulta na paralisação das obras por falta de recursos.

Também foram apresentadas análises da situação atual (julho/2016) de cada um dos contratos que estavam com obras paralisadas nas Ações 10SC e 1N08 no levantamento realizado pela CGU. A avaliação identificou que dos contratos identificados como paralisados no início de 2016 (71 para a Ação 10SC e 81 para a Ação 1N08), atualmente permanecem nessa situação 30 contratos da Ação 10SC (R\$ 756.783.152,73) e 39 da Ação 1N08 (R\$ 725.381.824,21).



Portanto, apesar de obras com relevantes valores de investimentos permanecerem paralisadas e de todo o cenário econômico desfavorável descrito anteriormente, verifica-se que os esforços de gestão realizados no exercício de 2015 possibilitaram a manutenção de percentuais de obras paralisadas nos mesmos níveis do ano anterior.

A análise contida nas tabelas acima apresentadas também verificou que, mesmo considerando o cenário descrito no Relatório de Gestão, de redução dos investimentos no exercício 2015, verificou-se aumento na quantidade de obras concluídas ao final do exercício 2015 em relação ao exercício 2014 para as Ações analisadas. A esse respeito, a Unidade foi questionada acerca de quais foram as medidas adotadas pela Unidade que resultaram no aumento verificado. Em resposta, Nota Técnica nº 11/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES, informou que:

“Dentre as medidas adotadas pelo DDCOT que resultaram no aumento de quantidade de obras concluídas ao final do exercício de 2015, destacam-se duas ações específicas. A primeira é o Plano de Ação elaborado pela unidade para retomada e conclusão dos termos de compromisso inseridos no Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgotos, em resposta a determinação contida no Acórdão 593/2015 – TCU – Plenário. A segunda é o monitoramento sistemático realizado para as obras paralisadas há mais de 12 meses, conforme estabelece o subitem 12.7.1 do MICE – PAC.

Essas duas ações preconizam a retomada das obras ou o encerramento dos contratos com redução de metas. Essa última medida é adotada pelo DDCOT nos casos em que a parcela já executada do objeto possui funcionalidade plena. Nesses casos, o contrato passa a figurar no banco de dados com a classificação de concluído com redução de metas.”

Em análise às informações apresentadas, a equipe de auditoria constata que, mesmo com o cenário econômico adverso do exercício em análise, a Unidade adotou medidas que minimizaram os impactos na carteira de investimentos, como o “Plano de Ação de para retomada e conclusão dos termos de compromisso inseridos no Programa de Serviços Urbanos de Água e Esgotos” e o monitoramento sistemático de obras paralisadas a mais de 12 meses (monitoramento intensivo).

A análise procedida na carteira de investimentos da SNSA utilizando as bases de dados da CAIXA anteriormente citadas, também evidenciou a presença de instrumentos de transferência sem a indicação sobre a situação da obra. Questionada a esse respeito, a Unidade, por meio da Nota Técnica nº 11/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES, informou que:

“Quando são detectados problemas nos dados disponibilizados na página de downloads da CAIXA na internet referentes aos contratos sob gestão da SNSA, encaminha-se questionamento à unidade responsável daquele órgão para as devidas providências.

Para sanear os problemas ora apontados, a CAIXA foi instada a realizar as correções em 6/7/2016 e informou que “os contratos com situação “Extinta”, “Encerrada”, “Desativada”, “Não Contratada”, “Em Estudo” ou “Indeferida” permanecem sem situação de obra vinculada, por se tratarem de Operações OGU Inativas”. Desta maneira, além de verificar o campo “SITUAÇÃO DA OBRA” deve-se avaliar também a “situação do contrato” para confirmar que se trata de contrato ativo.

Ao verificar estes dois campos nos contratos não preenchidos indicados pela Equipe de Auditoria verificou-se que dos 79 Termos de Compromisso sem a indicação da situação da obra, 64 são operações inativas, 6 são contratos com situação “Não Contratada” e 9 haviam sido recém contratados -com data de assinatura igual a 31/12/2015 - e por isso ainda não estavam com a indicação da situação de obra preenchida. Os demais contratos



(Não PAC) sem a indicação de obra são na sua grande maioria operações OGU inativas, nas situações de contrato informadas acima.

Frisa-se que a CAIXA disponibiliza para o monitoramento dos Termos de Compromisso do PAC a base denominada "CAIXA_PENDENCIAS" e para monitoramento dos demais contratos OGU a base de dados "MCIDADES_Ativas". Embora haja a duplicidade de informações entre estas duas bases de dados, a SNSA se utiliza apenas da primeira base de dados para o acompanhamento da evolução física e das pendências dos Termos de Compromissos.

Ou seja, a pesquisa dos dados de evolução física dos Termos de Compromisso (PAC) deve ser realizada na Base de Dados "CAIXA_PENDENCIAS", evitando a utilização da base "MCIDADES_Ativas" para esta finalidade."

A equipe de auditoria acata as justificativas apresentadas e informa que fará os ajustes no acompanhamento dos Termos de Compromisso (PAC), passando a utilizar a Base de Dados "CAIXA_PENDENCIAS".

Ainda acerca da situação dos investimentos sob a responsabilidade da SNSA/MCidades, e com base nas informações descritas no Relatório de Gestão, especialmente nos relatos acerca da redução dos investimentos no exercício 2015, a Unidade foi instada a esclarecer os motivos do amento do número de obras não iniciadas ao final do exercício 2015 em relação ao exercício 2014 verificado para as Ações de Governo explicitadas.

Em resposta, a Nota Técnica nº 11/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES, esclareceu que:

“Conforme informado no item em outros pontos desta Nota Técnica, com vistas a adequar os cronogramas das obras do PAC à nova realidade orçamentária e financeira da União, determinada pela conjuntura econômica, desde julho de 2015 a contratação, a homologação da SPA e a emissão da AIO de cada Termo de Compromisso do PAC passaram a ser realizadas por ato do Ministro de Estado das Cidades. A suspensão ou o retardamento da homologação de SPA ou da autorização para início de novas obras (AIO), pelo Ministério das Cidades, exigiu a revisão dos normativos para suspender a aplicação das sanções administrativas previstas no caso de atraso do início de execução dos empreendimentos, especialmente as estabelecidas pelos itens 15.3, 15.3.1 e 15.3.2, uma vez que não seria justo punir os proponentes por razões alheias à sua governabilidade, considerando que o atraso do processo atendeu à conveniência da União e não foi decorrente de desídia dos compromissários. As Portarias que estabelecem e regulamentam esses novos procedimentos são as Portarias MCIDADES nº 368/2015, 441/2015 e 632/2015, de 2/7/16, 20/9/16 e 10/12/16, respectivamente.

Apresenta-se no quadro a seguir a relação dos empreendimentos que atingiram as condições técnicas exigidas para obtenção da AIO e que ainda não foram autorizadas pelo Ministro das Cidades. São 35 termos de compromisso no total, no valor de R\$ 1,93 bilhão.

(...)

Adicionalmente, apresenta-se no Quadro 3.3.b a seguir a relação de termos de compromisso cuja homologação da SPA aguarda autorização do Ministro das Cidades. São 48 termos de compromisso no total, no valor de R\$ 2,16 bilhões.

(...)"

As informações apresentadas esclareceram as medidas internas adotadas pela Pasta devido aos impactos da conjuntura econômica sobre a situação dos investimentos da carteira da SNSA, que possui relevante montante de investimentos oriundos do orçamento geral do Governo Federal.



Ressalta-se que as consequências da crise econômica na carteira de investimentos do Ministério das Cidades foram tratadas na Auditoria de Gestão da Secretaria Executiva (Relatório 201600725).

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Desempenho da execução das transferências por Unidade da Federação

Fato

Com o objetivo de analisar a gestão dos Termos de Compromisso/Contratos de Repasse das Ações de Governo sob a responsabilidade da SNSA e com execução registrada em 2014 e 2015, foram comparadas as informações constantes na base de dados da CAIXA com datas de 16/01/2015 (Execução em 2014) e 04/01/2016 (execução 2015). Foi realizado levantamento a partir das seguintes premissas:

- Instrumentos de transferência que tiveram percentual de realização registrado tanto na base de dados de 2014 quanto na de 2015;
- Campo “Situação do Contrato” registrado como “Normal”;
- Campo “Situação da Obra” registrado como “Normal” ou “Atrasada”
- Não foram considerados contratos na situação “Paralisado” ou “Concluído”

Ao final da análise, obteve-se o universo de 236 instrumentos de transferência que tiveram execução física registrada em 2014 e também em 2015, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 09 - instrumentos de transferência que tiveram execução física registrada em 2014 e também em 2015

UF	Contratos por UF	% Médio de execução dos contratos em 2014	% Médio de execução dos mesmos contratos em 2015	Variação % média da execução
AC	3	35,19	38,35	3,15
AL	1	1,02	6,24	5,22
AM	1	13,92	36,74	22,82
BA	14	21,87	41,76	19,89
CE	4	29,49	39,73	10,24
ES	9	16,40	50,24	33,84
GO	8	23,25	37,06	13,80
MA	14	31,61	53,69	22,09
MG	35	34,24	49,25	15,01
MS	4	44,25	55,35	11,10
MT	5	28,10	46,99	18,89
PA	11	38,54	46,98	8,44
PB	3	38,55	49,94	11,39
PE	5	35,85	43,89	8,04
PI	14	35,22	54,16	18,94
PR	6	42,23	60,37	18,15
RJ	13	34,23	54,74	20,51
RN	5	36,35	53,33	16,98



RO	4	27,80	41,73	13,94
RR	2	80,07	85,28	5,21
RS	11	43,19	57,42	14,22
SC	16	49,18	61,03	11,85
SE	3	28,28	66,41	38,13
SP	45	35,82	51,57	15,75
Total	236	-	-	-

Em resposta, a Nota Técnica nº 11/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES apresentou as seguintes manifestações:

“Em relação ao item 2 do Relatório de Gestão, que apresenta a metodologia utilizada pela Equipe de Auditoria para realizar a análise do desempenho da execução dos contratos das Unidades da Federação, verificou-se algumas impropriedades que deveriam ser corrigidas antes de realizar a análise das informações, com vistas a obtenção de uma avaliação mais adequada do desempenho.

Se a intenção é utilizar as informações para comparar o desempenho das Unidades da Federação entre si, entende-se necessário enfatizar que a execução dos recursos pode ser realizada tanto por Governos Estaduais, quanto por Prefeituras Municipais, respeitando a organização da prestação dos serviços de saneamento em cada local. Desta maneira, a diversidade de arranjos institucionais existentes para prestação dos serviços, os quais possuem diferentes capacidades de execução das intervenções, não são considerados quando se compara o percentual de execução médio de uma Unidade da Federação com o de outra, empobrecendo a utilização deste indicador para apreensão da realidade.

Outro equívoco metodológico relevante foi a exclusão dos contratos concluídos em 2015, quando da comparação com 2014, pois representam o maior sucesso obtido no processo de execução, subestimando o percentual médio de execução de cada Unidade da Federação em que houve conclusão de contratos. Na mesma direção considera-se equivocado excluir os contratos paralisados para efeito de comparação da execução, pois, além de representarem materialidade relevante, representam proporção significativa da quantidade de contratos ativos. Talvez esta decisão tenha sido motivada pela falsa impressão de que os mesmos ficaram paralisados por todo este período, sem evolução físico-financeira. Ocorre que isto pode não ter ocorrido com todos os contratos que terminaram os exercícios de 2014 e 2015 na condição de paralisados, uma vez que podem ter sido retomados e registrado alguma execução durante 2015, mas terminado o ano na condição de paralisado.

Outro elemento que deve ser considerado na análise comparativa é o tamanho da carteira (quantidade de contratos e valores), pois em tese UFs com menos contratos ou contratos de pequeno valor teriam graus de dificuldade menores para sua execução.

Desta maneira, optou-se por reconstruir o quadro de comparação apresentado, incluindo os contratos concluídos em 2015 e os contratos que tiveram evolução no período, embora tenham terminado os exercícios paralisados em 2014 e 2015. Por pertinência, excluiu-se da relação os contratos que não estão sob a gestão da SNSA. O quadro é apresentado a seguir.

Quadro 2.1 - Média de evolução de execução dos contratos que tiveram evolução em 2015.

UF	Qtd	Média de % exe 2014	Média de % exe 2015	Média de % VARIAÇÃO
AC	7	38,97	44,06	5,1



AL	8	14,84	29,38	14,54
AM	1	0	45	45
AP	4	15,59	28	12,41
BA	27	21,73	33,2	11,47
CE	19	9,94	26,04	16,1
DF	1	40,18	89,03	48,85
ES	14	11,32	27,85	16,53
GO	20	28,15	42,79	14,64
MA	25	32,96	48,55	15,59
MG	48	24,05	36,47	12,41
MS	8	38,79	44,66	5,87
MT	8	32,36	44,4	12,04
PA	20	36,54	43,44	6,9
PB	14	40,05	46,72	6,67
PE	8	26,87	36,58	9,72
PI	16	33,16	50,73	17,57
PR	15	31,51	40,74	9,23
RJ	21	15,93	38,09	22,16
RN	15	17,41	31,73	14,33
RO	12	10,83	16,25	5,42
RR	5	35,01	48,4	13,39
RS	44	16,09	23,7	7,6
SC	22	35,28	48,51	13,23
SE	10	18,06	30,98	12,92
SP	71	30,16	42,46	12,3
Total Geral	463	25,39	37,77	

Ao analisar a nova Tabela verifica-se que apenas duas UF tiveram um desempenho muito descolado da média geral (AM e DF) e que ambas tiveram um número de contratos muito pequeno incluído na análise.

Desta forma, diante da similaridade dos resultados obtidos para o conjunto das demais UF analisadas, entende-se que a análise das médias de execução anual agregadas por UF não constitui indicador adequado para aferir seu desempenho relativo.

De qualquer forma, percebe-se uma concentração de UFs com desempenhos menores nas Regiões Norte e Nordeste do país, onde historicamente concentram-se os prestadores com menor capacidade técnica para execução das intervenções.”

Os argumentos apresentados pela Unidade são coerentes, de modo que a auditoria considera que os parâmetros indicados na pesquisa apresentada pela SNSA (inclusão dos contratos concluídos em 2015 e os contratos que tiveram evolução no período, embora tenham terminado os exercícios paralisados em 2014 e 2015) representam melhor o desempenho das Unidades da Federação na execução dos repasses.

A auditoria concorda parcialmente com o argumento de que, diante da similaridade dos resultados obtidos para o conjunto das UF analisadas, a análise das médias de execução anual agregadas por UF não constitui indicador adequado para aferir seu desempenho relativo. O indicador pode ser melhor trabalhado, mas a conforme o levantamento da a própria Unidade apontou, obteve-se a concentração de estados com desempenhos



menores nas Regiões Norte e Nordeste, onde historicamente concentram-se os prestadores com menor capacidade técnica para execução das intervenções.

A Unidade também foi instada a apresentar as providências em curso/planejadas para a melhoria da execução dos objetos nas unidades da Federação que tiveram baixo desempenho. Em resposta, a Nota Técnica nº 11/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES apresentou as seguintes manifestações:

“No exercício de 2016, tomando por base as restrições orçamentárias e financeiras da União que dificultam o início de novas etapas de obras ou de novos contratos, foram eleitos pelo DDCOT três grupos de contratos para monitoramento intensivo, a saber:

1) Termos de Compromisso incluídos no Plano de Ação elaborado para atender às determinações do Acórdão nº 593/2015 – TCU – Plenário, que se refere aos contratos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário firmados entre os exercícios de 2007 e 2011 (300 termos de compromisso - R\$ 6,4 bilhões);

2) Termos de Compromisso de Drenagem Urbana no Estado do Rio de Janeiro firmados para prevenção de desastres naturais por enxurradas, inundações e alagamentos, relacionados no Acórdão nº 3301/2014 – TCU – Plenário (5 termos de compromisso - R\$ 521,2 milhões);

3) Termos de Compromisso com obras paralisadas há mais de 12 meses e com recursos financeiros significativos (mais de 3% do valor do repasse) ociosos, depositados na conta bancária vinculada.

Ao comparar a relação de contratos sob monitoramento intensivo com a relação de contratos das UFs com baixo desempenho, indicadas pela CGU, identificou-se 334 contratos que não estavam incluídos naquela forma de monitoramento especial para 2016. Dentre esses, 18 contratos são referentes a transferências voluntárias, não tendo condições de serem monitorados individualmente pela SNSA. Dos contratos PAC restantes, 38 são referentes a planos de saneamento ou a desenvolvimento institucional, estando portanto sob gestão do DARIN. Os 278 contratos do PAC restantes (R\$ 9,1 bilhões), relacionados no Quadro 2.2 a seguir, estão incluídos na lista de monitoramento de rotina do DDCOT/SNSA.

(...)

Os contratos sob monitoramento intensivo tem merecido atenção especial da SNSA, tendo sido instados a apresentar cronograma atualizado para execução das obras e definição de prazos máximos para retomada, quando paralisados, e para último desbloqueio de recursos de repasse. O cumprimento deste cronograma de providências é acompanhado regulamente, via sistema SACI e telefone, e pela participação bimensal dos monitores e gerentes nas reuniões do Gabinete de Gestão Integrada, onde são avaliadas a evolução das providências, esclarecidas as pendências e as dificuldades e pactuadas soluções e prazos com representantes dos Compromissários e da CAIXA.”

A equipe de auditoria concorda com a adoção de critérios de priorização pela Unidade (Termos de Compromisso com monitoramento intensivo), especialmente nem função da limitação de recursos humanos e logísticos para o acompanhamento intensivo de toda a carteira de transferências.

Entre os diferenciais para os Termos de Compromisso com o monitoramento intensivo, a Unidade citou várias medidas que poderiam estar a cargo da Mandatária, pois se referem ao acompanhamento da aplicação dos recursos, como por exemplo a cobrança de cronograma atualizado para execução das obras e definição de prazos máximos para retomada, quando paralisados, e para último desbloqueio de recursos de repasse.



Ainda em relação ao tema transferências, a Unidade foi instada a informar se há algum critério regionalizado na definição da destinação dos recursos disponíveis.

Em resposta, a Nota Técnica nº 11/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES informou que “*Caso a pergunta se refira à fila de liberação de recursos financeiros, informo que não houve critério regionalizado para liberação dos recursos, seguindo-se a ordem cronológica de sua solicitação pela CAIXA, em todos os casos.*”.

Portanto, em relação a outra questão que poderia ter sido foco de avaliação pela equipe de auditoria em caso de utilização de critérios não objetivos para a destinação dos recursos disponíveis, foi esclarecido que não houve critério regionalizado para liberação dos recursos, seguindo-se a ordem cronológica de sua solicitação pela CAIXA, em todos os casos.

3.1.1.3 INFORMAÇÃO

Inconsistências na base de dados da CAIXA

Fato

Visando aferir o desempenho da execução dos Termos de Compromisso/Contratos de Repasse das Ações de Governo sob a responsabilidade da SNSA e com execução registrada em 2014 e 2015, foram comparadas as informações constates na base de dados da CAIXA com datas de 16/01/2015 (Execução em 2014) e 04/01/2016 (execução 2015).

A partir dos resultados obtidos, verificou-se a ocorrência de Instrumentos de Transferência sem registro de evolução da execução em 2014 e 2015 e que não constam na situação de “Paralisados” na referida base de dados de 04/01/2016.

Tabela 10 - Instrumentos de Transferência sem registro de evolução da execução em 2014 e 2015 e que não constam como “Paralisados”

DADOS DOS CONTRATOS					2014	2015	VARIÇÃO NO % REALIZADO
PT	PT_DV	FUNCIONAL PROGRAM.	SIT CONTRATO	SIT_OBRA	ULT_% REALIZADO	ULT_% REALIZADO	
0222605	95	17512112810S5 0012	NORMAL	NORMAL	82,53	82,53	NÃO
0234061	79	1545111380578 0038	NORMAL	ATRASADA	48,89	48,89	NÃO
0237163	78	1545111380578 0302	NORMAL	NORMAL	60,01	60,01	NÃO
0239211	97	1545111380578 0038	NORMAL	NORMAL	22,94	22,94	NÃO
0292773	05	07512113810SG 0035	NORMAL	ATRASADA	45,36	45,36	NÃO
0292887	72	17512204010SG 0030	NORMAL	ATRASADA	13,61	13,61	NÃO
0306002	96	17512113810SG 0078	NORMAL	NORMAL	65,48	65,48	NÃO
0335885	81	1751201221N08 0120	NORMAL	NORMAL	30,87	30,87	NÃO
0336901	00	1751201221N08 0120	NORMAL	NORMAL	74,95	74,95	NÃO
0350786	93	17512012210SC 0001	NORMAL	NORMAL	22,43	22,43	NÃO
0350943	96	1751220681N08 0001	NORMAL	ATRASADA	38,1	38,1	NÃO
0350945	14	1751201221N08 0025	NORMAL	ATRASADA	3,39	3,39	NÃO
0350975	82	17512012210S5 0033	NORMAL	ATRASADA	23,39	23,39	NÃO
0351006	77	17512204010SG 0030	NORMAL	NORMAL	29,95	29,95	NÃO
0351011	40	17512113810SG 0035	NORMAL	ATRASADA	59,33	59,33	NÃO
0351018	19	17512113810SG 0031	NORMAL	ATRASADA	68,35	68,35	NÃO
0351107	95	1751220681P95 0001	NORMAL	NORMAL	15	15	NÃO



0351206	95	1751211361P95 0001	NORMAL	ATRASADA	2,33	2,33	NÃO
0351278	60	1751211361P95 0001	NORMAL	ATRASADA	12,5	12,5	NÃO
0351281	15	1751220681P95 0001	NORMAL	ATRASADA	25,6	25,6	NÃO
0351320	84	1751220681P95 0001	NORMAL	NORMAL	15	15	NÃO
0351362	94	1751220681P95 0001	NORMAL	NORMAL	42,72	42,72	NÃO
0351461	94	1545111288865 0001	NORMAL	ATRASADA	75,82	75,82	NÃO
0351539	14	1545120408865 0001	NORMAL	NORMAL	23,63	23,63	NÃO
0351560	95	7545120408865 0001	NORMAL	ATRASADA	2,09	2,09	NÃO
0351561	08	1545111288865 0001	NORMAL	NORMAL	1,66	1,66	NÃO
0351568	78	1545120408865 0001	NORMAL	ATRASADA	79,92	79,92	NÃO
0353407	67	1751211361P95 0001	NORMAL	NORMAL	13	13	NÃO
0394932	83	17512206810SC 0001	NORMAL	ATRASADA	33,83	33,83	NÃO
0396117	63	5555120408865 0001	NORMAL	NORMAL	8,9	8,9	NÃO

Em resposta, a Nota Técnica nº 11/2016/SEI/DDCOT/SNSA-MCIDADES apresentou as seguintes manifestações:

“Na relação apresentada pela CGU, há apenas 21 contratos sob gestão deste DDCOT, sendo 15 do PAC e 6 de transferências voluntárias.

Em relação aos contratos do PAC, verificou-se que dos 15 contratos relacionados, 6 estavam devidamente classificados como paralisados no banco de dados do MCIDADES (Base do Balanço do PAC de 31/12/2015), apesar de não estarem com essa classificação no banco de dados da CAIXA. Dos 9 contratos restantes, 6 não estavam classificados como paralisados pois a obra estava em andamento, com execução financeira em 2015, não tendo sido o percentual atualizado por estarem incluídos no modelo de aferição por parcelas ou no rol de contratos beneficiados pela Portaria Interministerial nº 130/2013, cujo modelo de aferição pela CAIXA é diferenciado, sendo apenas realizado quando a obra atinge alguns marcos de execução acumulada. Nesses casos, a execução física real do contrato poderá não estar refletida no percentual de execução informado no banco, pois a CAIXA só atualiza o percentual quando realiza aferição em campo. Dos 3 contratos restantes, 1 foi cancelado. Para os outros 2 contratos, na modalidade estudos e projetos, a classificação estava de fato equivocada no banco, já tendo sido corrigida no banco atual.

Já em relação aos 6 contratos referentes a transferências voluntárias, informa-se que a classificação da situação das obras dos contratos é feita diretamente pela CAIXA. Em função da elevada quantidade e da baixa materialidade desses contratos, os mesmos não integram o escopo de monitoramento prioritário da SNSA, tendo a vista a limitação de recursos humanos, de modo que eventuais omissões de preenchimento pela CAIXA muitas vezes não são detectadas tempestivamente.”

De acordo com as informações apresentadas, verifica-se que a SNSA realiza, para as operações integrantes do PAC, acompanhamento do andamento das obras com maior fidedignidade em relação à situação real dos empreendimentos em relação à realizada pela CAIXA e que é divulgada em sua base de dados. Acerca das transferências voluntárias (Não PAC), é de conhecimento da equipe de auditoria a limitação de recursos humanos para o acompanhamento dessas transferências.

Tanto a questão da detecção de falhas na base de dados da CAIXA, como o problema da ausência de recursos humanos em quantidade suficiente para o acompanhamento das transferências foi tratado no Relatório de Auditoria de Contas da Secretaria Executiva do



3.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Baixo percentual de Planos Municipais de Saneamento Básico

Fato

O Objetivo 0353 - Apoio à realização de projetos e planos de saneamento básico, integrante do Programa 2068 (Saneamento Básico), no ciclo do PPA 2012-2015, estipulou a meta de “Contratar R\$ 600 milhões para realização de projetos e planos de saneamento básico”.

Na avaliação dos resultados da Unidade durante o PPA 2012-2015, apurou-se que a SNSA encerrou o ciclo do PPA com 361 Termos de Compromisso sob sua gestão para a elaboração de Estudos, Projetos e Planos, totalizando R\$ 538,6 milhões em investimentos, atingindo, portanto, 90% da meta estipulada para o quadriênio.

Essa meta está diretamente atrelada à previsão advinda da Lei nº 11.445/2007 (diretrizes nacionais para o saneamento básico), que passou a exigir a existência de plano de saneamento básico para a validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico e também para a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União na área de saneamento básico.

A partir da referida Lei, todos os municípios devem formular as suas políticas públicas visando à universalização do saneamento básico, sendo o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) o instrumento de definição de estratégias e diretrizes.

O artigo 50 da mesma Lei define que “*A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico (...)*”. Portanto, a existência do PMSB tornou-se requisito fundamental para o recebimento pelos municípios de recursos públicos federais na área de saneamento.

O Decreto nº 7.217/2010, que regulamentou a Lei nº 11.445/2007, prorrogou o prazo de entrega dos PMSBs de 2010 para dezembro de 2013 ao estabelecer, no parágrafo 2º do artigo 26 que a partir do exercício financeiro de 2014 a existência do plano seria condição para o acesso a recursos orçamentários ou de financiamento da União (§2º, art. 26). Este prazo, porém, foi novamente prorrogado para o exercício financeiro de 2016 (Decreto Federal nº 8.211/14), passando valer a data final de entrega dos planos para 31 de dezembro de 2015.

Posteriormente, o Decreto Federal nº 8.629/2015 prorrogou novamente o prazo para 31/12/2017, estando o referido §2º do artigo 26 do Decreto nº 7.217/2010 com a seguinte redação:

“Após 31 de dezembro de 2017, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da Administração Pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.”

Em que pese o bom desempenho em relação à meta proposta no PPA (90%), foram necessárias sucessivas prorrogações no prazo limite para a elaboração do PMSB,



indicando a necessidade de avaliação da situação dos municípios em relação à elaboração dos Planos.

Outro indicativo da situação dos PMSBs pode ser verificado na análise do desempenho orçamentário e da carteira de instrumentos de transferência integrantes da Ação de Governo 1P95 - Apoio à Elaboração de Planos e Projetos de Saneamento em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento.

Sobre o desempenho orçamentário no exercício 2015, o Relatório de Gestão apresentou as seguintes informações:

Lei Orçamentária 2015						
Execução Orçamentária e Financeira						
Dotação		Despesa			Restos a Pagar inscritos 2015	
Inicial	Final	Empenhada	Liquidada	Paga	Processados	Não Processados
53.424.727,00	53.424.727,00	52.604.812,95	6.809.905,10	6.809.905,10	-	45.794.907,85
Execução Física						
Descrição da meta		Unidade de medida	Montante			
			Previsto	Reprogramado	Realizado	
Projeto apoiado		Unidade	59	59	27	
Restos a Pagar Não processados - Exercícios Anteriores						
Execução Orçamentária e Financeira			Execução Física - Metas			
Valor em 1/1/2015	Valor Liquidado	Valor Cancelado	Descrição da Meta	Unidade de medida	Realizada	
114.506.490,28	40.507.675,16	194.648,98	Projeto apoiado	Unidade	41	

Portanto, em 2015 foram apoiados 27 projetos (meta física realizada de 45,7%), com resultado financeiro de 12,7% em relação à dotação inicial (despesa liquidada de R\$ 6,8 milhões), com o restante inscrito em restos a pagar. Em relação aos recursos de exercícios anteriores, os números são superiores, com valor liquidado de R\$ 40,5 milhões para o apoio a 41 projetos.

Portanto, foram liquidados no exercício aproximadamente R\$ 48 milhões, em apoio a 68 projetos.

Em relação à carteira de instrumentos de transferência relacionada ao apoio à elaboração de PMSB, à Unidade apresentou relação de 69 Termos de Compromisso contratados no PAC 2, sendo 68 com recursos não onerosos e 01 de origem onerosa, com valor total de investimento de R\$ 55,5 milhões.

Logo, os dados da carteira de investimentos estão compatíveis com os da execução orçamentária. Entretanto, a liquidação dos recursos não significa que o município pode contar com o Plano. Na análise da carteira de investimentos, verificou-se que dos 69 Termos de Compromisso contratados, 41 estavam iniciados e 28 concluídos.

Considerando o universo de municípios brasileiros (5.570) e a informação sobre uma carteira de apenas 69 Termos de Compromisso, com 28 concluídos, a auditoria solicitou à Unidade informar se possui cadastro dos municípios que possuem o Plano Municipal de Saneamento Básico e quais que não possuem o referido plano, e se há atividades, planejadas ou em curso pela Unidade, para atuação junto aos municípios que não possuem o referido Plano.

Sobre dos controles existentes na Unidade acerca dos municípios que possuem o PMSB, o Despacho nº 24/2016 /SEI/GPAI/DARIN/SNSA apresentou as seguintes informações:



A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades – SNSA/MCidades, por meio do Departamento de Articulação Institucional - DARIN, construiu o documento intitulado “Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil”. O Panorama foi edificado com o objetivo de conhecer melhor o universo sobre o tema, a partir da auto declaração dos municípios registrada em diversas fontes consultadas. O Panorama está estruturado em um formato de banco de dados, o que o torna uma ferramenta dinâmica capaz de atualizar a situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil. Este trabalho foi apresentado e discutido durante a realização da 46ª Assembleia da ASSEMAE.

A respeito da Metodologia utilizada nesse Estudo, cabe destacar que o Panorama adotou (nove) fontes de consulta, entre atores governamentais e não-governamentais, com informações que se estendem por um período temporal entre 2011 e 2015. O quadro a seguir traz a descrição das fontes consultadas.

Fontes de consulta para o estudo “Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil”

Natureza da Fonte	FONTE	ANO	Descrição
Governamental	MUNIC / IBGE	2011	<i>Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do IBGE, edição de 2011, que contemplou um bloco específico sobre saneamento básico. Caráter censitário.</i>
Governamental	SNIS / AE	2012	<i>Diagnóstico dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotos - 2012, publicado pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), da SNSA/Ministério das Cidades.</i>
Governamental	SNIS / RS	2013	<i>Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos – 2013, publicado pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), da SNSA/MCidades.</i>
Não governamental	TRATA BRASIL	2013	<i>Diagnóstico da situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico nas 100 maiores cidades brasileiras, elaborado pelo Instituto Trata Brasil, publicado em 2013.</i>
Não governamental	ABAR	2013	<i>Pesquisa sobre a Situação dos Planos de Saneamento Básico nos Municípios Regulados - 2013, elaborado pela Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR).</i>
Governamental	Ofício 540/2013	2013	<i>Respostas ao Of. 540/2013/SNSA/MCIDADES sobre Política e Plano de Saneamento Básico, enviado pela própria Secretaria aos municípios brasileiros.</i>
Governamental	FUNASA	2014	<i>Informações fornecidas pela própria Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), do Ministério da Saúde, sobre os convênios/parcerias firmados com os municípios brasileiros com população inferior a 50.000 habitantes, até o ano de 2014 para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico.</i>
Governamental	Q1	2015	<i>Aplicação do Questionário Quantitativo (Q1) pela SNSA/MCidades a um conjunto de municípios brasileiros com o objetivo de pré-teste.</i>
Governamental	SACI	2015	<i>Informações extraídas do Sistema de Acompanhamento e Controle dos Investimentos (SACI) sobre os Contratos de Repasse da SNSA/MCidades firmados com municípios brasileiros para elaboração de planos de saneamento básico.</i>

Ressalta-se que é necessário esclarecer as limitações/características específicas das fontes consultadas para se compreender os contornos metodológicos do Panorama.



Um primeiro aspecto tem a ver com o horizonte temporal do Panorama, que se estende de 2011 a 2015, abrangendo as várias pesquisas e estudos adotados como referência. Um segundo aspecto tem a ver com a abrangência dos estudos e pesquisas consultados e considerados na consolidação do Panorama. A Secretaria optou por consolidar o Panorama com apenas 2 (dois) tipos de informação: se existe o Plano; ou se o Plano está em elaboração. Um terceiro aspecto tem a ver com os municípios que não figuram no Panorama. A única afirmação que o Panorama pode fazer sobre estes municípios é que não participaram de nenhuma das 9 (nove) fontes consultadas. Ou seja, não se pode atribuir que não tenham o Plano. Apenas que não fazem parte da amostra apurada no Panorama, ou seja, não têm informação no Panorama. Um quarto aspecto tem a ver com o nível de resposta obtido quanto ao acesso aos microdados das pesquisas e estudos adotados no Panorama.

Construída esta primeira versão desse banco de dados foi feita uma análise da situação de cada município com relação ao Plano, para verificar a evolução ao longo do período considerado (2011 a 2015).

É importante registrar que o Panorama consiste em uma ferramenta datada, que pode e deve ser permanentemente atualizada a partir das séries históricas das fontes consideradas, podendo, inclusive incluir outras fontes de consulta, o que pode resultar na alteração da situação atualmente identificada. Os resultados apresentados remontam à posição identificada em 09 de outubro de 2015.

A seguir, apresenta-se um Quadro Resumo com a sistematização dos resultados finais obtidos no Panorama (Fonte: DARIN/SNSA).

PANORAMA DOS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL			
QUADRO RESUMO DOS RESULTADOS (Posição: 09/10/2015)			
SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO NO PANORAMA	QUANTIDADE	% NA AMOSTRA DO PANORAMA	% NO UNIVERSO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS
MUNICÍPIOS COM INFORMAÇÃO NO PANORAMA	3.469	100	62,3
MUNICÍPIOS COM PLANO	1.548	44,6	27,8
MUNICÍPIOS COM PLANO EM ELABORAÇÃO	1.676	48,3	30,1
MUNICÍPIOS COM PLANO + PLANO EM ELABORAÇÃO	3.224	92,9	57,9
MUNICÍPIOS COM INCONSISTÊNCIA NA INFORMAÇÃO	245	7,1	4,4
MUNICÍPIOS SEM INFORMAÇÃO NO PANORAMA	2.101		37,7
AMOSTRA DO PANORAMA	3.469		
UNIVERSO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	5.570	100	100

Ao longo dos últimos anos, ciente do seu papel na coordenação da execução da Política Federal de Saneamento Básico no País e visando ampliar o alcance de sua atuação, a SNSA/MCidades tem realizado um conjunto de ações com o objetivo de estruturar e apoiar a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico. Dentre essas ações pode-se destacar:

- seleção para aporte financeiro junto aos titulares realizada em 2010 e contratada em 2011;
- elaboração e disponibilização de materiais técnicos (cartilhas, documentos e livros), disponibilizados no sítio eletrônico do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br);
- realização e/ou participação em diversos eventos de mobilização e capacitação;
- realização de curso, no formato Ensino a Distância (EAD), que está na sua 6ª Edição, disponível no Portal Capacidades (www.capacidades.gov.br), e
- disponibilização de equipe técnica do DARIN para participações institucionais em eventos do setor.



Considerando as situações acima descritas, a equipe de auditoria formulou as seguintes propostas de recomendações para Relatório Preliminar de Auditoria:

Recomendação proposta: Recomenda-se que a Unidade proponha à Secretaria Executiva a instituição de cadastro eletrônico, a ser instituído na página do MCidades na internet, acerca dos municípios que possuem o Plano Municipal de Saneamento Básico, com informações sobre a data de elaboração do Plano e a indicação de como os interessados poderão consulta-lo.

Recomendação proposta: Recomenda-se que a Unidade defina um valor médio por Plano Municipal de Saneamento Básico e priorize a Ação do Governo 1P95 (Apoio à Elaboração de Planos e Projetos de Saneamento em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes) na elaboração da proposta de orçamento para o exercício 2017.

A seguir apresentamos a manifestação encaminhada pela Unidade para o Relatório Preliminar, seguida da respectiva análise.

Causa

Baixa efetividade nas ações visando a universalização dos Planos Municipais de Saneamento Básico.

Manifestação da Unidade Examinada

Após o envio do Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade apresentou o Despacho nº 895/2016/SEI/SNSA contendo as seguintes manifestações complementares para as propostas de recomendações formuladas pela equipe de auditoria:

12. **Manifestação da SNSA:** Conforme manifestação constante do Despacho nº 24/2016/SEI/GPAI/DARIN/SNSA/MCidades, a SNSA/MCidades conduziu um estudo denominado “Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil”. O Panorama está estruturado em um formato de banco de dados, o que o torna uma ferramenta dinâmica capaz de atualizar a situação dos Planos. Trata-se de um primeiro exercício que busca trazer informações que permitam avaliar o quadro atual da elaboração dos Planos de Saneamento Básico no país. A SNSA está procedendo à revisão deste documento e à sua formatação, com o objetivo de publicá-lo no sítio eletrônico do Ministério das Cidades.

13. Cabe destacar, ainda, que encontra-se em desenvolvimento o módulo “gestão municipal” do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA. Entende-se que, com a efetivação do SINISA, haverá uma melhor qualificação das informações referentes aos Planos de Saneamento Básico. Isso se deve face à abrangência e ao alcance da coleta de dados do Sistema proposto, bem como à periodicidade prevista na divulgação dos seus resultados.

14. **Manifestação da SNSA:** A definição de um “valor médio por Plano Municipal de Saneamento Básico” é um tema complexo. O estabelecimento de uma referência desta natureza esbarra em aspectos relacionados à dimensão do país e às diversas peculiaridades e particularidades dos municípios localizados em suas distintas regiões. Além dos aspectos regionais também deve-se considerar, nesta abordagem, questões relacionadas a porte populacional, perfil socioeconômico da população, taxa de urbanização e tantos outros que podem impactar o custo da elaboração de um trabalho dessa natureza.



15. Conclui-se, assim, que estimar um “valor médio por Plano Municipal de Saneamento Básico”, não é uma tarefa trivial. Ao contrário, entende-se que tal estimativa carece de um estudo detalhado, onde além dos pontos já comentados seriam avaliados aspectos inerentes ao Plano como conteúdo mínimo e equipe necessária para sua elaboração, dentre outros. Entende-se que tal estudo deveria, coerentemente com o anteriormente exposto, apresentar resultados regionalizados e por porte populacional, podendo apresentar outras agregações que se apresentem como necessárias ou desejáveis, conforme possa vir a ser identificado ao longo do seu desenvolvimento.

16. Registra-se, por fim, que tal esforço somente se justifica caso seja prevista uma nova seleção pública que tenha por objetivo apoiar a elaboração de Planos de Saneamento Básico.

Análise do Controle Interno

De acordo com as informações apresentadas, o estudo denominado “Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil”, consolidou informações de nove fontes diferentes (internas e externas à Pasta), que, apesar de possuir limitações como as ressaltadas (informações declaratórias, inconsistentes e incompletas sobre amostra representativa dos municípios), é o único instrumento informado que registra uma estimativa dos Planos Municipais de Saneamento Básico em âmbito Nacional.

Logo, mesmo com as deficiências elencadas, o estudo serve como uma referência inicial para a análise da implementação dos PMSBs. De acordo com o referido estudo, chegou-se à conclusão de que 3.224 municípios possuem o PMSB ou estão em processo de elaboração do mesmo, representando 57,9 % universo dos municípios brasileiros.

Sobre isso, importa destacar que a Lei nº 11.445/2007, que definiu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, entre elas a necessidade do PMSB como instrumento de planejamento para a alocação de recursos na área de saneamento, foi sancionada em 05/01/2007, e o Decreto 7.217, que regulou a referida Lei e instituiu a exigência do Plano para o recebimento de recursos federais na área de saneamento, entrou em vigor em 21/06/2010.

Portanto, ao final do exercício 2015, passados aproximadamente 8 anos da entrada em vigor da Lei e 5 anos do Decreto, estima-se que o PMSB foi elaborado ou está em elaboração por aproximadamente 58% dos municípios brasileiros. Como o prazo para a elaboração do PMSB como condição para o recebimento de recursos federais foi prorrogado para 31/12/2017, restam 2 anos para que 42% dos municípios consigam instituir o respectivo Plano.

A Unidade também foi instada a informar quais as atividades, planejadas ou em curso pela Unidade, para atuação junto aos municípios que não possuem o referido Plano. Em resposta, foi informado sobre:

- *seleção para aporte financeiro junto aos titulares realizada em 2010 e contratada em 2011;*
- *elaboração e disponibilização de materiais técnicos (cartilhas, documentos e livros), disponibilizados no sítio eletrônico do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br);*
- *realização e/ou participação em diversos eventos de mobilização e capacitação;*
- *realização de curso, no formato Ensino a Distância (EAD), que está na sua 6ª Edição, disponível no Portal Capacidades (www.capacidades.gov.br), e*
- *disponibilização de equipe técnica do DARIN para participações institucionais em eventos do setor.*



Dado o exposto, verifica-se que, apesar da SNSA/MCidades possuir Ação de Governo para o apoio a elaboração do PMSB e estar disponibilizando apoio técnico para a capacitação dos municípios acerca da importância e requisitos do PMSB, o resultado ainda está bastante aquém do necessário para que as diretrizes nacionais para o saneamento básico sejam implementadas da maneira como foram planejadas, pois os Planos Municipais são os elementos primários do Planejamento local e deverão conter prescrições para todos os elementos da política pública de saneamento básico.

Nova alteração do Decreto 7.217/2010 poderá ser feita, prorrogando novamente o prazo para instituição do PMSB. Entretanto, cabe à SNSA/MCidades ponderar até quando essas prorrogações serão realizadas, ou se não seria mais adequado priorizar esse tema e aborda-lo de maneira diferente, pois a situação constatada verificou que a maneira como a Unidade está tratando o mesmo não está surtindo o efeito desejado.

Importa ainda ressaltar que, no entendimento da auditoria, não cabe a retirada exigência de elaboração do PMSB para o recebimento de repasses federais, devido à forma lenta como os municípios estão adotando medidas para instituí-lo. Conforme abordado anteriormente, trata-se de elemento primário balizador dos investimentos locais e que tem tanta importância, que foi colocado como condicionante para o recebimento de recursos federais por parte do Governo Central.

Considerando a imensa dependência que os municípios possuem da União para a realização de investimentos, entende-se que cabe a SNSA/MCidades adotar medidas mais efetivas para a universalização dos PMSB.

Na reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada entre a equipe de auditoria e representantes da SNSA em 02/08/2016, além da questão da necessidade de aprimoramento do controle acerca dos municípios que possuem o PMSB, também tratou-se da necessidade de priorização da Ação do Governo 1P95 (Apoio à Elaboração de Planos e Projetos de Saneamento em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes) na elaboração da proposta de orçamento para o exercício 2017 e também da definição de um valor médio por Plano Municipal de Saneamento Básico.

Sobre a priorização da Ação 1P95, a Unidade se manifestou no sentido de que não há previsão para a realização de novas seleções públicas que tenham por objetivo apoiar a elaboração de Planos de Saneamento Básico, e que o esforço para a definição de um valor médio por Plano Municipal de Saneamento Básico somente se justificaria caso estivesse prevista uma nova seleção pública que tenha por objetivo apoiar a elaboração de Planos de Saneamento Básico.

A equipe de auditoria discorda do entendimento da Unidade para esse ponto. Como o PMSB se trata de requisito obrigatório para o adequado planejamento do saneamento básico no município, de forma que o recebimento de recursos federais para esta área está condicionado a elaboração desse instrumento por parte do município, a opinião da auditoria é justamente no sentido de que, em período de redução dos investimentos, a Unidade deve envidar esforços para a definição de valores de referência, regionalizados, para o PMSV, para que se priorize de modo mais racional os escassos recursos que puderem ser investidos e se possa balizar as seleções futuras.

Nesse sentido, foi proposta à Unidade recomendações prevendo a elaboração de estudo para a definição, de forma regionalizada, do valor médio estimado dos Planos Municipais de Saneamento Básico, e também, para a publicação, no sítio eletrônico do Ministério na internet do "Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil".

Esse é um esforço no sentido de melhorar o planejamento para a alocação dos recursos disponíveis, e também para que o assunto se mantenha no foco dos temas a serem tratados



pela Unidade, com recomendações que permitam o acompanhamento das ações da SNSA pela Auditoria e também pela sociedade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos que a Unidade elabore estudo para a definição, de forma regionalizada, do valor médio estimado dos Planos Municipais de Saneamento Básico.

Recomendação 2: Recomendamos que a Unidade publique no sítio eletrônico do Ministério na internet o documento intitulado "Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil".

Recomendação 3: Recomendamos que a Unidade priorize a Ação do Governo 1P95 (Apoio a Elaboração de Planos e Projetos de Saneamento em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes) nos próximos ciclos orçamentários.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle

Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201600714

Unidade auditada: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Ministério supervisor: Ministério das Cidades

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foram registrados os seguintes achados relevantes para os quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Avaliação deficitária da implementação e monitoramento do Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab (item 2.1.1.1)

- Baixo percentual de Planos Municipais de Saneamento Básico (item 3.1.1.4)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Brasília/DF, 5 de agosto de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

COORDENADOR-GERAL DE AUDITORIA DA ÁREA DE CIDADES

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle

Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201600714

Unidade Auditada: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

Ministério Supervisor: Ministério das Cidades

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Ministro Bruno Araújo

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Sobre os avanços mais marcantes da gestão avaliada, verificou-se que em 2015 a SNSA definiu e formalizou os indicadores destinados à aferição dos resultados da gestão da Unidade. Uma vez definidos os indicadores, critérios de apuração e fórmulas de cálculo, foram estruturadas consultas informatizadas no banco corporativo do MCidades para a extração dos dados, permitindo maior agilidade para a aferição desses indicadores. Outro avanço é a implementação do “Plano de Ação” que instituiu melhorias no acompanhamento das transferências concedidas, a partir de determinação do TCU, e também da instituição do monitoramento intensivo para termos de compromisso com obras paralisadas. Outro ponto a ser ressaltado foi a instituição do Manual de Procedimentos e Rotinas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, que, ao descrever os principais processos, procedimentos e atividades desenvolvidas na Unidade, minimiza a ocorrência de falhas e disfunções que elevam os riscos para a realização dos objetivos. Apesar das condições adversas e atípicas de execução dos termos de compromisso e contratos de repasse ao longo do exercício de 2015, a avaliação da gestão das transferências integrantes da carteira da SNSA/MCidades verificou que a Unidade adotou medidas adequadas para minimizar os efeitos da crise sobre a carteira de investimentos, conseguindo manter a execução financeira das Ações de Governo sob sua responsabilidade e mantendo ou ampliando os índices de execução de obras verificados nos exercícios anteriores.

Sobre as principais constatações que impactaram a execução dos programas e nas operações da unidade auditada, verificou-se que o exercício 2015 foi encerrado com baixo percentual de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) instituídos pelos entes federativos, obtendo-se um resultado de 58% de

municípios brasileiros com Plano ou com PMSB em elaboração no período auditado. A importância da instituição do Plano como elemento de planejamento e balizamento dos investimentos em saneamento é patente, tanto que o Decreto nº 7.217/2010, que regulamentou a Lei nº 11.445/2007, condicionou o PMSB como requisito fundamental para o recebimento pelos municípios de recursos públicos federais na área de saneamento. Essa obrigatoriedade, aliada à baixa evolução da intuição dos Planos, resultou na necessidade de sucessivas prorrogações no prazo limite para a elaboração do PMSB, estando atualmente o prazo prorrogado para 31/12/2017, conforme o Decreto Federal nº 8.629/2015. Entretanto, constatou-se que esse prazo não será suficiente para a universalização do PMSB, considerando que restam menos de 2 anos para que 42% dos municípios consigam instituir o respectivo Plano. Além disso, também constatou-se a necessidade de elaboração de estudo para a definição, de forma regionalizada, do valor médio estimado dos Planos Municipais de Saneamento Básico, e também, a publicação, no sítio eletrônico do Ministério na internet do "Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil". Em relação ao monitoramento da implementação das metas do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, que há a necessidade de implementação de mecanismos de avaliação dos resultados dos empreendimentos contratados de modo a possibilitar a avaliação dos impactos das obras contratadas pela Unidade em relação às metas previstas no Plansab.

Acerca das principais causas estruturantes das constatações identificadas pela equipe auditoria, foi verificada a necessidade melhor planejamento para a redução do déficit de municípios que não possuem o PMSB, com a priorização da Ação de Governo para a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico na elaboração das propostas orçamentárias, além da necessidade de aprimoramentos no cadastro dos municípios que possuem o Plano e também a definição de um valor médio por PMSB. Para o monitoramento do Plansab, a auditoria identificou a falta de mecanismos que possibilitem a avaliação dos impactos das obras contratadas pela Unidade em relação às metas do setor de saneamento.

Sobre as recomendações de auditorias anteriores que não tiveram pleno atendimento e que, na opinião da auditoria resultaram em consequências no exercício avaliado, cito as recomendações da auditoria de contas da SNSA do exercício 2014 que migraram para o Plano de Providências da Secretaria Executiva por estarem relacionadas a mudanças estruturais nos normativos que regulam a execução das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e que estão vinculadas à renovação do contrato de prestação de serviços com a CAIXA, que não foi concluído no exercício por estar em discussão, no Ministério do Planejamento, acerca do processo de precificação pelos serviços da Mandatária, e que impactaram na não implementação de melhorias como o acordo de níveis de serviço e a possibilidade de sanção contratual em relação aos serviços prestados pela CAIXA. Destaco também as recomendações para alterações de prazos para o início e a retomada de obras paralisadas previstos no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do PAC e que não foram alterados devido à redução da disponibilidade de recursos investidos ocorridas em função do cenário econômico, as quais resultaram em alterações no sentido contrário

ao recomendado, para evitar que os compromissários fossem prejudicados por razões alheias à sua governabilidade.

Em relação aos controles internos administrativos da unidade, a equipe de auditoria considerou que houve avanços em relação à avaliação dos exercícios anteriores em relação ao ambiente e as atividades de controle e no monitoramento das atividades e dos resultados dos macroprocessos da Pasta, especialmente devido à instituição dos indicadores de desempenho, alinhados ao Planejamento estratégico da Pasta, e também da publicação do Manual de Procedimentos e Rotinas da Secretaria, que busca melhorar a qualidade, a agilidade e a presteza das respostas durante o exercício das tarefas, por meio de orientações para os principais processos, procedimentos e atividades realizados pela Unidade.

Sobre a implementação, ao longo do exercício, de práticas administrativas que tenham resultado em impactos positivos sobre as operações da Unidade, verificou-se a implementação do Plano de Ação com acompanhamento diferenciado para os Termos de Compromisso do PAC de abastecimento de água e de esgotamento sanitário firmados entre os exercícios de 2007 e 2011 (um total de 300 termos de compromisso que perfazem aproximadamente R\$ 6,4 bilhões), Termos de Compromisso de Drenagem Urbana no Estado do Rio de Janeiro firmados para prevenção de desastres naturais por enxurradas, inundações e alagamentos (5 termos de compromisso que totalizam R\$ 521,2 milhões), e também para os Termos de Compromisso com obras paralisadas há mais de 12 meses e com recursos financeiros significativos (mais de 90% do valor do repasse) ociosos, depositados na conta bancária vinculada.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade deste Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 5 de agosto de 2016.

Diretor de Auditoria da Área Infraestrutura