

Aviso nº 990 - GP/TCU

Brasília, 24 de setembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2171/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 17/9/2025, ao apreciar o TC-015.319/2025-3, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, originária do Ofício 19/2025/CTFC, de 16/7/2025, relativo ao Requerimento nº 35/2025-CTFC, de autoria do Senador Ciro Nogueira.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DR. HIRAN
Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
Senado Federal
Brasília - DF

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 015.319/2025-3

Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR (CTFC) DO SENADO FEDERAL. REQUERIMENTO DE FISCALIZAÇÃO DO TCU PARA AVALIAR A REGULARIDADE DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CAPTAÇÃO DE ÁGUA DE CHUVA E OUTRAS TECNOLOGIAS SOCIAIS DE ACESSO À ÁGUA — PROGRAMA CISTERNAS. IRREGULARIDADES NO PROGRAMA NOTICIADAS PELA IMPRENSA E POR FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). 85% DOS R\$ 755,8 MILHÕES DESTINADOS AO PROGRAMA TERIAM SIDO DESTINADOS A APENAS UMA ENTIDADE. POSSÍVEL DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO POR ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL (ONG) LIGADA A LÍDERES POLÍTICOS E REGIONAIS. CONHECIMENTO. INSPEÇÃO. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL.

RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, apresentada mediante o Ofício 19/2025/CTFC (peça 2) encaminhado pela Presidência da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado Federal. Requer-se a realização de fiscalização do TCU para avaliar a regularidade do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, o relatório elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo (peças 11 a 13):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), apresentada mediante o Ofício 19/2025/CTFC (peça 2) encaminhado pela Presidência da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado Federal.*

2. *A solicitação decorre de aprovação do Requerimento 35/2025-CTFC, de autoria do Senador Ciro Nogueira (peça 3).*

3. *No Ofício 19/2025/CTFC (peça 2), o Presidente da CTFC, Exmo. Sr. Senador Doutor Hiran Manuel Gonçalves da Silva, requer a realização de fiscalização do TCU para avaliar a regularidade do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água — Programa Cisternas.*

O Programa Cisternas

4. O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água (Programa Cisternas) foi instituído pelo art. 11 da Lei 12.873/2013 e regulamentado pelo Decreto 9.606/2018. O Programa tem sua execução sob a competência do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), conforme o art. 3º, caput, do referido decreto.
5. O objetivo do programa é promover o acesso à água para o consumo humano e animal e para a produção de alimentos, por meio de implementação de tecnologias sociais, destinado às famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água.
6. Esse objetivo é definido no art. 2º do Decreto 9.606/2018, que também conceitua as categorias relacionadas ao programa, como tecnologia social de acesso à água e família rural de baixa renda sujeita à falta regular de água.
7. A gestão do programa cabe ao Departamento de Promoção da Inclusão Produtiva Rural e Acesso à Água, da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), pertencente à estrutura do MDS, conforme o art. 2º, inciso II, alínea “d”, item I, c/c o art. 30, inciso II, e art. 31, inciso I, todos do Anexo I, do Decreto 11.392/2023, que aprova a estrutura regimental do MDS.
8. A gestão normalmente ocorre em duas etapas (art. 3º do Decreto 9.606/2018). Na primeira etapa, o MDS repassa o recurso a um órgão público estadual, distrital ou municipal (mediante termo de convênio) ou a uma entidade privada sem fins lucrativos. Nessa etapa, de acordo com o inciso I, alínea “a”, c/c o inciso VII, ambos do art. 2º da Lei 13.019/2014, o repasse pode ser mediante termo de colaboração, caso seja dirigido a uma Organização da Sociedade Civil (OSC), caracterizada como entidade privada sem fins lucrativos.
9. Por outro lado, ainda nessa primeira etapa de descentralização de recurso pelo MDS, caso o repasse seja para uma OSC do tipo entidade privada, porém qualificada pelo Ministério da Justiça como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), a descentralização se dará mediante a celebração de termo de parceria (art. 6º, c/c o art. 9º, ambos da Lei 9.790/1999).
10. O termo de parceria é destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, e para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei 9.790/1999, entre elas a segurança alimentar e nutricional.
11. O termo de colaboração visa à “consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros”. Não é necessário que o parceiro privado seja OSCIP, mas é exigido que a entidade privada sem fins lucrativos tenha interesse recíproco no objeto da parceria (art. 2º, inciso VII, da Lei 13.019/2014).
12. Na segunda etapa da gestão do Programa Cisternas, o órgão ou a entidade contemplado com o repasse do MDS transfere a responsabilidade pela execução dos projetos para outras organizações da sociedade civil, devidamente selecionadas em chamada pública, dentre aquelas previamente cadastradas na SESAN (art. 4º do Decreto 9.606/2018).
13. Neste trabalho, para evitar repetições, as entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas diretamente com a transferência do MDS são tratadas como **entidades parceiras**, e as organizações contratadas pelas entidades parceiras para a execução dos projetos são chamadas de **ONGs executoras**.
14. O Decreto 9.606/2018 dispõe sobre os critérios para a classificação, nas chamadas públicas, das ONGs interessadas na execução dos projetos (arts. 6º e 7º). Esses critérios visam

verificar, entre outras qualificações, a experiência da entidade na implementação de tecnologias sociais de acesso à água, na gestão de recursos hídricos, no desenvolvimento rural e em segurança alimentar.

A solicitação de fiscalização

15. Os principais termos técnicos utilizados na análise a seguir já foram definidos no tópico anterior, são eles: MDS, Programa Cisternas, entidade privada sem fins lucrativos, Organização da Sociedade Civil, OSCIP, ONG executora, termo de colaboração e termo de parceria.

16. A peça inicial desta SCN (peça 2) foi autuada no TCU em 18/7/2025, e o prazo para a resposta ao Congresso Nacional vai até 14 de janeiro de 2026, visto que a SCN para realização de fiscalização tem prazo de até 180 dias corridos, conforme o art. 15, inciso II, da Resolução TCU 215/2008.

17. O requerimento de peça 3, de autoria do Senador Ciro Nogueira, baseou-se na matéria do Jornal O Globo (peça 8) e no Relatório 1564509 da Controladoria-Geral da União (peça 9). A reportagem de peça 8, por sua vez, também havia se baseado nas conclusões do Relatório 1564509 da CGU, além de conter informações levantadas em outras fontes, como o Portal da Transparência do Governo Federal.

18. A reportagem afirma que em 2023 o MDS celebrou acordo destinando R\$ 640,1 milhões para a entidade parceira Associação Programa Um Milhão de Cisternas (APIMC), de um total de R\$ 755,8 milhões disponíveis para o Programa Cisternas. Esse valor destinado à APIMC corresponderia, segundo a referida reportagem, a 85% do valor total do programa (peça 8, p. 1).

19. Outro dado apresentado pela reportagem, dessa vez fazendo referência ao Relatório 1564509, da CGU (peça 9), dá conta de que em 2023 essa concentração de recursos do Programa Cisternas na APIMC seria de 78% do total “investido no programa” (peça 8, p. 1).

20. Outro aspecto denunciado na reportagem, e encampado no requerimento do Senador Ciro Nogueira, foi em relação à ligação de ONGs executoras com líderes políticos locais e regionais (peça 3, p. 3).

21. Portanto, em resumo, dois temas são abordados na presente SCN, em relação à gestão do Programa Cisternas de 2023: 1) a concentração dos repasses do MDS em uma única entidade parceira, a APIMC; 2) possível descentralização da execução, por parte a APIMC, para ONGs executoras administradas por pessoas com influência política.

CLASSIFICAÇÃO E EXAME DE ADMISSIBILIDADE

22. A solicitação de fiscalização de peça 2 foi classificada como Solicitação do Congresso Nacional, conforme o art. 59, inciso I, da Resolução TCU 259/2014. O art. 59, § 2º, da referida Resolução TCU 259/2014 remete o disciplinamento da SCN para norma específica, editada com essa finalidade.

23. A norma específica nesse sentido é a Resolução TCU 215/2008, que “dispõe sobre o tratamento de solicitações do Congresso Nacional” (ementa da Resolução TCU 215/2008).

24. Portanto, de acordo com o art. 3º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008, esta SCN deve ser classificada como solicitação de fiscalização na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com vistas a verificar a regularidade da gestão do Programa Cisternas.

25. O art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008 e o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao presidente de comissão parlamentar do Congresso Nacional e de suas Casas, para solicitar, em nome do Congresso Nacional, a

realização de fiscalização ao Tribunal de Contas da União.

26. A competência fiscalizatória do TCU é constitucional pois, de acordo com o art. 71, inciso IV, da Constituição da República, é competência do TCU:

*IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de **Comissão técnica** ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II. (Grifo nosso).*

27. No presente caso, como a solicitação foi encaminhada ao TCU pelo Presidente da CTFC, Exmo. Sr. Senador Doutor Hiran Manuel Gonçalves da Silva, autoridade legitimada pelos dispositivos legais citados acima, está assegurada a admissibilidade do pleito.

EXAME TÉCNICO

Alta concentração de recursos distribuídos para a AP1MC e riscos dessa concentração

28. Com base na leitura do Relatório 1564509 da CGU, já referenciado acima, o parlamentar reconheceu que “os processos de seleção das parcerias formalizadas em 2023, no âmbito do Programa Cisternas, teriam observado, do ponto de vista formal, a legislação aplicável” (peça 3, p. 3).

29. A despeito da legalidade da seleção da AP1MC, o Senador mencionou que, no Relatório 1564509, a CGU fizera “uma ressalva quanto ao controle dos riscos apontados no que se refere à concentração da destinação dos recursos a uma única entidade parceira” (peça 3, p. 3).

30. De acordo com o mencionado relatório da CGU, aquela auditoria avaliou os seis instrumentos celebrados em 2023, listados no Quadro 1, com vistas a aferir a aderência do processo de celebração de parcerias em relação aos normativos vigentes.

Quadro 1 – Instrumentos celebrados em 2023 no âmbito do Programa Cisternas

Parceiro	Tipo de entidade	Valor global (R\$ milhões)	Instrumento
Memorial Chico Mendes	OSC qualificada como OSCIP	79 (14.7%)	Termo de Colaboração 945514/2023
Centro de Estudos Avançados de Promoção Social e Ambiental (CEAPS)	OSC	20,9 (3,9%)	Termo de Colaboração 945310/2023
Secretaria de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda do Pará (SEASTER/PA)	Governo estadual	15,1 (2.8%)	Convênio 941602/2023
Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC)	OSC qualificada como OSCIP	417,3 (77,9%)	Termo de Colaboração 944934/2023
Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental dos Municípios da Bacia do Jaguarão (CIDEJA/RS)	Consórcio Público	2,3 (0.4%)	Convênio 941781/2023
Consórcio Público do Extremo Sul (Extremo Sul/RS)	Consórcio Público	1,5 (0,3%)	Convênio 942187/2023
Total (R\$ milhões)		536,1 (100%)	

Fonte: Anexo 1 do Relatório de peça 9, p. 64

31. De acordo com a CGU, não foram encontradas inconformidades em relação: à adequação dos tipos de instrumentos de parceria utilizados para a transferência do recurso; à divulgação das seleções e à publicização dos atos; e ao estabelecimento de critérios de seleção dos parceiros (peça 9, p. 47).

32. Entretanto, a despeito da regularidade do processo de celebração, a CGU ressaltou a concentração de grande parte dos recursos do Programa Cisternas, em 2023, na Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido (APIMC) (peça 9, p. 47).

33. Essa concentração, de acordo com o mencionado relatório de auditoria (peça 9, p. 47), decorre, inicialmente, de decisão da gestão do MDS em priorizar o estabelecimento de parcerias com OSC para implementação do Programa, haja vista a abertura do edital de Chamamento Público nº 6/2023/MDS, no valor de R\$ 417,3 milhões; trata-se de opção adotada pela gestão e que leva em consideração a experiência de parcerias anteriores celebradas tanto com entes públicos quanto com entidades privadas. Adicionalmente, os critérios de pontuação estabelecidos no referido edital também contribuíram para a concentração do Programa em uma única entidade.

34. A CGU questionou a SESAN/MDS a respeito dessa concentração de recurso na APIMC, tendo obtido em resposta que (peça 9, p. 47)

apesar da concentração de recursos junto à APIMC, há um total de 20 atores, públicos ou privados, que possuem parcerias vigentes com o MDS, além de uma grande quantidade de entidades executoras contratadas para implementação do Programa – foi informado que 115 entidades, quase 55% do total de credenciadas, possuíam, ao final de 2024, contratos vigentes com algum parceiro do MDS. Assim, a gestão avalia que os riscos existentes estão suficientemente controlados.

35. Entretanto, não fora informado à CGU como é feita a avaliação do risco dessa concentração para a continuidade e a sustentabilidade do Programa Cisternas, motivo pelo qual deve-se propor inspeção para conhecer como a SESAN realiza essa avaliação de risco.

Ligação de ONGS executoras com líderes políticos

36. O tema da ligação das ONGs com políticos também é apontado pela reportagem em relação às subcontratações de ONGs executoras pela APIMC, mediante a celebração de termos de colaboração.

37. O Senador Ciro Nogueira citou dois casos de influência política em ONG executora, dentre os cinco casos exemplificados pela reportagem. Ele mencionou a Cooperativa para o Desenvolvimento Rural e Sustentável da Agricultura Familiar do Piauí (Cootapi) e a Cooperativa Mista de Trabalho (Comtacte).

38. A Cootapi teria recebido R\$ 9 milhões para construir 775 cisternas no Piauí e seria comandada por integrantes do PT que teriam atuado na gestão do ex-governador e atual Ministro do MDS Wellington Dias; a Comtacte teria recebido R\$ 4,6 milhões da APIMC para construir 769 cisternas em cidades do interior do Ceará e seria comandada por integrante do PT (peça 3, p. 3-4).

39. Os outros três casos de influência política nas ONGs executoras citados na reportagem foram o Centro de Educação Comunitária Rural (Cecor), de Pernambuco, que teria sido contemplado com R\$ 6,4 milhões; o Instituto de Formação Cidadã e o Centro de Agroecologia do Semiárido, ambos na Bahia, que teriam recebido R\$ 3,4 milhões cada (peça 8, p. 2-3).

40. A reportagem ainda informou que fez um levantamento a respeito dessa ligação de ONGs executoras com políticos e teria encontrado “37 entidades comandadas por filiados ao PT”.

Essas ONGs teriam sido responsáveis por executarem projetos no valor total de R\$ 152 milhões (peça 8, p. 2).

41. *A respeito da contratação das ONGs executoras, no subitem 2.3 do Relatório 1564509, a CGU avaliou a conformidade dessa etapa de seleção em parceria firmadas em 2023 quanto a quatro aspectos (peça 9, p. 47-48): a) a publicação dos editais de chamada pública; b) o tempo de divulgação de cada edital; c) os critérios de seleção adotados; e d) a publicação do resultado definitivo das chamadas públicas.*

42. *De acordo com o órgão de controle, “todos os parceiros realizaram a chamada pública para a contratação de entidades executoras seguindo a forma e os prazos previstos na legislação pertinente, no que se refere à publicação dos editais, ao tempo de divulgação e aos critérios de seleção e classificação”. E concluiu “que são observados os regulamentos relativos às chamadas públicas para a contratação de entidades executoras no âmbito do Programa Cisternas” (peça 9, p. 48).*

43. *Entretanto, tendo em vista que o Senador Ciro Nogueira apresentou informação que vão além da simples legalidade das seleções das ONGs executoras, chegando a questionar a moralidade do processo, deve-se realizar inspeção para avaliar a impessoalidade na seleção das ONGs executoras.*

Atuação do TCU na fiscalização do Programa Cisternas

44. *Desde o ano da criação do Programa Cisternas, em 2013, o TCU vem desenvolvendo ações de controle junto àquela política pública, conforme os exemplos mencionados a seguir.*

45. *Levantamento de auditoria em transferências voluntárias. Em 2013, por intermédio do TC 031.362/2013-3, o TCU realizou levantamento de auditoria nos extintos Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com a finalidade de ampliar o conhecimento sobre a destinação dada aos recursos das transferências federais realizadas por aqueles ministérios.*

46. *Como resultado do levantamento de auditoria, foi determinado à antiga SecexPrevidência (unidade técnica do TCU) que (subitem 9.1.2 do Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman):*

9.1. determinar à SecexPrevidência que:

(...)

9.1.2. considerando o risco de desvio de recursos e a materialidade dos recursos envolvidos, incluía em seu planejamento de fiscalizações auditoria de conformidade nos ajustes mais relevantes, a critério da unidade técnica e de acordo com sua capacidade, relacionados aos seguintes casos:

9.1.2.1. falhas no uso e fiscalização das contas públicas (itens 148 a 226 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.2. falta de identificação de favorecidos (itens 227 a 242 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.3. ajustes firmados entre o MDS e a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (APIMC) no período de 2008 até a presente data.

47. *Auditoria de conformidade no Programa Cisternas. A auditoria determinada no subitem 9.1.2 do Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário, transcrito acima, foi realizada em 2021 (TC 018.657/2021-4), na modalidade auditoria de conformidade. Foram analisadas despesas realizadas em instrumentos celebrados de 2013 a 2019 e que já se encontravam com prestações de contas aprovadas pela SESAN.*

48. O objetivo foi verificar se as despesas guardavam relação com o objeto do instrumento pactuado e se os valores haviam sido mantidos em contas bancárias específicas, desde o recebimento pela APIMC até o pagamento final do fornecedor, ou prestador de serviço, pela ONG executora.

49. Como resultado dessa auditoria, foi proferida a determinação 9.1 do Acórdão 900/2024-TCU-Plenário:

9.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, adote as providências para que seja exigida a utilização de contas específicas, tanto por parte das entidades parceiras quanto das executoras, nos ajustes doravante firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento ao § 4º do art. 41 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e aos arts. 51 e 53 da Lei 13.019/2014.

50. Monitoramento do Acórdão 900/2024-TCU-Plenário. A determinação 9.1 do Acórdão 900/2024-TCU-Plenário, acima, foi monitorada no TC 023.241/2024-1, tendo sido considerada cumprida, visto que restou demonstrado que o MDS já estava exigindo que a APIMC mantivesse os recursos da parceria em conta específica, bem como a APIMC havia estendido essa obrigatoriedade para as ONGs executoras.

51. Solicitação do congresso Nacional a respeito do Programa Cisternas. Em dezembro de 2023, foi apresentada ao TCU uma solicitação de fiscalização por intermédio do Ofício 373/2023/CFFC-P, de 13/12/2023 (peça 3 do TC 040.227/2023-5), assinado pela Exma. Sra. Deputada Federal Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados.

52. Foi requerida a realização de auditoria para verificar a regularidade da execução dos recursos repassados para a APIMC pelo MDS entre 2014 e 2023, especialmente nos termos firmados sob os números no Siafi: 796845, 813933, 811724, 817096, 862708, 896886 e 944934 (peça 4, p. 4-5, do TC 040.227/2023-5).

53. Entretanto, tendo em vista que a fiscalização realizada no TC 018.657/2021-4, mencionada acima, havia analisado os termos de parceria mais relevantes dentre os mencionados nessa SCN, o TCU considerou que a fiscalização realizada no TC 018.657/2021-4 atendia integralmente à Solicitação do Congresso Nacional e determinou o encaminhamento de cópia do Acórdão 900/2024-TCU-Plenário à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1317/2024-TCU-Plenário).

CONCLUSÃO

54. O requerimento de peça 3 apresenta questionamentos acerca da gestão do Programa Cisternas quanto aos acordos de descentralização de recursos firmados no exercício de 2023, tanto no primeiro nível de descentralização (do MDS para a APIMC), como no nível da execução (repasses da APIMC para as ONGs executoras).

55. Foi apontada a grande concentração de repasses do MDS para a Associação Programa Um Milhão de Cisternas, que no ano de 2023 fora contemplada com R\$ 417,3 milhões, cerca de 78% dos R\$ 536,1 milhões repassados pelo Programa Cisternas aos órgãos e às entidades parceiras naquele ano.

56. Entretanto, a CGU avaliou todos os seis instrumentos firmados em 2023 (Quadro 1) e não encontrou inconformidades. Foram considerados adequados os procedimentos referentes ao tipo de instrumento de parceria utilizado; à divulgação das seleções e à publicização dos atos; e ao estabelecimento dos critérios utilizados na seleção das entidades parceiras (peça 9, p. 47).

57. Em termos operacionais, a CGU chamou a atenção para o risco que a concentração dos repasses para uma única entidade (a APIMC) representa para a continuidade e a sustentabilidade do programa. A esse respeito, a SESAN informou à CGU que os riscos inerentes a essa concentração “estão suficientemente controlados e se justificam frente aos benefícios obtidos em termos de implementação do Programa” (peça 9, p. 47).

58. Entretanto, não constam, no relatório de peça 9, informações mais detalhadas acerca dessa avaliação de risco, motivo pelo qual deve-se propor inspeção na SESAN para avaliar como é feita a avaliação do risco de concentrar os repasses em uma única entidade parceira, a APIMC. A inspeção deverá avaliar, ainda, o cumprimento ao princípio da impessoalidade na seleção das ONGs executoras.

59. No que tange ao controle das operações financeiras realizadas na gestão do Programa Cisternas, foi mencionado que o TCU já determinou, e está sendo cumprido pelo MDS e pela APIMC, a manutenção dos recursos em contas bancárias específicas vinculadas aos respectivos instrumentos de parceria.

60. Portanto, com vistas ao saneamento das questões aqui tratadas, considera-se necessária, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a realização de inspeção na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do MDS, com vistas ao exame detalhado do processo de avaliação de riscos da permanente concentração de repasses do Programa Cisternas na Associação Programa Um Milhão de Cisternas no exercício de 2023, e demais exercícios. Além disso, a inspeção deve avaliar se há procedimentos para garantir o cumprimento do princípio da impessoalidade na seleção das ONGs executoras.

61. A princípio, o prazo de 180 dias previsto no artigo 15, inciso II, da Resolução TCU 215/2008, para atendimento integral deste processo, autuado em 18/07/2025, é compatível para a realização da inspeção proposta.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

62. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada pelo Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, Exmo. Sr. Senador Doutor Hiran Manuel Gonçalves da Silva, propondo:

I) conhecer da presente solicitação de fiscalização, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no artigo 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no artigo 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

II) Realizar inspeção, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 240 do Regimento Interno do TCU, junto à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), para examinar a governança do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água — Programa Cisternas, sobretudo quanto:

a) à avaliação dos riscos realizada para a continuidade e a sustentabilidade do Programa, especialmente diante da concentração dos repasses na Associação Programa Um Milhão de Cisternas;

b) ao processo de seleção das ONGs executoras, principalmente no que se refere à observância do princípio da impessoalidade.

III) informar ao Senador Hiran Manuel Gonçalves da Silva, Presidente da

Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado Federal, que o atendimento desta solicitação se dará por meio de informações a serem obtidas em fiscalização do tipo inspeção; e que tão logo a referida inspeção seja concluída e apreciada pelo Plenário do TCU, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, apresentada mediante o Ofício 19/2025/CTFC (peça 2) encaminhado pela Presidência da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado Federal. Requer-se a realização de fiscalização do TCU para avaliar a regularidade do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas.

2. Como contextualizou a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), o Programa Cisternas foi instituído pela Lei 12.873/2013 e regulamentado pelo Decreto 9.606/2018, com o objetivo de promover o acesso à água para consumo humano, animal e produção de alimentos em áreas rurais afetadas pela seca.

3. A gestão do programa é feita em duas etapas: o Ministério de Desenvolvimento Social de Combate à Fome (MDS) repassa recursos a entidades parceiras (públicas ou privadas sem fins lucrativos), que por sua vez contratam Organizações Não Governamentais (ONG) executoras para implementar os projetos. A descentralização dos recursos pode ocorrer por meio de termos de colaboração ou de parceria, dependendo da qualificação da entidade privada como Organização da Sociedade Civil (OSC) ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

4. A solicitação de fiscalização tem como foco dois pontos principais: a concentração de recursos em uma única entidade parceira (Associação Programa Um Milhão de Cisternas — AP1MC); e a possível ligação de ONGs executoras com líderes políticos.

5. Em 2023, como narrado, a entidade AP1MC recebeu R\$ 417,3 milhões, representando cerca de 78% dos recursos do Programa Cisternas, conforme reportagem do jornal O Globo e relatório da Controladoria-Geral da União (CGU). O órgão de controle interno federal reconheceu que os processos de seleção foram formalmente legais, mas apontou riscos relacionados à concentração excessiva de recursos em uma única entidade.

6. O relatório da CGU analisou seis instrumentos celebrados em 2023. Apesar de não se ter reportado ilegalidade dos procedimentos de seleção, a Controladoria-Geral da União destacou que os critérios do edital de chamamento público contribuíram para a concentração dos recursos na AP1MC. A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), em resposta aos questionamentos da fiscalização, argumentou que os riscos estariam controlados, mencionando a existência de vinte parceiros e 115 ONGs executoras com contratos vigentes, mas sem detalhamento de como esses riscos foram mitigados.

7. A unidade técnica também historiou que este Tribunal já realizou fiscalizações anteriores no Programa Cisternas, incluindo auditorias de conformidade e determinações para controle financeiro, como uso de contas bancárias específicas. Em 2021, por exemplo, esta Corte analisou instrumentos celebrados no período de 2013 a 2019, verificando a conformidade das despesas e a rastreabilidade dos recursos. Em 2024, determinou-se que o MDS exigisse o uso de contas específicas pelas entidades parceiras e executoras, medida que foi monitorada e considerada cumprida.

8. Houve, ainda, outra solicitação de fiscalização, empreendida pela Deputada Bia Kicis em 2023, então Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados. Demandou-se a realização de auditoria para verificar a regularidade da execução dos recursos repassados para a AP1MC pelo MDS no período de 2014 a 2023, especialmente nos termos firmados sob os números no Siafi: 796845, 813933, 811724, 817096, 862708, 896886 e 944934.

9. Tendo em vista, contudo, que a fiscalização mencionada já havia analisado os termos de parceria mais relevantes dentre os mencionados nesta SCN, considerou-se que a fiscalização tinha sido

atendida, com proposição de encaminhamento de cópia do Acórdão 900/2024-Plenário à Câmara dos Deputados.

10. No presente caso, haja vista a concretude dos fatos reportados, mas levando em conta que não constam, dos documentos endereçados ao TCU, informações mais detalhadas acerca do assunto, sugeriu-se inspeção na SESAN para avaliar como é feita a avaliação do risco de concentrar os repasses em uma única entidade parceira, a AP1MC. A providência deverá avaliar, ainda, o cumprimento ao princípio da impessoalidade na seleção das ONGs executoras.

11. Concorde com a proposta, ao tempo que ajuízo pertinente informar à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado Federal as medidas tomadas.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de setembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2171/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.319/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pela Presidência da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado Federal, relativa ao requerimento de realização de fiscalização para avaliar a regularidade do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação de fiscalização, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. realizar inspeção, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 240 do Regimento Interno do TCU, junto à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), para examinar a governança do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas, sobretudo quanto:

9.2.1. à avaliação dos riscos realizada para a continuidade e a sustentabilidade do Programa, especialmente diante da concentração dos repasses na Associação Programa Um Milhão de Cisternas; e

9.2.2. ao processo de seleção das ONGs executoras, principalmente no que se refere à observância do princípio da impessoalidade;

9.3. informar ao Senador Hiran Manuel Gonçalves da Silva, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado Federal, que o atendimento desta solicitação se dará por meio de informações a serem obtidas em fiscalização do tipo inspeção, e que tão logo a referida inspeção seja concluída e apreciada pelo Plenário do TCU, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados.

10. Ata nº 37/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/9/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2171-37/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.990/2025-GABPRES

Processo: 015.319/2025-3

Órgão/entidade: SF - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor - CTFC

Destinatário: COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 24/09/2025

(Assinado eletronicamente)

MARCELLO FERNANDES DE SOUZA

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.