



SENADO FEDERAL

PARECER N° 356, DE 2016

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Aviso nº 47 de 2015, do Tribunal de Contas da União, que encaminha cópia do Acórdão nº 1.421, de 2015-TCU-Plenário, bem como dos respectivos Relatório, Voto e Proposta de Encaminhamento que o fundamentam, referente à fiscalização de orientação centralizada com vistas ao acompanhamento de obras de esgotamento sanitário em municípios a serem beneficiados pelo Programa de Integração do Rio São Francisco (PISF), nos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará (Processo TC nº 010.945/2014-8).

RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), o Aviso nº 47, de 2015 (Aviso nº 446-Seses-TCU-Plenário, de 11 de junho de 2015, na origem), que encaminha cópia do Acórdão nº 1.421, de 2015, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do Processo nº TC 010.945/2014-8, acompanhado de relatório, voto e da proposta de deliberação que o fundamentam.

Os autos tratam da fiscalização de orientação centralizada de natureza operacional realizada com vistas ao acompanhamento de obras de esgotamento sanitário em municípios a serem beneficiados pelo Programa

de Integração do Rio São Francisco (PISF), nos Estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. Trata-se do projeto de transposição do Rio São Francisco, empreendimento do Governo Federal, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI), destinado a assegurar a oferta de água, em 2025, a cerca de 12 milhões de habitantes de pequenas, médias e grandes cidades da região semiárida dos estados beneficiados.

A auditoria teve por objetivo contribuir para a melhoria da governança das obras de esgotamento sanitário associadas ao PISF, por meio do diagnóstico e análise da situação dessas obras e identificação dos problemas e gargalos para a sua conclusão. Isso porque, evidentemente, despejos de esgotos sanitários nos corpos d'água integrados do projeto de transposição do rio São Francisco poderão comprometer a qualidade de suas águas, prejudicando a população usuária e o meio ambiente, além de constituir significativo desperdício de recursos públicos.

De maneira mais específica, a fiscalização teve o intuito de avaliar se os objetivos do PISF seriam alcançados, identificando os pontos de riscos, as ameaças, as oportunidades e as medidas que deveriam ser tomadas para garantir os benefícios do projeto.

A metodologia adotada pela equipe de auditoria possibilitou o acompanhamento das obras existentes em 399 municípios, sendo 116 em Pernambuco, 130 na Paraíba, 94 no Rio Grande do Norte e 59 no Ceará. Desse total, foi identificada a existência de transferências voluntárias em 102 municípios, no total de 142 convênios. Os recursos orçamentários das avenças totalizaram R\$ 733.821.679,87.

A equipe auditora identificou diversas e graves distorções, a saber:

1. obras não iniciadas, em ritmo lento ou paralisadas (em 78 convênios);
2. convênios com objetos não concluídos com vigência vencida (55 convênios);

3. obras com licença ambiental de instalação vencida (42 convênios);
4. empresas com capacidade operacional incompatível com a execução da obra (18 convênios);
5. movimentações atípicas nas contas específicas dos convênios (13 convênios) e;
6. risco das águas do PISF serem poluídas pelo lançamento de esgoto (66 municípios).

A unidade técnica do TCU apontou a existência de problemas para conclusão das obras, a exemplo do elevado número de obras paralisadas ou com convênios vencidos, sem que o objeto tenha sido concluído.

Nesse contexto, a equipe de auditoria constatou a ocorrência de reiteradas prorrogações de prazo para conclusão dos convênios, além da suposta falta de capacidade operacional das empresas contratadas, por conta da incompatibilidade entre o número de empregados registrados e o volume de serviços contratados. Não foram encontradas obras sem licenciamento ambiental, no entanto, em alguns casos o licenciamento estava vencido, representando riscos ambientais adicionais.

Além disso, foram identificados problemas na execução financeira dos convênios, especificamente a existência de saques em espécie ou retirada da conta do convênio para outras contas dos convenientes. Tais ocorrências apontam irregularidades que podem comprometer a conclusão dos empreendimentos em face da falta de recursos.

Ao proceder inspeção *in loco*, a equipe de auditores se deparou com obras paralisadas, com etapas concluídas, mas sem uso e com sinais de deterioração antes mesmo do início da utilização. Foram constatados significativos e reiterados atrasos nos cronogramas previstos, tendo sido encontrados vários convênios firmados ainda na década passada, mas que permanecem inconclusos. Além disso, identificaram-se situações em que as

alterações nos projetos resultaram em diminuição do escopo e/ou risco de não conclusão dos empreendimentos por falta de recursos orçamentários.

A equipe auditora identificou, ainda, situações em que foram firmados novos convênios para obras de esgoto antes mesmo da conclusão de obras anteriores no mesmo município, estando parte delas paralisadas ou nem sequer iniciadas. Foram identificados diversos casos em que existiam dois, três ou até quatro convênios em andamento no mesmo município para execução de obras de esgoto, sem que nenhum deles fosse concluído.

Dessa forma, a unidade técnica concluiu que a precária condição do esgotamento sanitário na maioria dos municípios da área de influência direta do PISF, aliada à ausência de convênios em alguns deles e aos diversos gargalos identificados em outros, indicam a existência de riscos de poluição das águas do PISF, o que pode prejudicar o alcance pleno dos objetivos do projeto de transposição do rio São Francisco.

Trabalhos anteriores do próprio TCU já haviam abordado os riscos, as ameaças e as oportunidades de melhoria na atuação do Ministério das Cidades, do Ministério da Integração Nacional e, especialmente, no alcance dos objetivos do PISF (Acórdãos 2.017/2006, 402/2011 1.457/2012, 198/2013 e 2.058/2013, todos do Plenário). Como aponta a equipe de auditoria, problemas encontrados nesta fiscalização seriam mitigados caso os concedentes e o Ministério da Integração Nacional, como coordenador do PISF, tivessem adotado, tempestivamente, as medidas determinadas nas deliberações anteriores do TCU.

Diante das razões expostas pelo Relator, acordaram os Ministros do TCU, reunidos em sessão plenária, entre outras medidas, em:

9.1. determinar ao Ministério das Cidades que remeta ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da notificação, plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias para sanear os problemas apontados (Anexo 4), no tocante aos convênios Siafi [...] com o nome dos responsáveis por estas medidas;

9.2. determinar à Fundação Nacional de Saúde que remeta ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da notificação, plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias para sanear os problemas apontados (Anexo 5) no tocante aos convênios Siafi [...], com o nome dos responsáveis por estas medidas;

9.3. recomendar ao Ministério da Integração Nacional que intensifique as ações junto ao Ministério das Cidades e à Fundação Nacional de Saúde, em associação com os governos estaduais e municipais, no sentido de buscar aumentar a cobertura dos serviços de esgotamento sanitário nos municípios relacionados ao PISF, em especial naqueles com influência direta na qualidade das águas a serem transpostas.

9.5. determinar à Secex/PB o monitoramento proposto no item 187 deste relatório, mediante abertura de novo processo com essa finalidade.

(...)

II – ANÁLISE

Nos termos da alínea *a* do inciso I do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CMA avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos projetos e programas do Governo Federal no plano nacional, regional e setorial de desenvolvimento. É o caso do Programa de Integração do Rio São Francisco (PISF), nos Estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará, de que trata o Acórdão nº 1.421/2015-Plenário-TCU.

O relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União, por seu esmero, rigor técnico, profundidade e abrangência, merece desde já nossos elogios. Com efeito, honra a esta Casa a presença de um órgão de controle formado por um corpo técnico de tão elevado calibre, como o que compõe o TCU.

Lamentavelmente, como bem apontou o Relator Ministro Benjamin Zymler, da Corte de Contas, o quadro retratado na auditoria revela uma situação de baixa eficácia na consecução das políticas públicas relacionadas à oferta de esgotamento sanitário nos municípios da área de influência do Projeto de Integração do rio São Francisco.

Se as obras do aludido projeto não estivessem, também, em situação de atraso, o cenário retratado pela unidade técnica de contaminação dos corpos d'água integrados ao projeto poderia não ter se concretizado.

De maneira enfática, o ilustre relator assim se manifesta em seu voto, com o qual, desde já, comungamos:

22. O presente trabalho mais uma vez revela um panorama de incapacidade dos órgãos concedentes, **in casu**, da Funasa e do Ministério das Cidades, de fiscalizarem adequadamente a execução dos convênios assinados.

23. Se os Ministérios e demais órgãos integrantes da Administração Federal, na condição de responsáveis pelas políticas públicas de suas pastas, não possuem condições operacionais para acompanhar a consecução de seus convênios, inclusive mediante fiscalização *in loco*, há de se indagar qual o benefício econômico e social de se repassar recursos federais por meio de convênios, dada a sua baixa eficácia e efetividade.

Todavia, a despeito dos encaminhamentos dados no referido acórdão, todos inegavelmente válidos e oportunos, entendemos que as irregularidades apontadas na auditoria merecem imediato esclarecimento a esta Comissão.

III – VOTO

Diante do exposto e considerando que as determinações e recomendações constantes no Acórdão nº 1.421/2015-TCU-Plenário serão objeto de monitoramento por parte do Tribunal de Contas da União, o voto é pelo encaminhamento de requerimento de informações ao Ministro de Estado da Integração Nacional, ao Ministro de Estado das Cidades e ao Ministro de Estado de Saúde, nos termos abaixo, e posterior arquivamento no Aviso nº 47, de 2015.



SENADO FEDERAL

REQUERIMENTO Nº 244, DE 2016

(DE AUTORIA DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE,
DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E
CONTROLE)

Em conformidade com as disposições do § 2º do art. 50 da Constituição Federal, conjugadas com os termos do art. 215, inciso I, alínea *a*, e 216 do Regimento Interno do Senado Federal, e em face do que apontou o Acórdão nº 1.421, de 2015, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do Processo nº TC 010.945/2014-8 — que cuida da fiscalização de orientação centralizada de natureza operacional realizada com vistas ao acompanhamento de obras de esgotamento sanitário em municípios a serem beneficiados pelo Programa de Integração do rio São Francisco (Pisf), nos Estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará —, solicito ao Ministro de Estado da Integração Nacional informações sobre o cumprimento da recomendação 9.3, do Acórdão nº 1421/2015 – TCU – Plenário, nos seguintes termos:

9.3 recomendar ao Ministério da Integração Nacional que intensifique as ações junto ao Ministério das Cidades e à Fundação Nacional de Saúde, em associação com os governos estaduais e municipais, no sentido de buscar aumentar a cobertura dos serviços de esgotamento sanitário nos municípios relacionados os Pisf, em especial naqueles com influência direta na qualidade das águas a serem transpostas.



SENADO FEDERAL

REQUERIMENTO Nº 245, DE 2016

(DE AUTORIA DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE,
DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E
CONTROLE)

Em conformidade com as disposições do § 2º do art. 50 da Constituição Federal, conjugadas com os termos do art. 215, inciso I, alínea *a*, e 216 do Regimento Interno do Senado Federal, e em face do que apontou o Acórdão nº 1.421/2015, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do Processo nº TC 010.945/2014-8 — que cuida da fiscalização de orientação centralizada de natureza operacional realizada com vistas ao acompanhamento de obras de esgotamento sanitário em municípios a serem beneficiados pelo Programa de Integração do rio São Francisco (Pisf), nos Estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará —, solicitamos ao Ministro de Estado das Cidades informações sobre o cumprimento da determinação 9.1, do Acórdão nº 1421/2015 – TCU – Plenário, nos seguintes termos:

9.1 determinar ao Ministro das Cidades que remeta ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da notificação, plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias para sanear os problemas apontados (Anexo 4), no tocante aos convênios Siafi 593850, 593854, 593858, 593859, 593860, 593861, 593863, 594686, 594687, 594709, 595598, 604685, 604687, 604688, 606926, 612087, 646291, 668736, 670677, 670693, 670732 e 671785, com o nome dos responsáveis por estas medidas.



SENADO FEDERAL

REQUERIMENTO Nº 246, DE 2016

(DE AUTORIA DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE,
DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E
CONTROLE)

Em conformidade com as disposições do § 2º do art. 50 da Constituição Federal, conjugadas com os termos do art. 215, inciso I, alínea *a*, e 216 do Regimento Interno do Senado Federal, e em face do que apontou o Acórdão nº 1.421/2015, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do Processo nº TC 010.945/2014-8 — que cuida da fiscalização de orientação centralizada de natureza operacional realizada com vistas ao acompanhamento de obras de esgotamento sanitário em municípios a serem beneficiados pelo Programa de Integração do Rio São Francisco (Pisf), nos Estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará —, requeiro que sejam solicitadas ao Ministro de Estado da Saúde informações sobre o cumprimento da determinação 9.2, do Acórdão nº 1421/2015 – TCU – Plenário, nos seguintes termos:

9.2 determinar à Fundação Nacional de Saúde que remeta ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da notificação, plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias para sanear os problemas apontados (Anexo 5) no tocante aos convênios Siafi 530852, 531412, 531849, 533282, 533559, 534578, 555410, 555837, 556813, 557704, 569648, 573802, 590956, 627883, 627921, 627924, 628197, 628535, 628568, 633232, 633318, 636695, 644434, 644732, 648683, 649342, 649343, 649458, 649670, 649942, 649954, 650064, 650531, 650910, 650913, 651031, 652128, 657589, 657646, 657651, 657657, 657662, 657731, 657759, 657788, 659378, 659379, 662270, 666558, 666570, 668721, 668723, 668732, 668734, 668744, 668765, 668785, 668787, 668789, 668790, 668808, 669272, 669285, 669298, 669489, 669492, 669518, 669519, 671618, 671765, 671774, 672416,

672417, 672428, 672432, 672453, 673655, 678786, 751893, 763259, 778261 e 781305, com o nome dos responsáveis por estas medidas.

Sala da Comissão, em 29 de março de 2016

Senador Ataídes Oliveira,
Presidente em exercício

Senador Aloysio Nunes
Ferreira, Relator



SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE COMISSÕES

Reunião: 5ª Reunião, Extraordinária, da CMA

Data: 29 de março de 2016 (terça-feira), às 09h30

Local: Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 6

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - CMA

TITULARES	SUPLENTE
Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT)	
Jorge Viana (PT)	1. Humberto Costa (PT)
Donizeti Nogueira (PT)	2. Regina Sousa (PT) <i>msouza</i>
Acir Gurgacz (PDT)	3. VAGO
Paulo Rocha (PT)	4. Delcídio do Amaral (PT)
Ivo Cassol (PP)	5. Benedito de Lira (PP)
Maioria (PMDB)	
Valdir Raupp (PMDB)	1. João Alberto Souza (PMDB)
Jader Barbalho (PMDB)	2. Romero Jucá (PMDB)
Otto Alencar (PSD)	3. VAGO
VAGO	4. Sandra Braga (PMDB)
VAGO	5. VAGO
Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM, PV)	
Ronaldo Caiado (DEM)	1. Alvaro Dias (PV) <i>Alvaro Dias</i>
Ataídes Oliveira (PSDB)	2. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)
Flexa Ribeiro (PSDB)	3. Davi Alcolumbre (DEM)
Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, REDE)	
Lídice da Mata (PSB)	1. Vanessa Grazziotin (PCdoB) <i>Vanessa</i>
João Capiberibe (PSB)	2. Roberto Rocha (PSB)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)	
Eduardo Amorim (PSC)	1. Blairo Maggi (PR) <i>Blairo Maggi</i>
Douglas Cintra (PTB)	2. Fernando Collor (PTB)