

Aviso nº 446-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 11 de junho de 2015.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1421/2015 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 010.945/2014-8, na Sessão Ordinária de 10/6/2015, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Presidência serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,

  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Na Presidência

A Sua Excelência, o Senhor  
Senador RENAN CALHEIROS  
Presidente do Senado Federal  
Praça dos Três Poderes, Senado Federal  
Brasília - DF

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 010.945/2014-8

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Entidades: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, Fundação Nacional de Saúde; Ministério das Cidades (vinculador) e Ministério da Integração Nacional (vinculador)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA DE NATUREZA OPERACIONAL 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. DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÃO AOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de fiscalização de orientação centralizada de natureza operacional 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.

2. O trabalho recebeu o Registro Fiscalis nº 256/2014 e foi coordenado pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB), com o apoio das Secretarias de Controle Externo nos Estados de Pernambuco, do Rio Grande do Norte e do Ceará (Secex/PE, Secex/RN e Secex/CE).

3. Especificamente, o trabalho 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 sua conclusão.

4. Para tanto, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

a) A Administração está tomando providências com vistas a solucionar a situação de paralisação, ritmo lento da execução ou atraso para início das obras?

b) O tipo do empreendimento exige licença ambiental e realizou todas as etapas para esse licenciamento?

c) Há projeto básico/executivo para a licitação/execução da obra?

d) A execução do convênio/contrato está sendo adequada?

e) A Administração está tomando providências com vistas a evitar a poluição das águas do Pisf por despejos de esgotos?

5. A Secex/PB seguiu a seguinte metodologia: (i) realização de Painel de Referência com especialistas para definição dos procedimentos de auditoria; (ii) coleta e atualização de dados; (iii) cruzamento e análise dos resultados; (iv) reuniões técnicas; (v) elaboração de relatórios parciais; (vi)

inspeções **in loco** para fins de validação dos dados obtidos por meio dos sistemas de informações; e (vii) relatório final com oportunidade para manifestação preliminar dos gestores responsáveis.

6. Segundo a unidade técnica, tal metodologia 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.

## *I. APRESENTAÇÃO*

1. *Trata-se de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) de natureza operacional, no tocante às obras de esgotamento sanitário nos municípios a serem beneficiados pelo Projeto de Integração do rio São Francisco (Pisf) nos Estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. A equipe de auditoria foi composta por integrantes das Secretarias de Controle Externo (Secex) desses quatro estados, sendo coordenada pela Secex/PB.*

2. *Este é o relatório consolidado do acompanhamento realizado no âmbito dos quatro estados, referentes ao período de 2/6/2014 a 5/12/2014, nos termos da Portaria Secex/PB 1174/2014.*

## *II. INTRODUÇÃO*

3. *Neste capítulo faz-se um breve relato do objeto de auditoria e apresenta-se a deliberação que originou o trabalho. Na sequência apresentam-se o objetivo e as questões de auditoria, a metodologia utilizada e, por fim, as limitações da auditoria.*

### *II.1. Identificação simplificada do objeto de auditoria*

4. *O Projeto de Integração do rio São Francisco (Pisf) é um empreendimento em execução do Governo Federal, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI). Seu objetivo é assegurar a oferta de água para milhões de habitantes do Nordeste Brasileiro, por meio da construção de dois canais que levarão água do rio São Francisco para Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará.*

5. *Como medidas para maximizar os efeitos positivos do projeto tem-se a implantação de sistemas de esgotamento sanitário nos municípios que serão beneficiados pelo Pisf, em especial nos municípios da Área de Influência Direta (AID), tendo em vista que despejos de esgotos sanitários nos corpos d'água integrados ao Pisf poderão comprometer a qualidade de suas águas.*

6. *A maior parte dos investimentos nessa área é realizada por meio de convênios firmados pelo Ministério das Cidades (MCidades), com interveniência da Caixa Econômica Federal (CEF), e pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) com os estados e municípios das bacias receptoras.*

7. *O objeto da auditoria consiste nas obras de esgotamento sanitário, realizadas por meio de transferências voluntárias, associadas ao Pisf.*

### *II.2. Antecedentes*

8. *O presente trabalho é decorrente de deliberação constante do Despacho de 28/04/2014 do Exmo. Ministro Benjamin Zymler (TC 007.581/2014-9).*

9. *No âmbito do Tribunal de Contas da União - TCU existem vários trabalhos anteriores relacionados ao Pisf, a exemplo das seguintes auditorias:*

10. *a) auditoria operacional com 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 (Acórdão 2017/2006-Plenário). Entre as conclusões desse trabalho apontou-se a ausência de garantias de que os benefícios do Projeto seriam alcançados devido a deficiências na coleta e tratamento de esgoto nos estados a serem beneficiados;*

b) auditoria operacional no Programa de Revitalização da Bacia do Rio São Francisco, considerado como fator crítico para o sucesso do Pisf (Acórdão 1457/2012-Plenário). Entre as conclusões desse trabalho, que teve como foco as ações de recuperação e controle de processos erosivos, apontou-se que essa área recebia pequena parcela dos recursos destinados à revitalização da Bacia, comparativamente às obras de saneamento. Além disso, a maior parte das ações apresentava baixa execução orçamentária, alto percentual de inscrição em restos a pagar e reduzida execução financeira, sendo pouco o valor efetivamente investido nas ações com potencial impacto sobre o volume de água disponível na Bacia. Apontou-se também problemas com a baixa articulação institucional e intergovernamental; e

c) auditoria de conformidade nas obras dos canais do Pisf com o objetivo de identificar riscos referentes à execução das obras, em face de dificuldades técnicas e administrativas do MI na gestão dos contratos (Acórdão 2058/2013-Plenário). Entre as conclusões, apontou-se que a gestão das obras ao longo dos anos de execução tornou-se insustentável, haja vista as falhas na definição de atribuições, na segregação de funções dos principais atores envolvidos e no estabelecimento de um fluxo de informações eficaz. A forma como as obras foram geridas foi apontado como principal responsável pelos recorrentes atrasos e vícios construtivos. Além disso mencionam-se, de forma recorrente, deficiência de fiscalização e supervisão e projetos deficientes, que resultaram em obras oneradas, rescisão de contratos e necessidade de novas licitações, entre outros.

11. No que diz respeito aos convênios firmados com o MCidades e com a Funasa, também se observa a existência de relevantes trabalhos, a exemplo de:

a) FOC em obras públicas de habitação e saneamento básico empreendidas pelo Ministério das Cidades, com interveniência da Caixa Econômica Federal, com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais (Acórdão 402/2011-Plenário). Na consolidação das 34 fiscalizações in loco, o TCU destacou, entre outros, a elevada incidência de irregularidades referentes a projetos, orçamentos das obras e procedimentos licitatórios;

b) levantamento de auditoria realizada na Superintendência Estadual da Funasa na Paraíba (Suest/PB) para conhecer a organização e o funcionamento e identificar as principais áreas de riscos e potenciais ações de controle (TC 015.522/2011-3): entre os principais conclusões do trabalho no tocante a Suest/PB, tem-se a incapacidade operacional de acompanhar e fiscalizar o volume de convênios celebrados, perda de prazos legais e comprometimento da análise dos documentos e ausência de controle de recursos já liberados. Como consequência, restou claro para a Equipe de Auditoria que a Superintendência Estadual da Funasa na Paraíba não dispunha de meios de infraestrutura e de pessoal que permitiam, satisfatoriamente, acompanhar e fiscalizar a execução do objeto dos convênios, de forma a garantir a regularidade dos atos praticados, a plena execução e o cumprimento dos prazos de análise de prestação de contas; e

c) auditoria operacional sobre governança das obras de saneamento realizadas com recursos da Funasa (Acórdão 198/2013-Plenário). Entre as conclusões do trabalho, tem-se a existência de deficiências na elaboração e aprovação de projetos básicos; dificuldades estruturais dos convenientes para realização de licitações e acompanhamento de obras; falta de transparência na aplicação de recursos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento; deficiências no acompanhamento da execução orçamentária, financeira e de obras por parte da Funasa; problemas relacionados a recursos humanos; pulverização de recursos; e falta de homogeneidade de controles e processos nas superintendências estaduais da entidade, entre outras falhas.

12. O presente trabalho vem no sentido de preencher a lacuna referente à identificação concreta da situação do andamento das obras de esgotamento sanitário associadas ao Pisf e dos problemas e gargalos referentes à conclusão das mesmas. Espera-se contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública e fornecer à sociedade opinião independente sobre o desempenho da atividade pública.

### II.3. *Objetivo e questões de auditoria*

13. *O objetivo da auditoria é 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 conclusão das mesmas.*

14. *A partir do objetivo do trabalho, formularam-se as questões adiante indicadas, que foram avaliadas ao longo do acompanhamento:*

a) *A administração está tomando providências com vistas a solucionar a situação de paralisação, ritmo lento da execução ou atraso para início das obras?*

b) *O tipo do empreendimento exige licença ambiental e realizou todas as etapas para esse licenciamento?*

c) *Há projeto básico/executivo para a licitação/execução da obra?*

d) *A execução do convênio/contrato está sendo adequada?*

e) *A Administração está tomando providências com vistas a evitar a poluição das águas do Pisf por despejos de esgotos?*

### II.4. *Metodologia*

15. *O acompanhamento da aplicação de recursos federais nas obras foi realizado a partir de análise das informações oriundas de bancos de dados e de diligências. Em síntese, a metodologia consistiu na realização de análises bimestrais, com os seguintes procedimentos: (i) coleta e atualização dos dados; (ii) cruzamento e análise dos resultados; (iii) comparação dos resultados obtidos com os dos bimestres anteriores; (iv) expedição de diligências aos convenientes pelas Secex participantes (PE, PB, RN e CE); (v) envio de relatórios parciais à Secex coordenadora para fins de consolidação; e (vi) elaboração de relatório final ao término do período de acompanhamento.*

16. *Para a realização deste trabalho foram seguidas as diretrizes do manual de auditoria operacional, sendo utilizadas principalmente as seguintes técnicas de auditoria:*

- *análise documental;*

- *painel de referência;*

- *pesquisa em sistemas informatizados;*

- *entrevistas;*

- *confronto de informações e documentos; e*

- *análise quantitativa e qualitativa de dados.*

17. *De forma geral, ao longo da execução da auditoria, a cada dois meses, contou-se com um auditor de cada Secex participante (PE, PB, RN e CE) durante 15 dias, com exceção da Secex/PB, unidade coordenadora, que alocou um auditor integralmente neste trabalho.*

18. *Foram desenvolvidas as seguintes atividades:*

- *levantamento exploratório com o objetivo de identificar situações de risco, os municípios beneficiados, os convênios a serem acompanhados e a situação do esgotamento sanitário;*

- *realização de painel de referência com participação da equipe de auditoria e de especialistas do TCU durante a fase de planejamento;*

- *acesso a sistemas de informação da Administração Públicas, em especial dos órgãos concedentes (mais detalhes no documento eletrônico 51.254.690-4);*

- tratativas para obtenção de dados complementares e circularização de informações (diligências aos convenentes, Tribunais de Contas Estaduais - TCEs, Conselhos Regionais de Engenharia e Arquitetura - Crea, órgãos ambientais estaduais, integrantes da rede de controle etc.);
- reuniões com instituições envolvidas para obtenção de informações mais detalhadas sobre a área de estudo e sobre os convênios em andamento (Caixa Econômica Federal, Funasa, companhias de saneamento, governos estaduais, Crea, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, órgãos ambientais estaduais, órgãos de controle etc.);
- classificação e consolidação dos dados obtidos junto aos convenentes mediante ofícios de diligência;
- cruzamento dos dados obtidos por meio de sistemas de informações e por meio das diligências, para fins de identificação de problemas referentes às obras acompanhadas; e
- análise quantitativa e qualitativa dos dados.

19. De início, por meio do cruzamento e tratamento dos dados levantados, foram identificados os empreendimentos a serem acompanhados. Em síntese, aplicaram-se filtros no objeto dos convênios de forma a identificar aqueles referentes a obras de implantação de sistemas de esgotamento sanitário nos municípios da área de estudo (em regra consideraram-se os dados baixados até 31/10/2014).

20. Para obtenção de maiores detalhes referentes aos convênios, fez-se uso de sistemas de informação da Administração Pública. Com relação ao andamento das obras em específico (não iniciada, paralisada, em execução ou concluída), os principais sistemas de informação consultados foram Sistema Gerencial de Acompanhamento de Projetos de Saneamento - Sigesan, Sistema Integrado de Gerenciamento de Obras - Sigob e Sistema Integrado de Monitoramento de Convênios - Sismoc (Funasa), Sistema Nacional de Informação das Cidades - Snic (Ministério das Cidades), Sistema de Acompanhamento de Obras - Siurb (Caixa Econômica Federal) e Sistema de Gestão de Contratos e Convênios - Sigec (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba-Codevasf), além do Portal da Transparência e de sistemas disponíveis na intranet do TCU).

21. Foram efetuados cruzamentos e análises de dados com o intuito de se obter uma visão geral dos problemas associados às obras acompanhadas. Para isso, utilizou-se dos procedimentos estabelecidos na matriz de planejamento, da situação do esgotamento sanitários nos municípios da área de estudo, da situação das obras preliminarmente levantadas a partir de sistemas informatizados da Administração Pública e dos dados coletados e consolidados. A identificação das causas e efeitos foi também subsidiada por meio das entrevistas e das respostas das diligências efetuadas junto aos convenentes, além da pesquisa documental realizada, principalmente, em trabalhos anteriores do TCU. Com o intuito de validar as informações obtidas, a então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeInfraUrb), juntamente com a Secex/PB, realizou 14 inspeções in loco.

22. A metodologia utilizada possibilitou a obtenção de informações relevantes sobre um elevado número de obras, resultando em uma visão geral dos problemas e gargalos existentes nesse universo de obras.

23. Este relatório é resultado da consolidação das atividades elaboradas por cada uma da Secex participantes. Foi instaurado um processo de acompanhamento no âmbito de cada Secex integrante da equipe de fiscalização (Secex-PE: 013.543/2014-8; Secex-PB: 011.054/2014-0; Secex-RN: 013.706/2014-4; e Secex-CE: 014.112/2014-0), além deste processo para consolidar as análises realizadas (010.945/2014-8).

#### II.5. Limitações inerentes à auditoria

24. Entre as limitações desta fiscalização pode-se mencionar problemas relacionados à confiabilidade das fontes de informação utilizadas, em específico, falta de atualização, inconsistências e divergências nos bancos de dados. Adiciona-se que alguns convenentes não responderam às diligências, responderam de forma incompleta ou responderam com informações inadequadas ou

*inconsistentes. Ademais, ao contrário do que ocorre com as contas correntes no Banco do Brasil, o TCU ainda não dispõe de acesso aos extratos das contas correntes da Caixa Econômica Federal por meio de sistema informatizado.*

25. *Menciona-se também que os resultados devem ser entendidos de forma a possibilitar uma visão geral dos problemas e gargalos nos convênios acompanhados e não no sentido da identificação de irregularidades em cada um dos convênios em específico. Isso ocorre devido à natureza operacional deste trabalho, ao elevado volume de convênios analisados e ao fato de que as conclusões embasaram-se, fundamentalmente, no cruzamento de informações de bancos de dados e não na análise documental e verificações in loco propriamente.*

26. *Não fizeram parte do escopo do acompanhamento eventuais ações específicas de controle a serem realizadas por cada Secex integrante da auditoria (a exemplo de eventuais Representações e Tomadas de Contas Especiais - TCEs etc.).*

### III. VISÃO GERAL DO OBJETO

27. *Neste capítulo faz-se uma apresentação do Pisf e do arranjo institucional relacionado à execução das obras de esgotamento sanitário. Na sequência apresenta-se a delimitação da área de estudo, a situação do esgotamento sanitário nos quatro estados a serem beneficiados e o volume de recursos fiscalizados.*

#### III.1. Projeto de Integração do Rio São Francisco

28. *O Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf) é um empreendimento do Governo Federal, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional (MI), cujo objetivo é assegurar a oferta de água para 12 milhões de habitantes, em 390 municípios do Agreste e do Sertão dos Estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. O investimento esperado é de R\$ 8,2 bilhões. O cronograma do empreendimento foi reiteradamente prorrogado, sendo o prazo atual no primeiro semestre de 2016 ([www.integracao.gov.br/pt/web/guest/o-que-e-o-projeto](http://www.integracao.gov.br/pt/web/guest/o-que-e-o-projeto)).*

29. *O projeto é composto por dois canais principais, o Eixo Norte e o Eixo Leste, que percorrerão 402 e 220 km respectivamente, quando da completa conclusão do empreendimento (Relatório de Impacto Ambiental do Pisf, disponível em: [www.integracao.gov.br/web/guest/documentos-tecnicos](http://www.integracao.gov.br/web/guest/documentos-tecnicos)). O Eixo Norte terá a sua captação nas proximidades da cidade de Cabrobó/PE, enquanto que a do Eixo Leste será no reservatório da barragem de Itaparica. É prevista a retirada contínua de 26,4 m<sup>3</sup>/s de água do rio, sendo que 16,4 m<sup>3</sup>/s seguirão para o Eixo Norte e 10 m<sup>3</sup>/s para o Eixo Leste. Em períodos de escassez de água nas bacias receptoras e de abundância na bacia do São Francisco, as vazões transferidas poderão atingir a capacidade máxima estabelecida de 99 m<sup>3</sup>/s e 28m<sup>3</sup>/s respectivamente. A figura adiante ilustra os dois eixos e as bacias receptoras do projeto de integração (em amarelo as bacias receptoras, em azul a bacia do São Francisco).*

7. *Conforme a Secex/PB, a fiscalização buscou oferecer uma visão geral dos problemas e gargalos nos convênios acompanhados, não a identificação de irregularidades nos instrumentos analisados. Isso ocorreu devido à natureza operacional deste trabalho, ao elevado volume de convênios analisados e ao fato de que as conclusões embasaram-se, fundamentalmente, no cruzamento de informações de bancos de dados e não na análise documental e verificações in loco propriamente.*

8. *Os principais achados dessa auditoria foram:*

*a) em 78 convênios (55%) as obras estavam paralisadas, em ritmo lento de execução ou não iniciadas com atraso superior a dois anos;*

*b) em 55 convênios (39%) os objetos não estavam concluídos, mas os prazos de vigência dos convênios estavam expirados;*

*c) em 42 convênios (30%) as licenças ambientais de instalação estavam vencidas;*

*d) em 18 convênios (13%) as empresas contratadas para execução das obras tinham capacidade operacional incompatível com a execução das mesmas;*

*e) em 13 convênios (9%) foram identificadas movimentações atípicas nas respectivas contas bancárias; e*

*f) há risco de poluição das águas do Pisf, visto que, em 57% dos municípios da área de influência direta do projeto, não há serviços adequados de esgotamento sanitário, nem há convênio para execução de obras de esgoto.*

8. *Entre os benefícios estimados da fiscalização, a unidade apontou os seguintes: expectativa de controle gerada durante toda a auditoria, melhorias organizacionais e aperfeiçoamento dos controles internos; benefícios sociais e econômicos em decorrência da atuação tempestiva dos concedentes em face dos indícios detectados impulsionando agilidade ao andamento das obras acompanhadas e; fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional, do Poder Executivo e dos Tribunais de Contas Estaduais.*

9. *Transcrevo a seguir, com os ajustes de forma que entendi convenientes, excerto do relatório de fiscalização elaborado no âmbito da Secex/PB, o qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 21, 22 e 23):*

*Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar: expectativa de controle gerada durante toda a auditoria, melhorias organizacionais e aperfeiçoamento dos controles internos; benefícios sociais e econômicos em decorrência da atuação tempestiva dos concedentes em face dos indícios detectados impulsionando agilidade ao andamento das obras acompanhadas e; fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional, do Poder Executivo e dos Tribunais de Contas Estaduais.*

Figura 1: Eixos do projeto de integração e bacias receptoras



Fonte: ECOLOGY BRASIL, AGAR & JP MEIO AMBIENTE (2004, p. 29)

30. De acordo com o Relatório de Impactos Ambientais (Rima) do projeto, os seus objetivos básicos são: aumentar a oferta de água, com garantia de atendimento ao semiárido; fornecer água de forma complementar para açudes existentes na região, viabilizando melhor gestão da água e; reduzir as diferenças regionais causadas pela oferta desigual da água entre bacias e populações. Além dos benefícios da transposição de águas em si, o projeto prevê uma série de outras medidas.

31. Trata-se de um projeto de grande porte, com elevado grau de complexidade e altos valores de investimento. Em razão disso, demandam-se cuidados especiais de forma a não prejudicar os benefícios esperados.

32. Nos municípios a serem beneficiados pelo projeto são observadas carências sanitárias da população residente, em especial quanto a falta de coleta e tratamento de esgoto, podendo resultar em poluição dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, expondo a população local aos riscos de doenças, principalmente àquelas de veiculação hídrica. Além disso, os despejos de esgotos sanitários nos corpos d'água integrados ao Pisf em particular poderão comprometer a qualidade de suas águas, significando obstáculo ao atendimento de seu principal objetivo que é o abastecimento humano (Programa de apoio ao saneamento básico - PBA 32, disponível em: [www.integracao.gov.br/pt/web/guest/38-programas-ambientais](http://www.integracao.gov.br/pt/web/guest/38-programas-ambientais)).

### III.2. Arranjo institucional

33. Nos termos do Decreto 5.995/2006 e alterações posteriores, o MI é o órgão encarregado pela implantação do Pisf. O Ministério tem, entre outras, as seguintes atribuições relacionadas ao

*projeto: coordenar a execução; estabelecer programas que induzam o uso eficiente e racional dos recursos hídricos e que potencializem o desenvolvimento econômico e social da região e; priorizar recursos alocados no Orçamento Geral da União para colaborar com os Estados.*

34. *Quando da conclusão das obras do Pisf, caberá à Codevasf receber a infraestrutura implantada pelo MI (canais, estações de bombeamento, equipamentos eletromecânicos etc.) para exercer as atividades de gestão, operação e manutenção das estruturas do sistema.*

35. *No tocante à implantação dos sistemas de esgotamento sanitário, a atuação do MI concentra-se no apoio aos estados e municípios, prioritariamente na Área de Influência Direta do Projeto, junto aos órgãos federais do setor de saneamento básico, em especial o MCidades e a Funasa, no sentido de obter prioridade na aplicação de recursos federais, em associação com recursos locais (estados e municípios), na coleta, tratamento e disposição adequada dos esgotos sanitários urbanos, nos termos do Programa de Apoio ao Saneamento Básico (PBA32).*

36. *Nos termos do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), diversos órgãos no Governo Federal respondem por programas e ações em saneamento básico. Do ponto de vista dos investimentos, a gestão dos recursos onerosos, independentemente do porte populacional dos municípios, é atribuição exclusiva do MCidades.*

37. *No tocante aos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), diversas são as instituições federais atuantes no setor, com destaque para o MCidades e para a Funasa, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde (MSaúde). A atuação do MCidades é dirigida a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento (Ride). À Funasa, cabe o atendimento a municípios com menos de 50 mil habitantes, áreas rurais, quilombolas e sujeitas a endemias. O MCidades e a Funasa atuam por meio de convênios com os municípios ou os estados beneficiados pelo Pisf.*

38. *De acordo com o Programa de Apoio ao Saneamento Básico do Pisf, há envolvimento das seguintes instituições no processo:*

*a) Nível Federal:*

*- Ministério da Saúde, através da Funasa;*

*- Ministério das Cidades, através da Secretária Nacional de Saneamento Ambiental;*

*- Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano;*

*- Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes), que possui seccionais nos quatro estados;*

*b) Nível Estadual:*

*b.1) Estado de Pernambuco:*

*- Prefeituras Municipais inseridas na área de influência direta do Empreendimento.*

*- Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa);*

*b.2) Estado da Paraíba:*

*- Prefeituras Municipais inseridas na área de influência direta do Empreendimento;*

*- Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (Cagepa);*

*b.3) Estado do Rio Grande do Norte:*

*- Prefeituras Municipais inseridas na área de influência direta do Empreendimento;*

*- Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte (Caern);*

b.4) Estado do Ceará:

- Prefeituras Municipais inseridas na área de influência direta do Empreendimento;
- Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece).

39. Além desses, de forma subsidiária, existe também a atuação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) no tocante a alguns municípios integrantes da bacia do São Francisco localizados em Pernambuco. Além disso, há a possibilidade de contratações com recursos próprios dos estados e municípios.

40. Para o presente trabalho, tem-se como destaque, no âmbito federal, a atuação do MI, na coordenação geral, e do MCidades e da Funasa, por meio de convênios com os estados e municípios interessados. No âmbito estadual e municipal, têm-se os governos de estados, as prefeituras e as companhias estaduais de saneamento.

### III.3. Área de estudo

41. A importância da coleta e tratamento do esgoto nos municípios das bacias receptoras é mencionada em diversos pontos das análises ambientais efetuadas pelo Ibama. Os efluentes não tratados são apontados como fatores de risco aos benefícios potenciais esperados pelo PISF, a exemplo dos seguintes trechos extraídos de pareceres técnicos da autarquia:

Parecer N° 031/2005 - COLIC/CGLIC/DILIQ/IBAMA (disponível em: [www.integracao.gov.br/pt/web/guest/documentos-tecnicos](http://www.integracao.gov.br/pt/web/guest/documentos-tecnicos))

Em síntese, dentre os fatores que afetam a qualidade das águas, tanto na bacia do São Francisco, como nas bacias receptoras, o descarte de esgotos sanitários sem tratamento prévio e o carreamento de substâncias utilizadas na agricultura pela água de irrigação são os mais significativos.

Parecer técnico N° 15 /2007 – COHID/CGENE/DILIC/IBAMA (disponível em: [www.integracao.gov.br/pt/web/guest/documentos-tecnicos](http://www.integracao.gov.br/pt/web/guest/documentos-tecnicos))

As ações contempladas são: identificação das áreas prioritárias e dos municípios para a implantação do Programa; elaboração dos projetos básicos de saneamento; apoio a implantação de sistemas de coleta e tratamento primário de esgotos; implantação de fossas sépticas nas cidades de pequeno porte; elaboração dos projetos básicos de destinação e tratamento de resíduos sólidos; apoio a implantação de sistemas de tratamento de resíduos sólidos; e educação em saúde.

O atendimento integral das premissas estabelecidas por este programa, por parte do empreendedor e demais entes envolvidos, associada às medidas estabelecidas pelos programas afetos a qualidade da água e irrigação, é suficiente para garantir que não haverá piora da qualidade dos corpos d'água, na área de influência direta, em decorrência da implantação e operação do empreendimento. (...)

42. Nesse contexto, a área de estudo do presente trabalho é composta pelos municípios que serão beneficiados pelo Projeto de Integração do rio São Francisco, acrescidos aos situados especificamente na Área de Influência Direta (AID), definida no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) deste projeto (vide Capítulo 4 do EIA). Trata-se da área com relação direta com os impactos da implantação e operação do empreendimento, e refere-se aos municípios situados em uma faixa com largura média de 50 km ao longo dos eixos hídricos do empreendimento. Conceitualmente, ainda de acordo com o EIA, a AID é definida como a área sujeita aos impactos diretos da implantação e operação do empreendimento. Sua delimitação é função das características sociais, econômicas, físicas e biológicas dos sistemas a serem estudados e das características do empreendimento.

43. Dos municípios da área de influência direta, apenas 9 não serão beneficiados pelo PISF, mas, por estarem inseridos nessa área, devem ser acompanhados, totalizando 399 municípios da área de estudo nos quatro estados. A tabela a seguir apresenta um sumário do quantitativo dos municípios da área de estudo.

*Tabela 1 - Municípios da área de estudo*

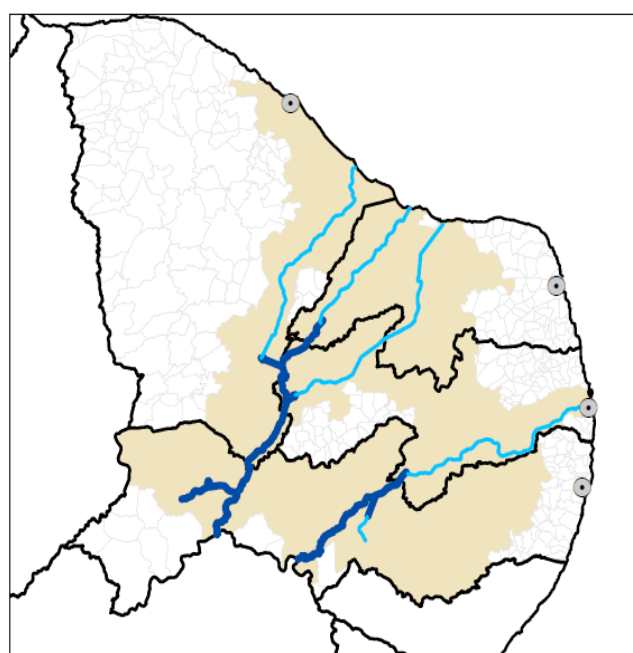
UF	Quant. municípios	Quant. municípios a serem beneficiados pelo Pisf	Quant. municípios da Área de Influência Direta do Pisf*	Quant. municípios da área de estudo
PE**	185	113	16	116
PB	223	127	30	130
RN	167	94	19	94
CE	184	56	21	59
<b>TOTAL</b>	<b>759</b>	<b>390</b>	<b>86</b>	<b>399</b>

\* A maioria dos municípios da AID serão beneficiados pelo Pisf, com exceção de 9 municípios em PE, PB e CE, que pertencem exclusivamente à AID.

\*\* A coluna “Quant. Municípios” inclui o Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

Fonte: elaborado pelos autores

44. O mapa da figura seguinte ilustra os municípios que serão beneficiados pelo Pisf. Em azul escuro consta a representação dos canais artificiais a serem construídos, enquanto que em azul mais claro consta a representação dos leitos naturais de rios que receberão as águas da transposição.

*Figura 2: Municípios da área de estudo*


Área de estudo

● capitais\_pe\_pb\_rn\_ce

— canais\_pisf

— rios\_pisf



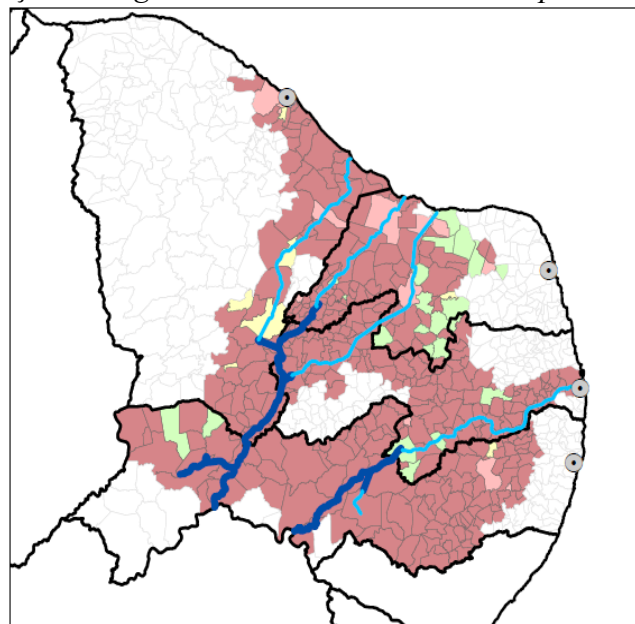
Fonte: elaborado pelos autores

#### III.4. Situação do esgotamento sanitário

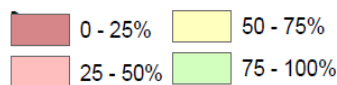
45. Com relação à situação do esgotamento sanitário, percebe-se carência no tocante a coleta e tratamento de esgoto nos quatro estados que serão beneficiados pelo Pisf, uma vez que 716 municípios, equivalente a 94% do total, têm menos de 50% do esgoto urbano coletado e tratado (Ministério das Cidades - Sistema Nacional de Saneamento (Snis), 2012; para os municípios que não tem informação sobre a situação de esgoto, considerou-se como inferior a 50%).

46. Com relação à área de estudo em específico, o mapa da figura seguinte ilustra a situação do esgotamento sanitário nos municípios.

Figura 3: Situação do esgotamento sanitário nos municípios da área de estudo



% Esgoto coletado e tratado



Fonte: elaborado pelos autores

47. Neste trabalho foi dada especial atenção aos municípios da AID, tendo em vista que despejos de esgoto não tratado podem resultar em maiores riscos de poluição das águas do projeto de integração. Síntese dessa análise consta na tabela adiante.

Tabela 2 - Situação da coleta e tratamento de esgoto nos municípios AID

UF	Quant. municípios com percentual de coleta e tratamento inferior a 50%	maior ou igual a 50%	Total
PE	16	0	16
PB	28	2	30
RN	17	2	19
CE	18	3	21
<b>TOTAL</b>	<b>79</b>	<b>7</b>	<b>86</b>

Obs.: o percentual da população com coleta e tratamento de esgoto foi obtido do Sistema Nacional de Saneamento (Snis), mantido pelo Ministério das Cidades, referente ao ano de 2012. Para os municípios que não tem informação sobre a situação de esgoto considerou-se como inferior a 50%.

Fonte: elaborado pelos autores

48. No Anexo 1 consta a relação dos municípios da área de estudo, com informações a respeito da população, do percentual de coleta e tratamento de esgoto e indicação se o mesmo tem influência direta na qualidade das águas transpostas (Anexo 1 – Municípios).

III.5. *Volume de recursos fiscalizados*

49. *O rol de empreendimento acompanhados contempla ações em 102 municípios, referentes a 142 convênios (há municípios beneficiados com mais de um convênio), conforme resumo constante da tabela adiante:*

*Tabela 3 - Resumo dos convênios acompanhados*

UF	Quant. municípios com obras de esgoto	Quant. de convênios	Convênios	
			Valor total (R\$)	Valor liberado pela União (R\$)
PE	31	46	224.612.056,39	90.946.928,31
PB	36	50	231.647.700,37	96.288.616,28
RN	19	27	125.734.178,20	66.170.879,64
CE	16	19	158.320.110,00	52.693.906,45
<b>TOTAL</b>	<b>102</b>	<b>142</b>	<b>733.821.679,87</b>	<b>288.335.107,40</b>

*Fonte: elaborado pelos autores*

50. *No Anexo 2 consta a relação dos convênios acompanhados, com dados sobre os municípios beneficiados, os concedentes, os valores envolvidos, a vigência, a situação das obras de acordo com os sistemas consultados e o percentual de execução, entre outros (Anexo 2 – Convênios). Os dados foram atualizados até 31/10/2014, com exceção dos dados referentes ao término da vigência dos convênios, que foram atualizados até 6/2/2015 (razão pela qual podem apresentar divergência em relação aos relatórios parciais das Secexs). A atualização na data do término de vigência se deu em virtude do significativo número de prorrogações de prazos ocorridos no final de 2014 (quase 30% dos convênios).*

 III.6. *Benefícios estimados da fiscalização*

51. *Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar: expectativa de controle gerada durante toda a auditoria, melhorias organizacionais e aperfeiçoamento dos controles internos; benefícios sociais e econômicos em decorrência da atuação tempestiva dos concedentes em face dos indícios detectados impulsionando agilidade ao andamento das obras acompanhadas e; fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional, do Poder Executivo e dos Tribunais de Contas Estaduais.*

 IV. *ACHADOS DE AUDITORIA*

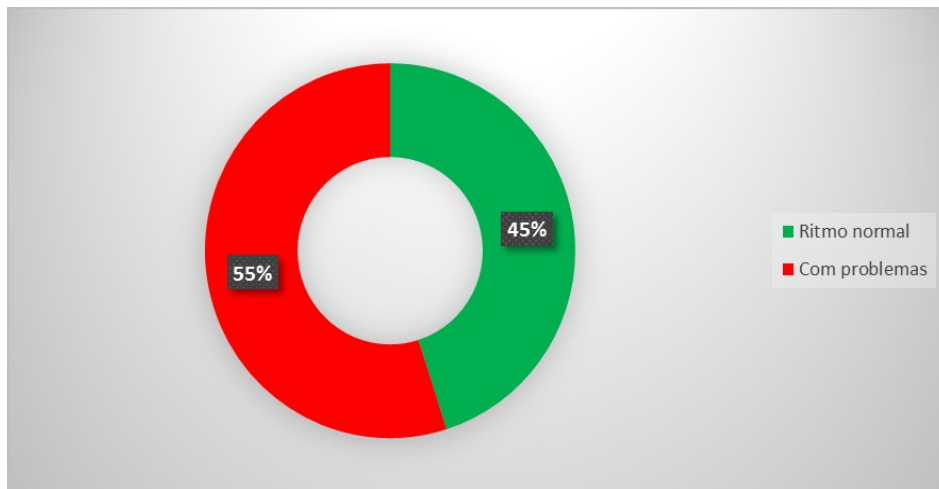
52. *Neste capítulo apresentam-se os riscos identificados nos convênios analisados, com detalhamento dos critérios utilizados e das possíveis causas das ocorrências. O Anexo 3 contempla as planilhas com os resultados das análises (Anexo 3 – Achados).*

IV.1. *Obras paralisadas, em ritmo lento de execução ou não iniciadas com atraso superior a dois anos*

 a) *Situação encontrada*

53. *Este achado ocorreu em 78 convênios de um total de 142 (55%). Portanto, 45% dos convênios examinados apresentaram situação considerada normal. Os outros 55% apresentaram problemas na execução. A figura seguinte sintetiza a situação do universo de convênios analisados:*

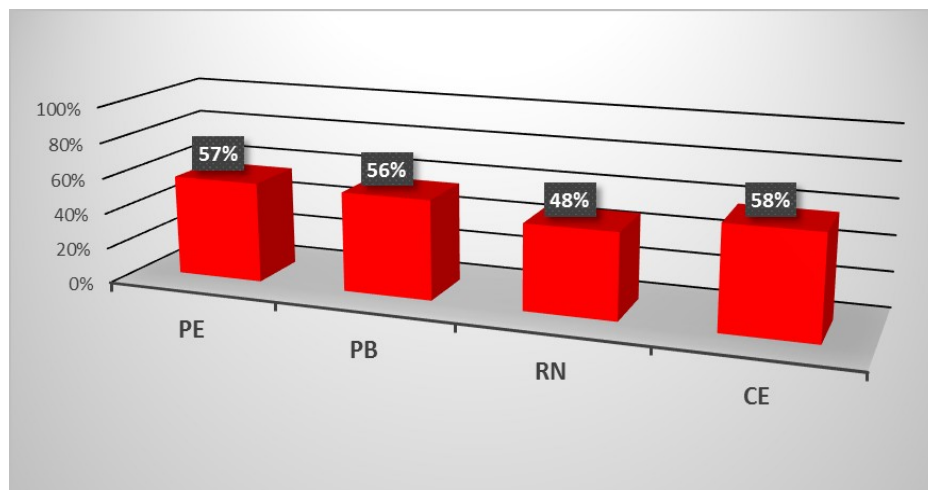
Figura 3: Situação da execução dos convênios



Fonte: elaborado pelos autores

54. Observando-se a incidência deste achado em cada estado da área de estudo, constata-se certa uniformidade no percentual de ocorrência entre eles, conforme consta da figura seguinte:

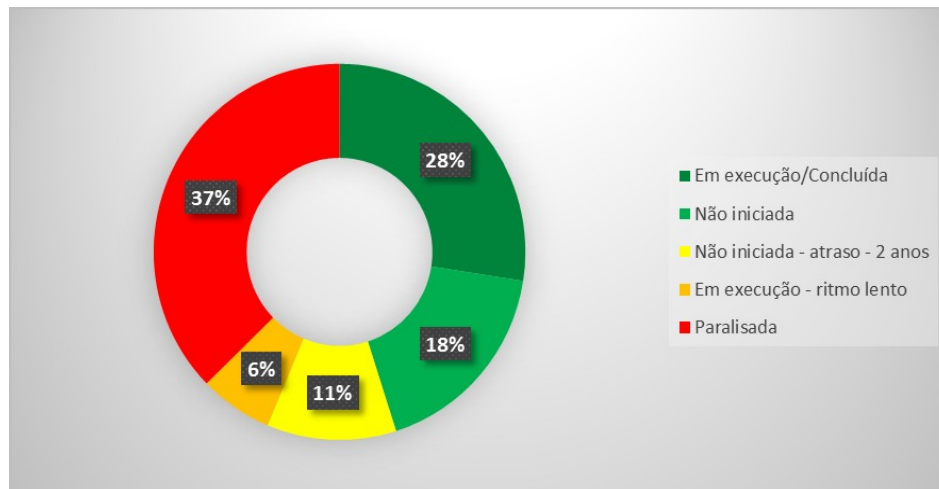
Figura 4: Percentual de convênios com problemas no cronograma de acordo com cada estado



Fonte: elaborado pelos autores

55. Considerou-se como objeto do achado os convênios com a seguinte situação: obras paralisadas (53 convênios), em ritmo lento de execução (9) ou não iniciadas com atraso superior a 2 anos (16). A figura apresenta mais detalhes da situação dos 142 convênios analisados.

Figura 5: Detalhamento da situação de execução dos convênios



Fonte: elaborado pelos autores

56. A análise realizada consistiu na verificação, para os municípios da área de estudo, da situação do andamento das obras de acordo com os sistemas de informação dos concedentes – Geosnic, Sigesan, Sismoc e Sigob (não iniciada, paralisada, em execução ou concluída). Foi confrontada a situação constante desses sistemas com outras informações coletadas (a exemplo de outros dados constantes do próprio sistema consultado, diligências etc.).

57. Quando da análise da situação do andamento das obras, consideraram-se os seguintes parâmetros:

(i) as obras classificadas no sistema de informação do concedente como “paralisadas”, continuaram com essa classificação;

(ii) as obras classificadas como “em execução”, foram classificadas como “paralisadas”, quando o conveniente apresentou relatório parcial mas está há mais de 6 meses sem nova liberação de recursos. Essa situação configura que o conveniente executou parte dos serviços e solicitou nova parcela de recursos, porém ainda não foi concedido. Ressalta-se que o Ministério das Cidades já propõe a classificação das suas obras como paralisadas nos casos em que elas estiverem sem desbloqueio financeiro há mais de três meses consecutivos, conforme item 12.6 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades;

(iii) as obras classificadas como “não iniciadas”, foram classificadas como “não iniciadas - atraso 2 anos”, quando o convênio tinha mais de dois anos de início da vigência. Ressalta-se que, na maioria dos casos analisados, os convênios têm prazo de vigência de 2 anos (para execução completa do objeto);

(iv) as obras classificadas como “em execução”, foram classificadas como “em execução - ritmo lento”, quando o convênio tinha mais de dois anos de início da vigência, estava com menos de 50% de execução e a última liberação de recursos havia ocorrido há mais de 1 ano. Os convênios que estão atrasados em relação ao cronograma inicial, mas cuja situação não se enquadra como “em – execução – ritmo lento”, foram classificados como “em execução”. Ressalta-se que, na maioria dos casos analisados, os convênios têm prazo de vigência de 2 anos (para execução completa do objeto) e os cronogramas previstos em contrato para execução das obras estabelecem o prazo de 1 ano para conclusão da obra. Considerando esses parâmetros, não é razoável um convênio com mais de dois anos de início da vigência, com obras com menos de 50% de execução e que está há mais de um ano da última liberação de recursos.

58. *Ao término das análises, foram listadas as obras classificadas como “paralisadas”, “em execução - ritmo lento” e “não iniciadas - atraso 2 anos”.*

59. *Subsidiariamente, foram confrontadas essas conclusões com as informações constantes das diligências (a exemplo da data de realização da licitação, data de início da obra e data prevista para o término) e outras informações a que a equipe teve acesso (tais como relatórios do concedente e oriundos da rede de controle).*

60. *Citem-se como exemplos: o convênio do Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi 636695, firmado entre a Funasa e o governo do estado de Pernambuco em 2007, para construção do sistema de esgotamento sanitário do município de Pedra/PE, com valor total de R\$ 3,4 milhões. De acordo com o Sigesan as obras ainda não foram iniciadas, mesmo já tendo sido repassado pela Funasa R\$ 1,2 milhão no segundo semestre de 2012.*

61. *O convênio Siafi 646291, firmado entre o Ministério das Cidades e a prefeitura de Icó/CE em 2008, cujo objeto é a ampliação do sistema de esgotamento sanitário deste município, com valor total de R\$ 4,2 milhões. O objeto ainda não foi concluído e as obras estão paralisadas. De acordo com o Geosnic, a obra está paralisada e com 30% de execução. Em inspeção in loco confirmou-se a paralisação da obra e constatou-se que os sucessivos aditivos ao contrato firmado demonstravam a falta de gestão da prefeitura na condução do empreendimento. Além disso, os recursos previstos não seriam suficientes para conclusão da 2ª etapa da obra.*

62. *Observa-se que esse tipo de ocorrência foi objeto de posicionamento do TCU no âmbito do Acórdão 198/2013-Plenário, que tratou de auditoria de natureza operacional sobre a governança das obras da Funasa. Entre as motivações para realização da auditoria, teve-se a morosidade para início e conclusão das obras. Como recomendações do TCU para mitigar a ocorrência de problemas dessa natureza destacam-se as relacionadas à adoção de canais de integração e suporte entre as unidades da Funasa envolvidas na realização das transferências e entre estas unidades e os convenientes e à melhoria da gestão orçamentária e financeira dos recursos das transferências.*

63. *Tem-se, portanto, que boa parte dos problemas identificados para as obras de esgotamento sanitário associadas ao Pisf poderiam ser mitigados caso os concedentes adotassem tempestivamente medidas propostas pelo TCU em oportunidades anteriores, a exemplo das seguintes determinações e/ou recomendações prolatadas no âmbito do Acórdão 198/2013-Plenário:*

*9.2. determinar à Fundação Nacional de Saúde que:*

*9.2.1. cancele transferências e respectivos restos a pagar não processados inscritos nos exercícios de 2007 a 2009, relativas a objeto cuja execução física ainda não tenha sido iniciada, conforme art. 68 do Decreto nº 93.872/86 e Parecer 898/PGF/PFE/FUNASA sobre o Decreto nº 7.418/2011;*

*9.2.2. em futuras transferências, fixe prazo, contado a partir da data de celebração da transferência, para que o conveniente apresente ou ajuste a documentação necessária para liberação da primeira parcela de recursos financeiros, e cancele oficialmente a transferência, após transcorrido o prazo sem o cumprimento dos requisitos exigíveis;*

*9.2.3. em transferências cujas obras já estejam iniciadas, identifique pendências impeditivas para o repasse financeiro de parcelas e adote, no prazo de 30 (trinta) dias, medidas relativas à consecução do objeto pactuado, ou ao cancelamento dos recursos não repassados, ou, ainda, à recomposição de valores repassados no caso de vícios insanáveis;*

*9.2.4. em transferências não abrangidas pelas determinações dos itens 9.2.2 e 9.2.3, implemente rotinas para identificação e cancelamento de transferências celebradas há mais de um ano, sem registro de execução física e financeira;*

(...)

9.3.8. *discipline, oriente e estimule os Serviços de Convênios quanto à instituição e à manutenção de canais de comunicação com convenientes para dirimir dúvidas ou corrigir tempestivamente falhas, em especial aquelas que possam ensejar paralisação de obra; suspensão ou bloqueio de recursos; expiração de prazos para apresentação de prestação de contas ou conclusão de transferências;*

64. *Vários convênios foram firmados ainda na década passada, mas permanecem inconclusos. Citam-se, apenas como exemplo, os convênios Siafi 628568, 636695, 649342, 657657, 657662 e 657731 em PE, 649942 e 649954, na PB, 627921, 627924 e 650531 no RN e 644434 e 657646 no CE, todos firmados antes de 2010 e que permanecem sem conclusão, estando muitas dessas obras paralisadas ou ainda não iniciadas. Grande parte desses casos são obras que tecnicamente poderiam ser concluídas em período inferior a um ano, mas que por motivos diversos seguem inconclusas, conforme as alegações dos convenientes nas diligências encaminhadas durante a auditoria.*

65. *Ademais, na presente auditoria foi constatado in loco, que várias obras paralisadas estavam com etapas concluídas, mas sem uso e com sinais de deterioração antes mesmo do início da utilização. Constataram-se significativos e reiterados atrasos nos cronogramas previstos, 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.*

66. *Mesmo com o atraso reiterado nas obras, há várias situações em que foram firmados novos convênios para obras de esgoto antes mesmo da conclusão de ajustes anteriores no mesmo município. Cita-se como exemplo: os convênios 633232, 657657 e 679200, no município de Bodocó/PE, assinados em 2007, 2009 e 2014, todos ainda inconclusos; convênios 633236, 650910 e 672453, em Manari/PE, assinados em 2007, 2008 e 2012, inconclusos; convênios 633318, 657731 e 672416, em São Caitano/PE, assinados em 2007, 2009 e 2012, inconclusos; convênios 751893, 763259 e 679202, em Vertentes/PE, assinados em 2010, 2011 e 2014; convênios 657651, 668805 e 679645, em Pombal/PB, assinados em 2009, 2011 e 2014; e convênios 627921, 651031, 659378 e 668668, em Upanema/RN, assinados em 2007, 2008, 2009 e 2011.*

b) Critérios:

- Art. 37 da Constituição Federal;

- Parág. 10 do art. 2º, inc. III, IV e V do art. 7º, inc. II do parág. 4º do art. 21 e art. 22 da Instrução Normativa STN 1/1997;

- Inc. VI e VII do art. 43, art. 54 e inc. II do art. 68 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;

- Itens 12.6, 15.1 e 15.2 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades;

- Inc. II do art. 4º, inc. II, III e IV do art. 5º e art. 14 da Portaria Funasa 902/2013.

c) Evidências:

67. *A seguir apresentam-se as evidências utilizadas (o Portal da transparência foi utilizado para identificação inicial dos convênios relacionados a obras de esgoto, enquanto que o restante foi utilizado para obter informações adicionais sobre a execução das obras):*

- Portal da Transparência;

- Sistema Integrado de Monitoramento de Convênios (Sismoc);

- Sistema Integrado de Gerenciamento de Obras (Sigob);

- Sistema Gerencial de Acompanhamento de Projetos de Saneamento (Sigesan);
- Sistema Nacional de Informações das Cidades (Snic);
- Sistema de Acompanhamento de Obras (Siurb);
- Respostas das diligências pelos convenientes.

d) *Objetos nos quais o achado foi constatado:*

68. *Vide situação detalhada dos convênios no Anexo 3.*

69. *O achado foi constatado nos seguintes convênios (número Siafi), discriminados por estado:*

- PE: 531412, 531849, 534578, 556813, 569648, 628535, 628568, 633318, 636695, 649342, 649343, 649670, 650910, 650913, 652128, 657657, 657662, 657731, 657759, 666570, 668736, 672416, 672417, 672453, 751893, 763259;

- PB: 593850, 593854, 593858, 593859, 593860, 593861, 593863, 594686, 594709, 604685, 604687, 644732, 649942, 649954, 650064, 657651, 668765, 668785, 668787, 668789, 668790, 669272, 669285, 669298, 669489, 669518, 669519, 670677;

- RN: 557704, 590956, 606926, 627883, 627921, 651031, 668721, 668732, 668734, 669492, 671765, 671774, 671785;

- CE: 555410, 555837, 595598, 612087, 644434, 646291, 657788, 671618, 672428, 672432, 678786.

e) *Causas da ocorrência*

70. *Entre as possíveis causas, tem-se: atraso na aprovação do projeto, problemas no projeto inicial (projeto deficiente ou desatualizado), irregularidades nos boletins de medição apresentados pelos convenientes aos concedentes, obras abandonadas pelas licitantes vencedoras, deficiência operacional da empresa contratada, deficiência de fiscalização, deficiência operacional do conveniente, utilização dos recursos do convênio em fins diversos e defasagem do orçamento do convênio.*

f) *Efeitos/ consequências (potenciais)*

71. *Entre os efeitos/ consequências, destacam-se: obras inacabadas, não atingimento dos objetivos almejados, convênios não concluídos com vigência vencida e deterioração da obra antes mesmo do início de operação.*

g) *Conclusão*

72. *Do exposto, tem-se um elevado percentual de obras com situação de risco quanto a sua conclusão, uma vez que estão paralisadas, em ritmo lento de execução ou, apesar de terem mais de dois anos de início da vigência do convênio, sequer foram iniciadas.*

73. *O baixo ritmo de execução pode inviabilizar a finalização das obras em tempo hábil para recebimento das águas do Rio São Francisco e comprometer a qualidade das águas, prejudicando os benefícios oriundos do Pisf.*

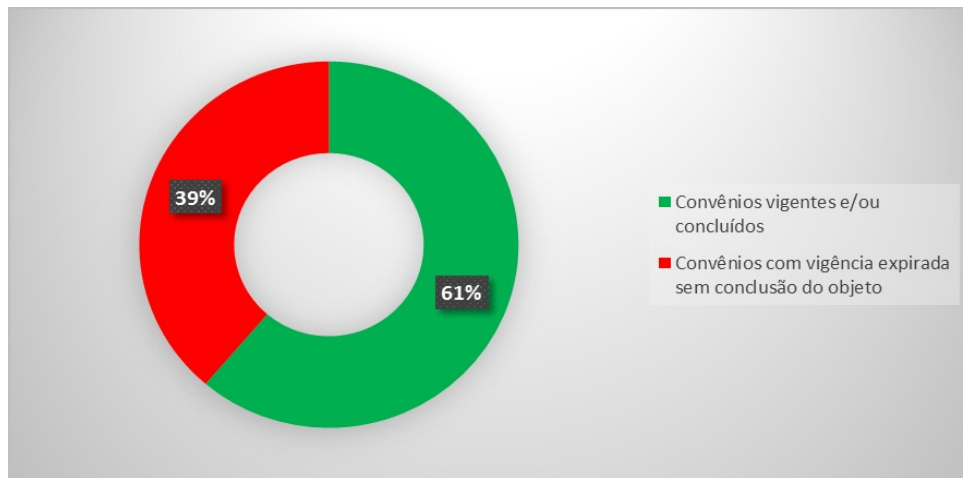
74. *Conclui-se, preliminarmente, que a Administração Pública como um todo não está tomando providências efetivas com vistas a evitar a paralisação, o ritmo lento de execução ou o atraso para início das obras. Ademais, tem-se que a adoção de medidas propostas anteriormente pelo TCU poderiam mitigar a ocorrência dos problemas identificados.*

IV.2. *Convênios com objetos não concluídos com vigência vencida*

a) *Situação encontrada*

75. Do total de 142 convênios examinados, 55 (39%) encontravam-se com prazo de vigência expirado, sem a conclusão do objeto conveniado, conforme figura a seguir.

*Figura 6: Convênios não concluídos com vigência vencida*

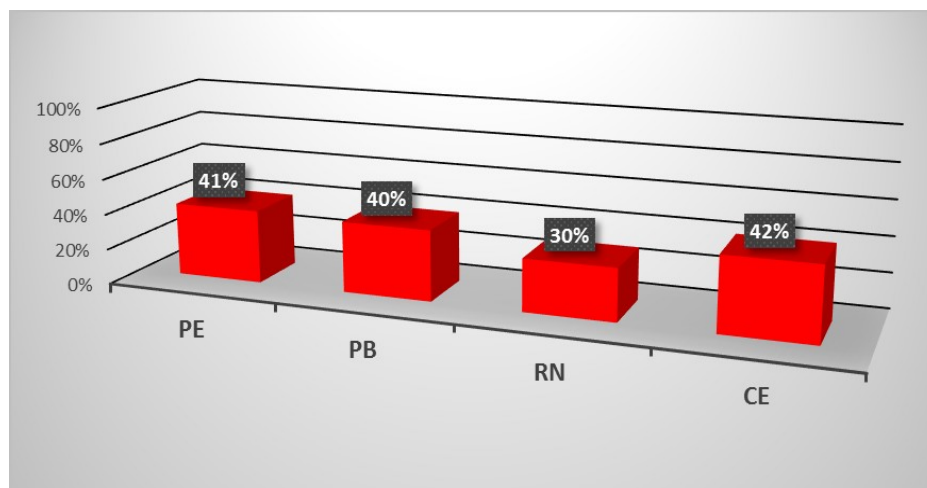


Fonte: elaborado pelos autores

76. Menciona-se que, excepcionalmente para este achado, foi feita nova extração da base de dados do Portal da Transparência e atualizados os dados referentes às datas de vigência dos convênios, considerando-se a situação em 6 de fevereiro de 2015. Por esse motivo, os quantitativos apresentados no presente relatório de consolidação podem apresentar divergência em relação aos relatórios individuais elaborados por cada Secex. Essa medida mostrou-se necessária tendo em vista a elevada quantidade de aditivos de prazo que ocorreram no final de 2014.

77. A figura seguinte apresenta o percentual de incidência deste achado em cada estado da área de estudo:

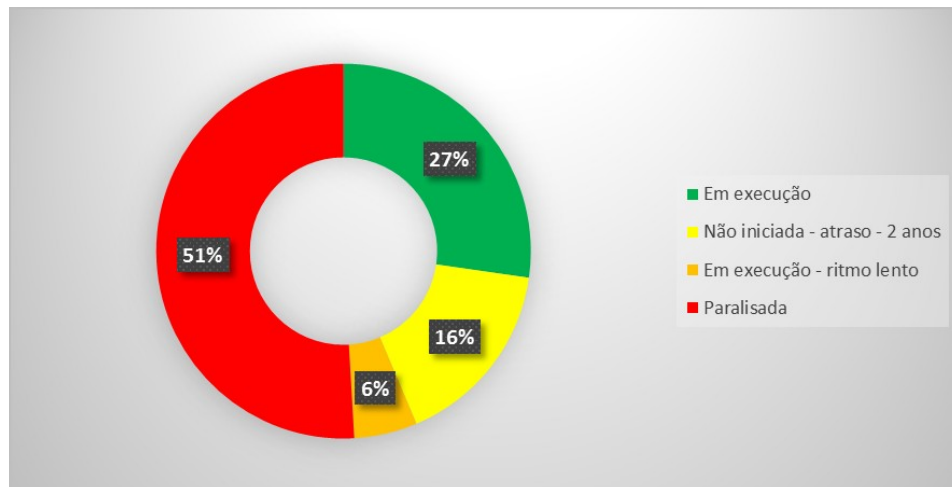
*Figura 7: Percentual de convênios vencidos em cada estado*



Fonte: elaborado pelos autores

78. Do montante total de convênios expirados, tem-se que: 28 convênios estavam com obras paralisadas; 3 apresentavam ritmo lento de execução; 9 não tiveram as obras iniciadas; e 15 estavam em execução, de acordo com os critérios descritos no subtítulo 3.1. A figura a seguir ilustra a situação desses 55 convênios.

Figura 8: Situação dos convênios com vigência vencida



Fonte: elaborado pelos autores

79. Basicamente, o procedimento adotado consistiu em verificar, no Portal da Transparência, se havia convênios com objeto não concluído, mas que estavam com vigência vencida.

80. Citem-se como exemplos: o convênio Siafi 604685, firmado entre o MCidades e o governo do estado da Paraíba em 2007, para ampliação do sistema de esgotamento sanitário do município de Cajazeiras/PB, com valor total de R\$ 7,3 milhões. De acordo com o Siurb as obras estão paralisadas com cerca de 50% de execução, mas a vigência do convênio findou-se em 28/9/2014. Foi constatado em inspeção in loco que, pelo fato da obra não estar concluída, o esgoto das residências continuava fluindo para destinos impróprios.

81. O convênio Siafi 666558, firmado entre a Funasa e a prefeitura municipal de São João do Rio do Peixe/PB em 2010, para execução do sistema de esgotamento sanitário nesse município, com valor total de R\$ 5,5 milhões. De acordo com o Sigesan as obras estão em execução com 80% de execução, mas a vigência do convênio findou-se em 26/10/2014.

82. Tem-se que esse tipo de ocorrência foi também objeto de posicionamento do TCU no âmbito do Acórdão 198/2013-Plenário, a exemplo dos seguintes itens:

9.2.19.4. a partir do dia seguinte ao término do prazo de vigência do convênio, notificar o conveniente a fim de obter a prestação de contas final ou instaurar tempestivamente a devida tomada de contas especial, conforme arts. 28 e ss., da IN/STN nº 1/97; 72 e ss., da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011;

(...)

9.2.19.12. aperfeiçoar o controle sobre o prazo de vigência das transferências da Fundação, com fundamento nos arts. 15, da IN/STN nº 1/97; 50 e 51, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, e tendo em vista o que consta nas Notas Técnicas, da Procuradoria Federal Especializada da Fundação Nacional de Saúde, nº 16/2011 (TC/PAC 314/07 - Siafi 632108), 253/2011 (TC/PAC 409/07 - Siafi 633045), 72/2011 (TC/PAC 714/07 - Siafi 633039), dentre outras;

(...)

9.3.12.1. acompanhamento, em nível regional e nacional, de prazos e pendências relativos a instauração e conclusão de processos de prestação de contas e tomadas de contas especiais;

9.3.12.2. registro e alerta sobre prazos para conclusão das fases processuais, estipulados por normas, determinações ou recomendações relativas à instauração de tomadas de contas especiais de transferências;

9.3.12.3. extração de relatórios gerenciais das informações mencionadas nos itens 9.3.12.1 e 9.3.12.2;

9.3.13. para cumprimento das recomendações do item 9.3.12, considere a possibilidade de uso de sistemas já implantados em outros órgãos e entidades públicos, desde que se mostrem economicamente mais vantajosos e compatíveis com a estrutura e as necessidades da Fundação e das unidades/órgãos de controle interno e externo;

b) Critérios:

- Art. 37 da Constituição Federal;

- Parág. 10 do art. 2º, inc. III, IV e V do art. 7º, inc. V e VI do art. 8º, inc. II do parág. 4º do art. 21 e art. 22 da Instrução Normativa STN 1/1997;

- Inc. VI e VII do art. 43, art. 54 e inc. II do art. 68 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;

- Itens 15.1 e 15.2 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades;

c) Evidências:

83. A seguir apresentam-se as evidências utilizadas (o Portal da transparência foi utilizado para identificação das datas de vigências dos convênios, enquanto que o restante foi utilizado para obter informações adicionais sobre a execução das obras):

- Portal da Transparência;

- Sistema Integrado de Monitoramento de Convênios (Sismoc);

- Sistema Integrado de Gerenciamento de Obras (Sigob);

- Sistema Gerencial de Acompanhamento de Projetos de Saneamento (Sigesan);

- Sistema Nacional de Informações das Cidades (Snic);

- Sistema de Acompanhamento de Obras (Siurb);

- Respostas das diligências pelos convenientes.

d) Objetos nos quais o achado foi constatado:

84. Vide situação detalhada dos convênios no Anexo 3.

85. O achado foi constatado nos seguintes convênios (número Siafi), discriminados por estado:

- PE: 530852, 531412, 531849, 556813, 569648, 628535, 633232, 633318, 649670, 652128, 657759, 662270, 667392, 668736, 672417, 672453, 751893, 763259, 778261;

- PB: 573802, 593850, 593854, 593858, 593859, 593860, 593861, 593863, 594686, 594687, 594709, 604685, 604687, 604688, 628197, 657651, 666558, 668808, 670677, 781305;

- RN: 606926, 627883, 649458, 651031, 659378, 668723, 669492, 671785;

- CE: 555410, 595598, 612087, 646291, 657788, 670693, 670732, 672432.

e) Causas da ocorrência

86. Entre as possíveis causas, tem-se: deficiência nos controles internos.

f) Efeitos/ consequências (potenciais)

87. Entre os efeitos/ consequências, destacam-se: não atingimento do objeto pactuado, obras inacabadas e desperdício de recursos públicos.

g) Conclusão

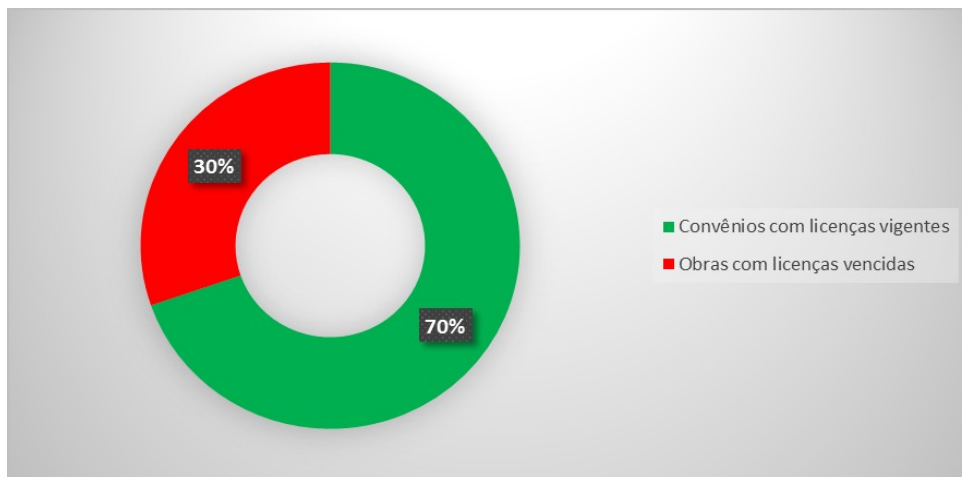
88. Do exposto, tem-se um significativo percentual de obras com situação de risco quanto a sua conclusão, uma vez que a vigência dos convênios estava vencida e as obras não foram concluídas. Essa situação pode inviabilizar a finalização das obras em tempo hábil para recebimento das águas do Pisf. Ademais, a adoção de medidas propostas anteriormente pelo TCU poderiam mitigar a ocorrência dos problemas identificados.

IV.3. Obras com licença ambiental de instalação vencida

a) Situação encontrada

89. Este achado ocorreu em 42 convênios de um total de 142 (30%), conforme figura a seguir.

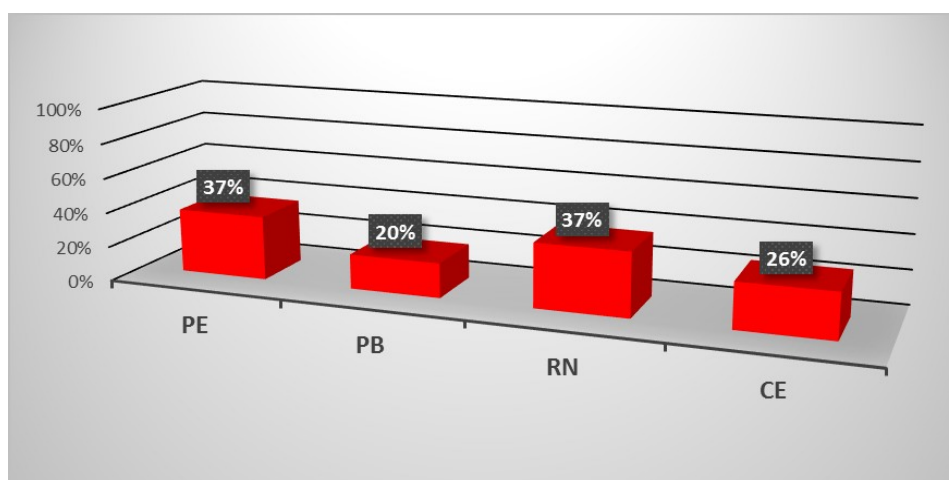
Figura 9: Convênios com obras em execução ou paralisadas com licenciamento ambiental vencido



Fonte: elaborado pelos autores

90. A figura seguinte apresenta o percentual de incidência deste achado em cada estado da área de estudo:

Figura 10: Percentual de convênios com licenças de instalação vencidas em cada estado



Fonte: elaborado pelos autores

*Verificou-se, para os municípios da área de estudo, se as obras classificadas como “em execução” ou “paralisadas” estavam com licenciamento ambiental vigente. Foram confrontadas a relação dos convênios com a vigência das licenças ambientais de instalação. Em adição, confrontaram-se as informações prestadas pelos convenientes (diligências) com as dos órgãos ambientais.*

91. *Citem-se como exemplos: o convênio Siafi 672417, firmado entre a Funasa e a prefeitura de Correntes/PE em 2012, para construção do sistema de esgotamento sanitário desse município, com valor total de R\$ 9,1 milhões. De acordo com o Sigob as obras estão execução com 35% de execução. Ocorre que, de acordo com a base de dados disponibilizada pela Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos - CPRH, a licença de instalação da obra está vencida.*

92. *O convênio Siafi 668734, firmado entre a Funasa e a prefeitura de Jucurutu/RN em 2011, para execução do sistema de esgotamento sanitário nesse município, com valor total de R\$ 7,7 milhões. De acordo com o Sigob as obras estão paralisadas com 70% de execução. Em inspeção constatou-se que ainda estavam pendentes de execução a complementação da rede coletora, as instalações das estações elevatórias, ligações domiciliares e complementação das instalações da estação de tratamento. Ocorre que, conforme informações obtidas junto ao conveniente, ao Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente- Idema e à Funasa, a licença de instalação está vencida desde 28/10/2012.*

93. *Como resultado de fiscalização de orientação centralizada referente a obras de habitação e saneamento realizadas por meio de contratos de repasse do MCidades, representado pela CEF, o TCU prolatou o Acórdão 402/2011-Plenário, que indicou uma série de medidas para melhorar a gestão dos ajustes. O próprio TC 025.536/2009-4 trata de monitoramento acerca do cumprimento das medidas propostas.*

94. *Quando da consolidação das auditorias, o Tribunal identificou que 32% das obras auditadas apresentaram problemas referentes ao licenciamento ambiental, em especial no tocante a obtenção do respectivo licenciamento ambiental em data posterior ao início da obra. Em que pese a irregularidade apontada não ser exatamente o mesmo objeto da presente auditoria, o alerta do TCU no referido acórdão abrange também o caso de licenças vencidas, conforme transcrição a seguir:*

*9.5. alertar a Caixa Econômica Federal que foram constatados diversos indícios de irregularidade nas obras realizadas por meio dos contratos de repasse fiscalizados, relativos a aspectos de projeto, orçamento, execução do contrato da obra, licenciamento ambiental, recursos orçamentários e titularidade do terreno, conforme discriminado no Anexo 2, evidenciando falha da atuação da Caixa na análise técnica de engenharia e no acompanhamento técnico dos empreendimentos, em desrespeito aos seus normativos internos, em especial ao AE 099, com graves consequências para o andamento dos contratos de repasse, configurando descumprimento dos termos pactuados nos Contratos de Prestação de Serviços celebrados com o Ministério das Cidades;*

*9.6. alertar o Ministério das Cidades que foi observado o descumprimento aos normativos da CAIXA, em especial ao AE 099, com graves consequências para o andamento dos contratos de repasse objeto de fiscalização no âmbito desta FOC, configurando afronta aos termos pactuados nos Contratos de Prestação de Serviços ns. 06/2006 e 44/2007, conforme discriminado no Anexo 2;*

*b) Critérios:*

*- Art. 10 da Lei 6.938/1981;*

- Art. 4º da Resolução Conama 001/1986;
- Art. 18 da Resolução Conama 237/1997.

c) Evidências:

95. *A seguir apresentam-se as evidências utilizadas:*
- Portal da Transparência;
  - Bases de dados dos órgãos ambientais;
  - Respostas das diligências pelos convenientes.

d) Objetos nos quais o achado foi constatado:

96. *Vide situação detalhada dos convênios no Anexo 3.*
97. *O achado foi constatado nos seguintes convênios (número Siafi), discriminados por estado:*
- PE: 530852, 531412, 531849, 533282, 533559, 534578, 556813, 569648, 633318, 649670, 657662, 657731, 657759, 662270, 666570, 672417, 673655;
  - PB: 573802, 604688, 628197, 644732, 648683, 649942, 657589, 666558, 668765, 668808;
  - RN: 606926, 627883, 627924, 649458, 650531, 659379, 668721, 668732, 668734, 671765;
  - CE: 644434, 657646, 657788, 668744, 671618.

e) Causas da ocorrência

98. *Entre as possíveis causas, tem-se: deficiência nos controles internos e alterações de projeto não aprovadas pelo órgão ambiental.*

f) Efeitos/ consequências (potenciais)

99. *Entre os efeitos/ consequência, destacam-se: paralisação/ atraso da obra por falta de licenciamento ambiental e execução da obra em desacordo com exigências ambientais.*

g) Conclusão

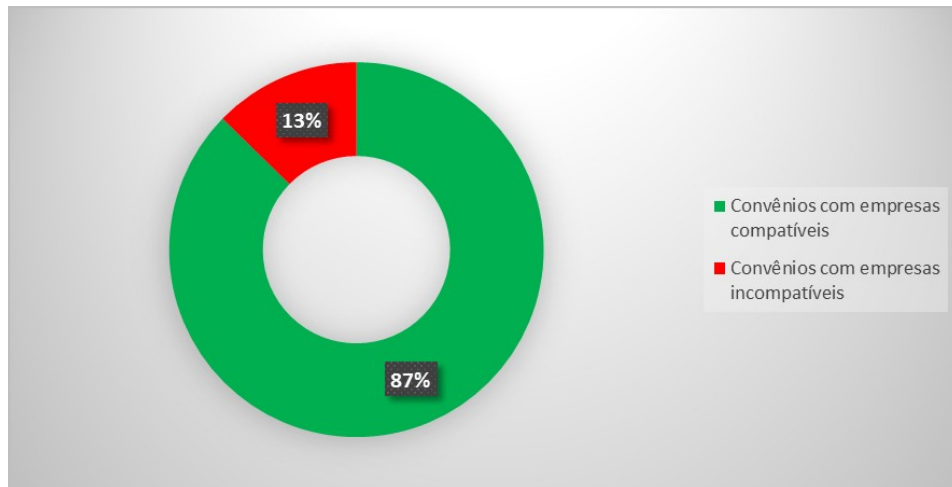
100. *Do exposto, observa-se um quantitativo significativo de obras com a licença ambiental de instalação vencida, oportunidade em que caberia aos concedentes exigir a atuação dos convenientes no sentido de minimizar essas ocorrências.*

IV.4. *Empresas com capacidade operacional incompatível com a execução da obra*

a) Situação encontrada

101. *Este achado ocorreu em 18 convênios de um total de 142 (13%), conforme figura a seguir.*

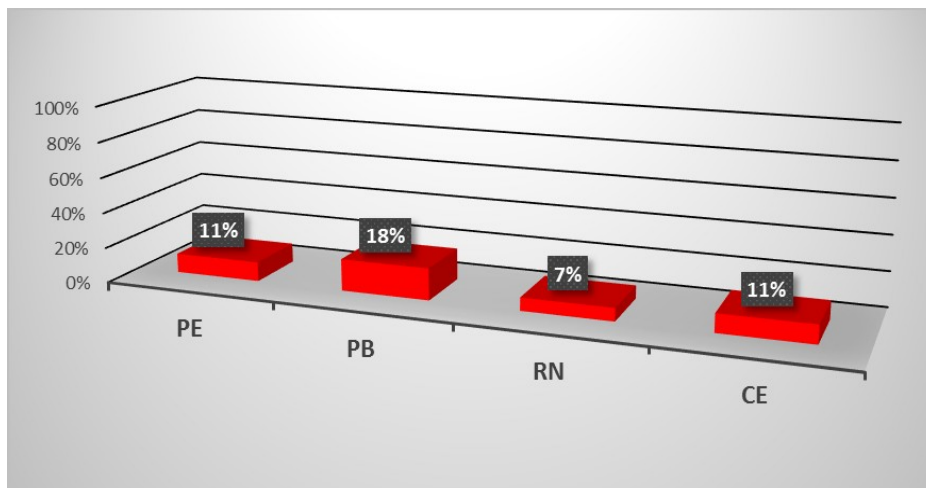
Figura 11: Convênios com obras cujas empresas contratadas têm capacidade operacional incompatível



Fonte: elaborado pelos autores

102. A figura seguinte apresenta o percentual de incidência deste achado em cada estado da área de estudo:

Figura 12: Percentual de convênios com empresas incompatíveis em cada estado



Fonte: elaborado pelos autores

103. Verificou-se se as empresas contratadas para execução das obras têm quantidade de funcionários compatível com o faturamento das mesmas. Para estimativa dos gastos com funcionários considerou-se a declaração da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2013. Para estimativa do faturamento nesse mesmo ano foram considerados os recebimentos da empresa oriundos das prefeituras de cada estado, disponíveis nos respectivos TCEs.

104. Nos casos em que as despesas com pessoal foram inferiores a 10% do faturamento, considerou-se a capacidade operacional incompatível. O critério de 10% foi conservador, tendo em vista que o gasto de uma empresa de construção civil com mão-de-obra pode ser da ordem de 50%, considerando-se, em especial, que: (i) o componente de mão-de-obra equivale a 52,54% do Custo Unitário Básico (CUB), calculado com base nos CUBs Estaduais do mês de dezembro de 2013 divulgados pelos Sindicatos da Indústria da Construção Civil - Sinduscons ([www.cbicdados.com.br/menu/custo-da-construcao/cub-medio-brasil-custo-unitario-basico-de-construcao-por-m2](http://www.cbicdados.com.br/menu/custo-da-construcao/cub-medio-brasil-custo-unitario-basico-de-construcao-por-m2)); (ii) para fins de retenção tributária do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, deve-se considerar a mão de obra como 50% do valor bruto da nota fiscal, de acordo com o art.

122 da IN/RFB n. 971/09. Ademais, foi considerado como faturamento apenas os recebimentos da empresa oriundos de prefeituras municipais (não foram considerados eventuais recebimentos oriundos de outras esferas do poder público nem da iniciativa privada).

105. Trata-se, portanto, de uma indicação da incompatibilidade das empresas executoras com os contratos firmados, na medida em que não teriam funcionários suficientes para execução dos mesmos. Por outro lado, esse achado pode indicar também que a empresa não declarou seus funcionários na RAIS ou subcontratou a execução dos serviços, o que não representariam, por si sós, riscos quanto a execução das obras nos prazos previstos.

106. Em alguns casos, além dessa incompatibilidade, foram detectadas outras inconsistências como a existência de sócios das empresas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e empresas que nunca tiveram funcionários declarados na RAIS, conforme situação detalhada no Anexo 3. Em síntese, o Cadastro Único é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou renda mensal total de até três salários mínimos.

107. Nem todos os convênios objeto do estudo foram analisados, tendo em vista que algumas empresas não foram identificadas e, em parte dos convênios, os contratos para realização das obras ainda não foram firmados.

108. Citem-se como exemplos da ocorrência deste achado: o convênio Siafi 668765, firmado entre a Funasa e a prefeitura de Mogeiro/PB em 2011, para execução do sistema de esgotamento sanitário nesse município, com valor total de R\$ 2,6 milhões. De acordo com o Sigob as obras estão paralisadas com menos de 10% de execução. Em inspeção in loco constatou-se que as obras estavam paralisadas há mais de um ano e não havia frentes de trabalho no local. Em consulta ao Sagres do TCE/PB verificou-se que a empresa contratada faturou em 2013 junto às prefeituras do estado o montante de R\$ 408 mil, mas, de acordo com a RAIS, a empresa não teve nenhuma despesa com pagamento de pessoal nesse mesmo ano.

109. O convênio Siafi 628197, firmado entre a Funasa e a prefeitura de Vista Serrana/PB em 2007, referente à execução do sistema de esgotamento sanitário nesse município, com valor total de R\$0,6 milhão. De acordo com o Sigesan as obras estão em execução com 56% de execução, com a última liberação de recursos em 26/11/2013. Ocorre que, em consulta ao Sagres do TCE/PB, verificou-se que a empresa faturou em 2013 junto às prefeituras do estado o montante de R\$ 3,7 milhões, mas, de acordo com a RAIS, a empresa teve despesas com apenas 2 funcionários, no valor total anual de R\$ 21 mil.

110. Esse tipo de ocorrência representa riscos para a conclusão dos empreendimentos nos prazos previstos. Destaca-se também problemas referentes a existência de fraudes referentes a adoção de empresas de fachada para realização de obras públicas, a exemplo do apurado pelo TCU nos Acórdãos 2.675/2012 e 802/2014, ambos do Plenário.

111. Para tentar minimizar os efeitos danosos aos objetivos dos convênios, cabe aos concedentes exigir uma fiscalização mais atuante dos convenientes e também realizar um acompanhamento mais efetivo dos ajustes. No âmbito do Acórdão 198/2013-Plenário, o TCU recomendou à Funasa, entre outros:

9.3.2. aprimore a análise de seleção dos proponentes para que, anteriormente à distribuição dos recursos, sejam considerados selecionados apenas aqueles que apresentem reais condições estruturais para elaboração de projetos básicos, contratação e acompanhamento de obras;

9.3.4. institua mecanismos formais que disciplinem as visitas técnicas realizadas pelos Serviços de Convênios das Superintendências Estaduais, em especial, relativos à escolha

*das transferências a serem selecionadas e priorizadas, e às rotinas de obtenção e análise da documentação que subsidia os repasses financeiros aos convenentes;*

*9.3.5. formalize procedimentos a serem observados e ações a serem adotadas frente às principais irregularidades constatadas, e forneça apoio e capacitação para implementação de rotinas referentes à análise dos processos licitatórios e de contratação realizados pelos convenentes;*

*(...)*

*9.3.17. realize estudo para identificar as informações necessárias a serem obtidas dos convenentes, com a respectiva periodicidade, para acompanhamento pela Fundação das obras em execução;*

*b) Critérios:*

*- Art. 7º do Decreto 76.900/1975.*

*c) Evidências:*

*112. A seguir apresentam-se as evidências utilizadas:*

- Portal da Transparência;*
- Sistema Integrado de Monitoramento de Convênios (Sismoc);*
- Sistema Integrado de Gerenciamento de Obras (Sigob);*
- Sistema Gerencial de Acompanhamento de Projetos de Saneamento (Sigesan);*
- Sistema Nacional de Informações das Cidades (Snic);*
- Sistema de Acompanhamento de Obras (Siurb);*
- Respostas das diligências pelos convenentes;*
- Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).*

*d) Objetos nos quais o achado foi constatado:*

*113. Vide situação detalhada dos convênios no Anexo 3.*

*114. O achado foi constatado nos seguintes convênios (número Siafi), discriminados por estado:*

- PE: 657657, 657662, 657759, 662270, 666570;*
- PB: 593861, 628197, 644732, 648683, 649942, 650064, 657589, 666558, 668765;*
- RN: 649458, 668721;*
- CE: 646291, 657788.*

*e) Causas da ocorrência*

*115. Entre as possíveis causas, tem-se: fiscalização deficiente e processo licitatório mal conduzido.*

*f) Efeitos/ consequências (potenciais)*

*116. Entre os efeitos/ consequência, destacam-se: obras inacabadas e/ou com qualidade deficiente, não atingimento dos objetivos almejados e convênios não concluídos.*

*g) Conclusão*

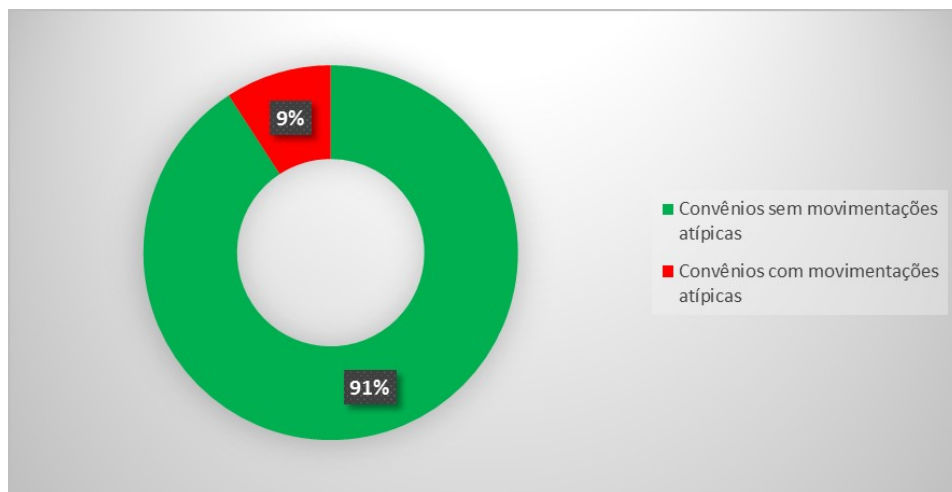
117. Do exposto, tem-se que 13% dos convênios cujas obras estão “em execução” ou “paralisadas” tem empresas contratadas com capacidade operacional incompatível com a execução das mesmas. Tal situação indica dificuldades adicionais para cumprimento dos prazos estabelecidos para conclusão das obras, além de riscos adicionais quanto à ocorrência de fraudes.

IV.5. *Movimentações atípicas nas contas específicas dos convênios*

a) *Situação encontrada*

118. Este achado ocorreu em 13 do total de 142 convênios (9%). Ressalta-se que as análises foram limitadas aos convênios cujas contas específicas são no Banco do Brasil, por meio do Sistema de Repasse de Recursos de Projetos do Governo (RPG). Não foram analisadas as contas na Caixa Econômica tendo em vista que o TCU não tem acesso ao sistema informatizado da Caixa Econômica que fornece acesso aos extratos das contas. A figura a seguir ilustra a proporção encontrada.

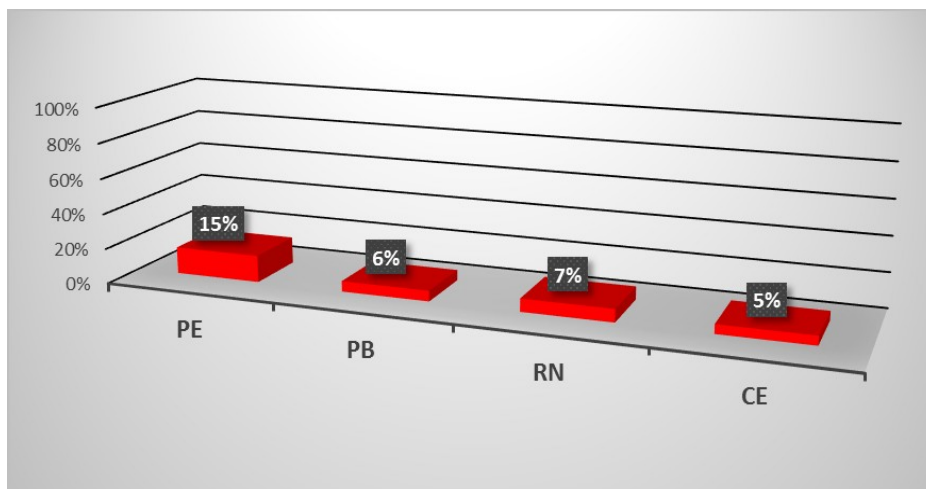
Figura 13: Convênios com movimentações atípicas nas contas específicas



Fonte: elaborado pelos autores

119. A figura seguinte apresenta o percentual de incidência deste achado em cada estado da área de estudo:

Figura 14: Percentual de convênios com movimentações financeiras atípicas em cada estado



Fonte: elaborado pelos autores

120. Foram realizadas as seguintes análises nas movimentações das contas específicas: (i) ocorrência de saques em espécie; (ii) saída de recursos para outras contas dos convenientes; e (iii) verificação, para as obras não iniciadas, da ocorrência de saídas relevantes de recursos.

121. Citem-se como exemplo deste tipo de ocorrência: o convênio Siafi 649942, firmado entre a Funasa e a prefeitura de Sapé/PB em 2008, para execução do sistema de esgotamento sanitário nesse município, com valor total de R\$5,7 milhões. De acordo com o Sigesan as obras estão em andamento com 11% de execução. Em análise do extrato bancário, verificou-se a ocorrência de seis débitos na conta específica do convênio, nos valores de R\$ 300.000,00, R\$ 130.000,00, R\$ 96.000,00, R\$ 300.000,00, R\$ 110.000,00 e R\$ 215.000,00 para transferência para outra conta da prefeitura, sem retorno, nos dias 12/07/2012, 01/08/2012, 10/08/2012, 10/08/2012, 14/08/2012 e 18/09/2012, totalizando a quantia de R\$ 1,1 milhão. Esta constatação foi objeto de representação ao TCU, e está sendo tratada no processo TC 038.930/2012-9.

122. Outro exemplo é o convênio 657651, firmado entre a Funasa e a prefeitura de Pombal/PB em 2009, para execução do sistema de esgotamento sanitário nesse município, com valor total de R\$ 5,1 milhões. De acordo com o Sigesan as obras estão em execução com 70% de avanço, tendo a última liberação de recursos ocorrida em 22/3/2013. Em inspeção in loco verificou-se que a obra estava quase concluída, no entanto estava paralisada e com redução no escopo inicialmente previsto. Em análise do extrato da conta específica do convênio constatou-se a ocorrência de dois saques em espécie nos valores de R\$ 501.113,74 e R\$ 515.445,26, nos dias 7/6/2011 e 20/7/2011, respectivamente. Este achado será objeto de representação em processo apartado.

123. O entendimento do TCU sobre a matéria é no sentido de que os saques em espécie nas contas que detêm recursos de convênio contrariam os normativos legais vigentes. Além disso, tais atos impedem o estabelecimento de nexos de causalidade entre os saques realizados e a execução do objeto pactuado por meio de convênio ou congênere custeado com recursos federais, o que prejudica a prestação de contas do convênio.

124. É vedada a realização de saques em espécie das contas específicas dos convênios com o Governo Federal, da mesma forma não é permitida a movimentação dos recursos do convênio para outras contas do conveniente.

125. No âmbito do Acórdão 198/2013-Plenário, o TCU recomendou à Funasa, entre outros, a celebração de acordo de cooperação com o Banco do Brasil para possibilitar o acesso aos extratos das contas específicas dos convênios, nos seguintes termos:

9.3.10. celebre acordo com o Banco do Brasil para que as áreas envolvidas em atividades de acompanhamento e fiscalização de transferências acessem o sistema informatizado Repasse de Recursos de Projeto de Governo;

9.3.11. caso o acordo citado no item 9.3.10 seja celebrado, utilize o sistema informatizado Repasse de Recursos de Projeto de Governo na seleção e priorização de transferências a serem auditadas ou visitadas in loco, na análise de prestação de contas e nos demais controles relativos à utilização das contas bancárias das transferências firmadas;

b) Critérios:

- Art. 20 da IN/STN 1/1997;
- Art. 50 da Portaria Interministerial 127/2008;
- Acórdão 264/2007-1a Câmara.
- Acórdão 1.099/2007-2a Câmara;
- Acórdão 274/2008-Plenário;

- Acórdão 1.385/2008-Plenário;
- Acórdão 2.831/2009-2a Câmara.

*c) Evidências:*

126. *A seguir apresentam-se as evidências utilizadas:*

- Portal da Transparência;
- Respostas das diligências pelos convenientes;
- Sistema de Repasse de Recursos de Projetos do Governo (RPG) do Banco do Brasil.

*d) Objetos nos quais o achado foi constatado:*

127. *Vide situação detalhada dos convênios no Anexo 3.*

128. *O achado foi constatado nos seguintes convênios (número Siafi), discriminados por estado:*

- PE: 569648, 633318, 636695, 649670, 652128, 657759, 672416;
- PB: 573802, 649942, 657651;
- RN: 557704, 590956;
- CE: 555410.

*e) Causas da ocorrência*

129. *Entre as possíveis causas, tem-se: deficiência nos controles internos e fiscalização deficiente.*

*f) Efeitos/ consequências (potenciais)*

130. *Entre os efeitos/ consequência, destacam-se: utilização dos recursos do convênio em fins diversos, obras inacabadas, não atingimento dos objetivos almejados e convênios não concluídos.*

*g) Conclusão*

131. *Do exposto, tem-se que 9% dos convênios apresentaram indícios de movimentações atípicas nas contas específicas. Eventual celebração de acordo de cooperação entre a Funasa e o Banco do Brasil possibilitaria uma atuação tempestiva da autarquia no sentido de mitigar os problemas oriundos de movimentações atípicas nas contas bancárias, nos termos recomendados pelo TCU anteriormente.*

IV.6. *Risco das águas do Pisf serem poluídas pelo lançamento de esgoto*

*a) Situação encontrada*

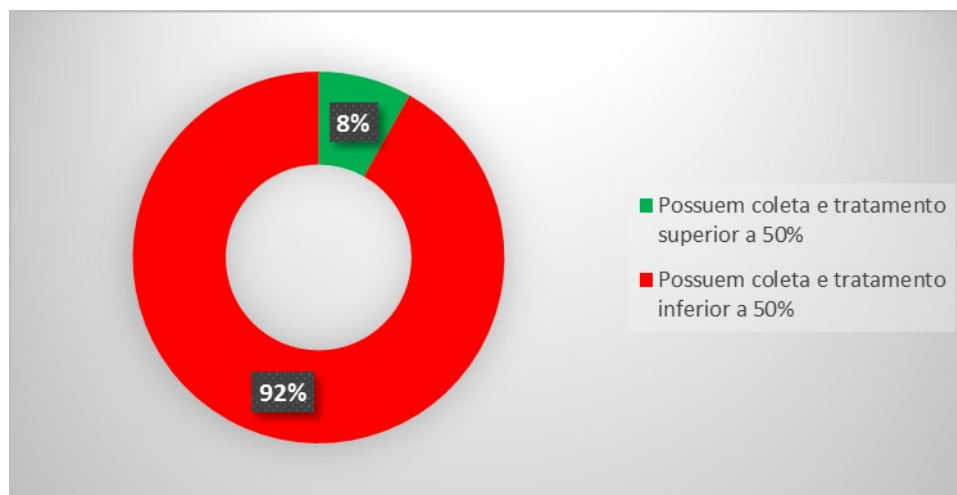
132. *Este achado ocorreu em 66 municípios (77%) de um total de 86 da área de influência direta. Identificaram-se os municípios da área de influência direta (AID) que têm menos de 50% de coleta e tratamento de esgoto urbano e não têm convênio para obras de esgoto ou têm convênios mas com indícios de irregularidades. De início identificaram-se quais os municípios da AID que tem menos de 50% de coleta e tratamento de esgoto (com base no SNIS). Desses, identificaram-se os que não têm convênio para obras de esgoto ou os municípios que têm convênio com algum dos achados listados acima (itens IV.1-IV.5).*

133. *Subsidiariamente, as companhias estaduais de saneamento foram questionadas a respeito da existência de obras em execução com recursos próprios envolvendo sistemas de esgotamento sanitário nos municípios da AID. No caso de Pernambuco, foi verificada também a existência de*

obras em execução sob a responsabilidade da Codevasf. Nos casos em que foram identificadas obras nessas situações, os municípios foram excluídos da lista.

134. Dos 86 municípios da AID, 7 têm coleta e tratamento de esgoto superior a 50%, enquanto 79 municípios têm percentual inferior a 50%, conforme figura a seguir:

Figura 15: Situação da coleta e tratamento de esgoto nos municípios da AID



Fonte: elaborado pelos autores

135. Dos 79 restantes, em 49 municípios não foi identificada a existência de convênio ou obras de esgotamento sanitário, além desses, em 17 municípios foram identificados convênios federais, mas apresentaram indícios de irregularidades (conforme achados anteriores, itens IV.1-IV.5), o que põe em risco a efetividade dos mesmos, totalizando 66 municípios (77%).

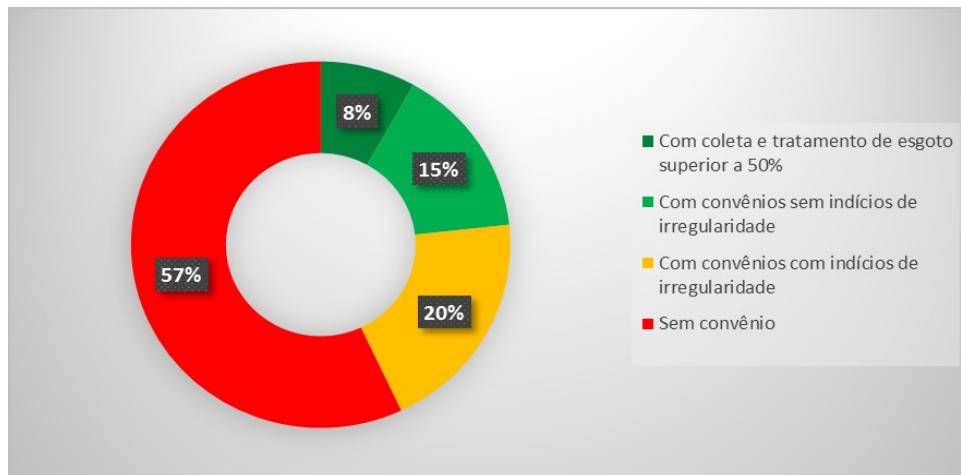
136. A figura seguinte ilustra a situação de risco de poluição das águas, considerando que dos 86 municípios da AID, 66 apresentaram problemas com relação à situação da coleta e tratamento de esgoto e à existência de obras de esgoto para sanear a situação.

137. Dos 79 restantes, em 49 municípios não foi identificada a existência de convênio ou obras de esgotamento sanitário, além desses, em 17 municípios foram identificados convênios federais, mas apresentaram indícios de irregularidades (conforme achados anteriores, itens IV.1-IV.5), o que põe em risco a efetividade dos mesmos, totalizando 66 municípios (77%).

138. A figura seguinte ilustra a situação de risco de poluição das águas, considerando que dos 86 municípios da AID, 66 apresentaram problemas com relação à situação da coleta e tratamento de esgoto e à existência de obras de esgoto para sanear a situação.

139. A figura seguinte apresenta mais detalhes com relação à situação dos 86 municípios da AID. Observa-se que a maioria dos municípios não tem convênio para execução de obras.

*Figura 16: Detalhamento da situação dos municípios da AID*



Fonte: elaborado pelos autores

140. Ressalta-se que esta constatação é um indicativo do risco de poluição das águas do Pisf. Obviamente que existem diversas variáveis envolvidas, entre as quais a população dos municípios, na medida em que quanto maior a população, tende-se a gerar mais efluentes e, conseqüentemente, maior a carga poluidora, além da distância entre os centros urbanos e os mananciais, o volume dos reservatórios e vazões dos cursos d'água atingidos. Estimativas mais precisas das conseqüências de despejos sanitários in natura devem ser realizadas com o apoio de modelos matemáticos e de dados mais detalhados das condições locais, conforme reiteradamente mencionado nos pareceres técnicos do Ibama que embasaram o licenciamento ambiental do Projeto.

141. Citem-se como exemplos: a situação do município de Cajazeiras/PB, com população de 58 mil habitantes, sendo 81% urbana. Nesse município há 17% de coleta e tratamento de esgoto, conforme consta no Snis. Tem-se que o município faz parte da bacia de contribuição do rio Piranhas-Açu, que receberá as águas do Pisf. Em que pese a identificação de dois convênios federais para ampliação do sistema de esgotamento sanitário, têm-se que ambos estão paralisados e com vigências vencidas.

142. Outro exemplo é o município de Iguatu/CE, com população de 96 mil habitantes, sendo 77% na área urbana, de acordo com o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE 2010. Nesse município há 19% de coleta e tratamento de esgoto, conforme consta no Snis. Trata-se de um município na bacia de contribuição do rio Jaguaribe, que receberá as águas do Pisf, a montante do reservatório do Castanhão. No entanto, não foi identificado convênio federal para ampliação de sistema de esgoto no município.

143. Os 86 municípios da AID têm uma população total de 1.668.334, de acordo com o censo 2010 do IBGE. A população dos 66 municípios objeto deste achado é de 1.183.202 (71%). Entende-se que essa situação além de indicar riscos relacionados a danos ambientais, pode prejudicar os benefícios esperados para o Pisf.

144. Observa-se que o risco de poluição por efluentes sanitários foi objeto de apontamento pelo TCU quando da realização de auditoria operacional no Projeto, no ano de 2005, quando avaliaram-se as perspectivas de cumprimento dos objetivos e identificaram-se ameaças e oportunidades de melhoria, conforme Acórdão 2017/2006-Plenário. Entre os apontamentos da auditoria, destaca-se o "Achado 9 - Não há garantias de que os benefícios do Projeto serão completamente alcançados devido às deficiências na operação e distribuição dos recursos hídricos e na captação do esgoto nos estados a serem beneficiados pelo Pisf". Entre outros, o TCU exarou recomendação no sentido de que o MI (o monitoramento das medidas adotadas pelo MI consta no próprio TC 019.081/2005-4):

9.1.11. estude a possibilidade, em articulação com o Ministério das Cidades, de:

9.1.11.1. expandir o programa de compensação ambiental, que versa sobre o saneamento, com vistas a aperfeiçoar a coleta e o tratamento de esgoto de todas as localidades que estejam lançando seus esgotos in natura nos corpos hídricos que servirão de canal natural para as águas transpostas pelo PISF (item 204);

145. O gerenciamento de um empreendimento com o porte do Pisf, que além das obras dos canais em si, envolve uma série de ações complementares, com participação de outros entes públicos, nas esferas federal, estadual e municipal, contempla uma série de dificuldades ao órgão coordenador do Projeto. Apontamentos nesse sentido foram objeto de auditorias anteriores do TCU, a exemplo do conteúdo dos Acórdãos 1457/2012 e 2.058/2013, ambos do Plenário. O Acórdão 1457/2012 tratou do Programa de Revitalização do rio São Francisco, considerado como fator crítico para o sucesso da transposição. Ademais, o TCU apontou diversas dificuldades inerentes à articulação institucional e intergovernamental. Por sua vez, o Acórdão 2.058/2013-Plenário concluiu pela existência de graves dificuldades do MI no acompanhamento das diversas obras envolvidas diretamente nos canais da transposição. Entre outros, foi apontado que paralisações nas obras e atrasos no cronograma de execução poderiam ser diminuídas caso a atuação do Ministério fosse mais proativa. O monitoramento das medidas adotadas pelo MI consta nos processos, TCs 026.570/2011-4 e 008.894/2013-2, respectivamente.

146. Tem-se portanto, que a atuação do Ministério no tocante à coordenação e execução das obras relacionadas ao Pisf foi objeto de análise do TCU em diferentes situações, oportunidades que resultaram em proposições para melhorar a atuação do órgão.

b) Critérios:

- Art. 37 da Constituição Federal;
- Estudo de Impacto Ambiental do Pisf (Capítulo 4 - Áreas de estudo);
- Programa de apoio ao saneamento básico (PBA 32) do Pisf;
- Parecer N° 031/2005 - COLIC/CGLIC/DILIQ/IBAMA (Análise do EIA/RIMA do Pisf);
- Parecer técnico N° 15 /2007 – COHID/CGENE/DILIC/IBAMA (Análise Técnica do Plano Básico Ambiental e das condicionantes da Licença Prévia do Pisf);
- Acórdão 2017/2006-TCU-Plenário (Auditoria Operacional no Pisf);
- Acórdão 2058/2013-TCU-Plenário (Auditoria de Conformidade nas obras do Pisf);
- Acórdão 402/2011-TCU-Plenário (FOC em convênios do MCidades);
- Acórdão 198/2013--TCU Plenário (Auditoria Operacional na Funasa);
- Parág. 10 do art. 2º, inc. III, IV e V do art. 7º, inc. II do parág. 4º do art. 21 e art. 22 da Instrução Normativa STN 1/1997;
- Inc. VI e VII do art. 43, art. 54 e inc. II do art. 68 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;
- Itens 12.6, 15.1 e 15.2 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades;
- Inc. II do art. 4º, inc. II, III e IV do art. 5º e art. 14 da Portaria Funasa 902/2013.

c) Evidências:

147. A seguir apresentam-se as evidências utilizadas (o Snis foi utilizado para obter a situação do esgotamento sanitário nos municípios; o Portal da transparência foi utilizado para identificação

*inicial dos convênios relacionados a obras de esgoto, enquanto que o restante foi utilizado para obter informações adicionais sobre a execução das obras):*

- *Sistema Nacional de Saneamento (Snis)*
- *Portal da Transparência;*
- *Sistema Integrado de Monitoramento de Convênios (Sismoc);*
- *Sistema Integrado de Gerenciamento de Obras (Sigob);*
- *Sistema Gerencial de Acompanhamento de Projetos de Saneamento (Sigesan);*
- *Sistema Nacional de Informações das Cidades (Snic);*
- *Sistema de Acompanhamento de Obras (Siurb);*
- *Respostas das diligências pelos convenentes.*

*d) Objetos nos quais o achado foi constatado:*

*148. Vide situação detalhada no Anexo 3.*

*149. O achado foi constatado nos seguintes municípios da AID, discriminados por estado:*

*- PE: Betânia, Custodia, Floresta, Ibimirim, Mirandiba, Orocó, Petrolândia, São José do Belmonte, Sertânia, Terra nova, Verdejante;*

*- PB: Aguiar, Aparecida, Bom Jesus, Boqueirão, Cabaceiras, Cajazeiras, Camalau, Caraúbas, Coremas, Marizópolis, Monte Horebe, Paulista, Piancó, Poço de José de Moura, Pombal, Riacho dos Cavalos, São Bento, São Domingos, São Domingos do Cariri, São João do Rio do Peixe, São José de Piranhas, Sousa, Triunfo, Uiraúna;*

*- RN: Francisco Dantas, Itajá, Itaú, José da Penha, Jucurutu, Luis Gomes, Major Sales, Marcelino Vieira, Rafael Fernandes, Santana do Matos, São Fernando, São Francisco do Oeste, Taboleiro Grande;*

*- CE: Alto Santo, Aurora, Baixio, Barro, Brejo Santo, Cedro, Iguatu, Ipaumirim, Jaguaratama, Jaguaribe, Jati, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Orós, Penaforte, Umari.*

*e) Causas da ocorrência*

*150. Entre as possíveis causas, tem-se: falta de governança.*

*f) Efeitos/ consequências (potenciais)*

*151. Entre os efeitos/ consequência, destacam-se: diminuição dos benefícios esperados do projeto e poluição de recursos hídricos em função da ausência de esgotamento sanitário.*

*g) Conclusão*

*152. Do exposto, tem-se um elevado número de municípios da área de influência direta que podem poluir as águas do Pisf em função da ausência de coleta e tratamento de esgotamento sanitário. Alertas nesse sentido já foram contemplados no Programa de Apoio ao Saneamento Básico (PBA32), cujo responsável pela implementação é o próprio MI, a exemplo do trecho transcrito a seguir:*

*d) Apoio à implantação de sistemas de coleta e tratamento primário de esgotos*

*O empreendedor continuará apoiando os Estados e Municípios, prioritariamente na Área de Influência Direta do Projeto, junto aos órgãos federais do setor de saneamento básico (Ministérios das Cidades e da Saúde) no sentido de obter prioridade na aplicação de recursos federais, em*

*associação com recursos locais (estados e municípios), na coleta, tratamento e disposição adequada dos esgotos sanitários urbanos.*

#### *IV.7. Outras análises efetuadas*

*153. Além das análises que resultaram nos achados mencionados, foram realizados outros procedimentos de auditoria no sentido de verificar a ocorrência de obras iniciadas sem licença ambiental de instalação, projetos sem Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), obras sem ART de fiscalização, obras sem ART de execução e empresas contratadas com declaração de inidoneidade. Conforme detalhado nos subtítulos a seguir, não foram identificados aspectos relevantes quanto a essas verificações.*

##### *a) Obras iniciadas sem licença ambiental de instalação*

*154. Com base nos cruzamentos realizados, não foi possível identificar obras nessa situação. O procedimento de auditoria consistiu em verificar, para os municípios da área de estudo, se as obras classificadas como “em execução” ou “paralisadas” possuem licenciamento ambiental. Confrontou-se a relação dos convênios com as licenças ambientais expedidas (de instalação). Em adição, confrontaram-se as informações prestadas pelos convenentes (diligências) com as do órgão ambiental. Não foi objeto desta análise a verificação da validade das licenças de instalação.*

*155. Com base em entrevistas realizadas identificou-se que a apresentação da licença é uma exigência básica dos concedentes para liberação de recursos do convênio.*

*156. Considerando a não identificação deste achado, as limitações descritas no subtítulo “2.5 - Limitações inerentes à auditoria” e que os objetivos desta auditoria consistem em uma abordagem geral dos problemas e gargalos, não se torna necessária, nesta etapa, a manifestação dos responsáveis com relação a esse aspecto. Com base no constatado nos testes de auditoria, a ausência de licença ambiental não se apresenta como possível gargalo para a execução e conclusão das obras.*

##### *b) Obras iniciadas sem ARTs de projeto*

*157. Com base nos cruzamentos realizados, não foi possível identificar obras nessa situação. Verificou-se, para os municípios da área de estudo, se as obras classificadas como “em execução” ou “paralisadas” possuem projeto básico e/ou executivo. Confrontou-se a relação dos convênios com as ARTs de projeto básico (idem para projeto executivo). Em adição, confrontaram-se as informações prestadas pelos convenentes com as do Crea. No caso da identificação de ART de projeto, concluiu-se pela não ocorrência do achado.*

*158. De forma semelhante ao relatado no achado anterior, identificou-se que a apresentação da ART é uma exigência básica dos concedentes para liberação de recursos do convênio.*

*159. Em que pese a existência de ART, verificou-se que, frequentemente, as anotações de responsabilidade técnica são bem anteriores ao início das obras, podendo indicar a desatualização dos projetos.*

*160. Considerando que este achado não foi constatado, as limitações descritas no subtítulo “2.5 - Limitações inerentes à auditoria” e que os objetivos desta auditoria consistem em uma abordagem geral dos problemas e gargalos, não se torna necessária, nesta etapa, a manifestação dos responsáveis com relação a esse aspecto. Com base no constatado nos testes de auditoria, a ausência de ART de projeto não se apresenta como possível gargalo para a execução e conclusão das obras.*

##### *c) Obras sem ART de fiscalização*

*161. Para algumas obras não foram identificadas as respectivas ARTs de fiscalização, no entanto, esse tipo de ocorrência não ocorreu em quantidade relevante, motivo pelo qual não foi tratado como achado no âmbito deste relatório.*

*d) Obras sem ART de execução*

162. *Esse tipo de ocorrência também não ocorreu em quantidade relevante, motivo pelo qual não foi tratado como achado no âmbito deste relatório.*

*e) Empresas contratadas com declaração de inidoneidade*

163. *Um dos procedimentos de auditoria empregados verificou a ocorrência de contratações de empresas com declaração de inidoneidade vigente. Foi identificado apenas um caso, nos convênios Siafi 606925 e 606926, ambos para execução de sistema de esgoto em Mossoró/RN no ano de 2007, firmados pelo Ministério das Cidades e governo do estado e prefeitura, respectivamente, nos valores de R\$ 11 milhões e R\$ 36,1 milhões. Essa empresa foi declarada inidônea pelo TCU no âmbito do Acórdão 1.433/2010-Plenário, com validade de 25/2/2014 a 25/2/2017. No entanto, a contratação dessa empresa nos dois convênios se deu antes da promulgação do trânsito em julgado.*

164. *Na PB e no CE constatou-se a existência de empresas contratadas com suspensões vigentes, no âmbito dos convênios 755157, 668805 e 657646, mas com base no art. 87, inc. III da Lei de Licitações, que impede a contratação apenas no âmbito da entidade que imputou a pena, não impedindo contratações no âmbito da Administração Pública como um todo.*

**V. INSPEÇÕES IN LOCO**

165. *Com o intuito de validar e complementar as informações obtidas junto às bases de dados consultadas na presente auditoria, a então Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana (SecobInfra) realizou inspeções “in loco”, que objetivaram verificar aspectos como:*

*(i) operacionalização do sistema de esgotamento sanitário: há previsão para execução do sistema de esgoto como um todo, contemplando ligação domiciliar, coleta, transporte e tratamento?*

*(ii) situação de execução da obra: está paralisada? Está sendo deteriorada? Qual o ritmo de execução? Como está o cronograma?*

*(iii) perspectivas para conclusão do empreendimento: há recurso orçamentário frente a eventuais alterações de projeto?*

166. *A seleção dos convênios foi realizada considerando prioritariamente os convênios nos municípios da área de influência direta (visto que estão relacionados a um maior risco de poluição das águas do Pisf) e com obras iniciadas (e não concluídas; portanto em execução ou paralisadas). Ao todo, foram inspecionadas 14 obras, sendo 1 em PE, 8 na PB, 2 no RN e 3 no CE, cujos relatórios constam nos TCs 030.581/2014-1, 031.707/2014-9, 030.589/2014-2 e 030.584/2014-0, respectivamente.*

167. *Com relação à PE, foi realizada inspeção no município de Parnamirim/PE (Siafi 620729), constatando-se que:*

*- a obra se encontrava em fase final de execução, estando a construtora com doze funcionários alocados para execução do empreendimento. Essas informações mostram-se aderentes aos resultados obtidos por meio das consultas e cruzamentos das bases de dados. Além disso, a equipe de auditoria apontou que não foram detectados sinais de deterioração em serviços executados, mas houve atrasos no cronograma de execução, uma vez que a obra deveria ter sido finalizada em 2010;*

*- com relação aos recursos orçamentários para conclusão das obras, apontou-se que houve alteração no valor inicialmente previsto para o empreendimento em decorrência do incremento de serviços não previstos no contrato e alteração do traçado da rede de esgoto. Mesmo com as alterações, a equipe apontou a proximidade de conclusão da obra, o que fará com que praticamente toda a cidade de Parnamirim tenha acesso aos serviços de esgotamento sanitário.*

168. Na PB, realizaram-se inspeções nos municípios de Cajazeiras (Siafi 604685 e 670677), Pombal (Siafi 657651 e 668805), Mogeiro (668765), Bonito de Santa Fé (Siafi 650064), Monteiro (Siafi 648683) e Vista Serrana (Siafi 628197), constatando-se que:

- com relação à execução, cinco das obras visitadas estavam paralisadas (Siafi 604685, 670677, 657651, 668765 e 650064), com as construtoras desmobilizadas. As demais estavam em execução (Siafi 668805, 648683 e 628197), no entanto, sem frentes de serviço no momento das inspeções, ou com pequeno número de funcionários trabalhando. Essas informações mostram-se aderentes aos resultados obtidos por meio das consultas e cruzamentos das bases de dados. Além disso, a equipe de auditoria apontou, de modo geral, sinais de deterioração em serviços executados, antes mesmo da entrada em operação, e atrasos no cronograma de execução. No tocante às perspectivas para conclusão dos empreendimentos, devido aos consecutivos aditamentos de prazos que ocorreram em todos os convênios, apontou-se incerteza quanto à definição de prazo para conclusão das obras, ainda que algumas delas se encontrem com elevado percentual de execução (Siafi 648683, 657651 e 668805);

- com relação aos recursos orçamentários para conclusão das obras, constatou-se que as obras do Município de Pombal sofreram alteração de custos (convênios 657651 e 668805), e nos demais convênios as obras não estão sendo executadas em conformidade com o projeto.

169. No RN, foram realizadas inspeções nos municípios de Jucurutu/RN (Siafi 668724) e Santana do Matos/RN (Siafi 668723), onde se constatou que:

- no tocante à execução, a obra de Jucurutu-RN (Siafi 668724) estava paralisada desde maio/2013, tendo havido distrato do contrato em 21/1/2014. Nova licitação foi realizada pelo conveniente, mas a licitação foi deserta. A obra de Santana do Mato (Siafi 668723) estava em execução, com ritmo lento, com apenas quatro funcionários alocados na obra. Essas informações mostraram-se aderentes aos resultados obtidos por meio das consultas e cruzamentos de dados. A equipe de auditoria ainda apontou, para ambas as obras, atrasos no cronograma de execução. Para a última citada, observou sinais de deterioração em serviços executados, antes mesmo da entrada em operação do sistema;

- com relação aos recursos orçamentários para conclusão das obras, apontou-se que um dos convênios (668723) teve seu valor inicialmente previsto alterado, mas há perspectivas de conclusão dessa obra. Para o outro convênio (668724), não se vislumbrou a conclusão no curto prazo, visto que os recursos foram considerados como insuficientes para suprir a conclusão das obras e dos serviços remanescentes.

170. No CE, foram realizadas inspeções nos municípios de Jaguaribe/CE (Siafi 657646 e 668744) e Icó/CE (Siafi 646291), onde se constatou que:

- com relação à execução, em Jaguaribe (Siafi 657646 e 668744), as obras estavam parcialmente executadas, mas não foi identificada nenhuma frente de serviço nesses empreendimentos. No caso de Icó (Siafi 646291), a obra estava paralisada, com os serviços executados de forma parcial, tanto os referentes à rede coletora, como estação elevatória e estação de tratamento, não tendo sido iniciadas as ligações domiciliares. Essas informações mostraram-se aderentes aos resultados obtidos por meio das consultas e cruzamentos das bases de dados;

- além disso, a equipe de auditoria informou que, em relação à obra de Icó/CE, os sucessivos aditivos ao contrato firmado demonstram a falta de gestão da prefeitura na condução do empreendimento, sem que haja perspectiva de conclusão da obra;

- com relação aos recursos orçamentários para conclusão das obras, foi apontado para a obra de Icó/CE que não havia recursos orçamentários para conclusão da mesma, uma vez que houve alteração no valor inicialmente previsto para o empreendimento.

171. *De forma geral, as inspeções in loco serviram para validar a metodologia e critérios adotados e trouxeram informações adicionais sobre as obras inspecionadas. Como regra, os projetos preveem a operacionalização do sistema de esgoto como um todo, na medida em que contemplam desde a ligação domiciliar até o tratamento dos efluentes, no entanto, em grande parte, observaram-se obras paralisadas, com etapas concluídas mas sem uso e com sinais de deterioração antes mesmo do início da utilização. Constataram-se significativos atrasos nos cronogramas previstos, ocorrendo situações em que a obra deveria durar um ano, e está a mais de 4 sem indicativos claros de quando será concluída de fato. 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 orçamentário. A figura seguinte contempla algumas fotos das obras inspecionadas.*

(...)

## VI. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

172. *Conforme orientação do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU/Segecex 4/2010, a versão preliminar do relatório de auditoria operacional foi remetida ao Ministério da Integração, à Funasa e ao Ministério das Cidades, por meio dos Ofícios Secex-PB 206/2015, 207/2015 e 208/2015, peças 12-14, respectivamente, com a finalidade de se obter comentários sobre as questões analisadas por este Tribunal.*

173. *O Ministério das Cidades, em resposta à comunicação do TCU, encaminhou o Ofício 811/2015/AECI/GM/MCIDADES, peça 16, o Ministério da Integração, por e-mail, peça 17, solicitou prorrogação de prazo até a data 25/03/2015, negada nos termos do Ofício 206/2015-SECEX/PB encaminhado, e a Funasa não se manifestou a respeito, não obstante tenha havido ciência, conforme Aviso de Recebimento-AR constante à peça 15.*

174. *O Ministério das Cidades manifestou-se com relação a dois pontos: (i) existência de possível defasagem nas informações apresentadas, alegando que alguns apontamentos estão superados; (ii) sugestão para alteração da proposta de encaminhamento, por entender que a elaboração do plano de ação contendo cronograma de adoção das medidas necessárias para sanear os problemas apontados na auditoria deve ser de responsabilidade dos convenientes, governos estaduais e municípios, restando ao Concedente o monitoramento das iniciativas e o acompanhamento do seu efetivo cumprimento.*

175. *Discorda-se do Ministério das Cidades, pois, quanto à defasagem das informações, referido Ministério não indicou de forma objetiva quais situações estavam efetivamente superadas. Em nova consulta aos sistemas de informações, realizada em 17/3/2015, observa-se que as informações se mantêm inalteradas. No entanto, ao examinar os dados por ele encaminhados, verifica-se que as datas de vigência dos convênios foram prorrogadas, portanto faz-se necessário a atualização dos sistemas. Ainda assim, mesmo considerando os novos dados, percebe-se que há convênios cuja vigência se encerrou novamente, a exemplo dos contratos de repasse 222719-60 (Siafi 612087), 224961-52 (Siafi 593850) e 224971-77 (Siafi 594686), sem que os objetos estejam concluídos, o que ratifica o achado.*

176. *Com relação à elaboração de plano de ação para saneamento das irregularidades, o MCidades, como órgão concedente, deve ter uma atuação proativa e tempestiva, em que pese não ser o responsável direto pela execução do objeto, conforme se extrai das normas previstas nos arts. 65 a 70 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011.*

177. *Pelo o exposto, os comentários analisados foram considerados insuficientes para modificar o entendimento da equipe de auditoria.*

## VII. CONCLUSÃO

178. *Realizou-se Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) de natureza operacional relacionada a obras de esgotamento sanitário nos municípios a serem beneficiados pelo Projeto de Integração do rio São Francisco, nos Estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. Utilizaram-se informações oriundas de bancos de dados e respostas de diligências encaminhadas aos convenentes, complementadas com a realização de algumas inspeções in loco. Por meio do cruzamento e análise dos dados obteve-se uma visão geral dos riscos potenciais e possíveis gargalos para conclusão das obras de esgotamento sanitário associadas ao Pisf.*

179. *O objeto da auditoria consistiu em 142 convênios, com valor total superior a R\$ 700 milhões, para execução de obras de esgoto localizadas na área de estudo, que abrangeu 399 municípios dos quatro estados a serem beneficiados pelo Pisf. Os seguintes achados foram identificados: obras não iniciadas, em ritmo lento ou paralisadas (em 78 convênios); convênios com objetos não concluídos com vigência vencida (55 convênios); obras com licença ambiental de instalação vencida (42 convênios); empresas com capacidade operacional incompatível com a execução da obra (18 convênios); movimentações atípicas nas contas específicas dos convênios (13 convênios) e; risco das águas do Pisf serem poluídas pelo lançamento de esgoto (66 municípios).*

180. *Das análises realizadas pôde-se perceber 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. Acrescenta-se a isso as reiteradas prorrogações de prazo para conclusão dos convênios e a identificação de empresas contratadas cuja quantidade de funcionários se mostra incompatível com o volume de serviços contratados. Não foram constatadas obras sem licenciamento ambiental, no entanto, em alguns casos o licenciamento estava vencido, representando riscos ambientais adicionais.*

181. *Identificaram-se problemas referentes a saques em espécie ou retirada da conta do convênio para outras contas dos convenentes. Tais ocorrências configuram-se irregularidades que podem comprometer a conclusão dos empreendimentos em face da falta de recursos.*

182. *Conclui-se pela existência de diversos gargalos na execução dos convênios federais para obras de esgoto. Observaram-se várias obras paralisadas, com etapas concluídas, mas sem uso e com sinais de deterioração antes mesmo do início da utilização. Constataram-se significativos e reiterados atrasos nos cronogramas previstos. Tem-se que vários convênios foram 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.*

183. *Mesmo com a demora para conclusão das obras, há também, de forma contraditória, várias 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 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.*

184. *Tem-se, portanto, um cenário preocupante, e que deve receber atenção dos responsáveis no sentido de solucionar os problemas identificados e buscar meios para conclusão das obras. A precária condição do esgotamento sanitário na maioria dos municípios da área de influência direta do Pisf, aliada a 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 atingimento pleno dos objetivos do projeto.*

185. *Comparando os achados identificados no presente trabalho com auditorias anteriores do TCU, restou demonstrado que os problemas encontrados nas obras de esgoto associadas ao Pisf seriam mitigados, caso os concedentes e o MI, como coordenador do Projeto de Integração, tivessem*

*adotado, tempestivamente, as medidas apontadas anteriormente pelo TCU, a exemplo dos apontamentos contidos nos Acórdãos 2.017/2006, 402/2011 1.457/2012, 198/2013 e 2.058/2013, todos do Plenário. Considerando que há, no âmbito do TCU, processos para o monitoramento dessas determinações, não se tornam necessárias novas determinações no sentido de melhorias nos procedimentos gerais para gestão de convênios relativos à execução de obras.*

186. *As manifestações dos gestores, analisadas no Item VI, não trouxeram argumentos capazes de alterar o posicionamento da unidade técnica em relação aos problemas constados no decorrer desta auditoria.*

187. *Desta forma, propõem-se o seguinte encaminhamento: (i) determinar ao MCidades e à Funasa, como concedentes, que elaborem plano de ação para saneamento das ocorrências identificadas em cada um dos convênios analisados; (ii) recomendar ao MI que envide esforços junto ao MCidades e à Funasa no sentido de aumentar a cobertura dos serviços de esgotamento sanitário, em especial para os municípios da Área de Influência Direta do Pisf; e (iii) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao MI, como coordenador do Pisf, à Casa Civil da Presidência da República como componente do Conselho Gestor do Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional –SGIB, além de responsável pelas ações do Governo, ao MCidades e à Funasa, como entidades concedentes, à CEF, como representante do MCidades em contratos de repasse, aos governos estaduais de PE, PB, RN e CE, como interessados nos benefícios potenciais oriundos do Pisf, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, à Receita federal do Brasil, tendo em vista possíveis sonegações fiscais cometidas pelas empresas contratadas, cujas capacidades operacionais mostraram-se incompatíveis com a execução das obras (subitem IV.4), às respectivas assembleias legislativas e Tribunais de Contas Estaduais e, no âmbito interno do TCU, à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hidrica e Ferroviária (SeinfraHid) e Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb).*

188. *Ademais, deve-se determinar à Secex/PB que realize o monitoramento das medidas a serem implementadas. Ao longo do monitoramento, os planos de ação a serem encaminhados pelos responsáveis devem ser avaliados, e comparadas as medidas efetivamente adotadas pelos órgãos com as medidas propostas, avaliando se persistem os achados apontados no relatório. Caso entenda necessário, no momento oportuno, a Unidade Técnica deverá submeter ao Ministro-Relator proposta de realização de audiência pública com o objetivo de discutir as medidas saneadoras necessárias, e/ou proposta para realização de inspeções in loco.*

189. *Por fim, ressalta-se que não fizeram parte do escopo do trabalho eventuais ações específicas de controle que podem ser realizadas no âmbito de cada Secex integrante da auditoria, a exemplo de representações e Tomadas de Contas Especiais.*

## VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

190. *Diante do exposto, submetam-se os autos à consideração superior, propondo:*

*a.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 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;*

*a.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;

a.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;

a.4) encaminhar cópia do presente relatório de auditoria operacional, bem como do Voto e Acórdão, ao Ministério da Integração Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério das Cidades, à Fundação Nacional de Saúde, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, à Receita Federal do Brasil, aos governos dos quatro estados que serão beneficiados pelo Pisf (Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará), às respectivas Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas Estaduais e à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHid) e Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb) do TCU;

a.5) determinar à Secex/PB o monitoramento proposto no item 187 deste relatório, mediante abertura de novo processo com essa finalidade;

a.6) apensar definitivamente os processos abertos por cada Secex durante o acompanhamento da FOC Pisf (Tc011.054/2014-0, 013.706/2014-4, 013.543/2014-8, 014.112/2014-0) a estes autos (TC 010.945/2014-8), com fulcro no inciso I, Art.2, e inciso III, Art. 40, da Resolução TCU 259/2014, com posterior encerramento dos mesmos, conforme disposto no Art. 37, desse mesmo normativo.

a.7) arquivar os presentes autos.”

7. Quando os autos já se encontravam em meu Gabinete, deu entrada expediente oriundo do Ministério da Integração Nacional, em resposta ao Ofício nº 0206/2015-TCU/SECEx-PB, de 27/02/2015 (peça 23).

8. Na ocasião, foram enviadas cópias dos Memorandos nº 157/2015/CGPA/DPE/SIH/MI, de 19/03/2015, e 103/2015/SIH/MI, de 20/03/2015, contendo as informações solicitadas pela unidade técnica.

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de fiscalização de orientação centralizada de natureza operacional 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.

2. O trabalho foi coordenado pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB), tendo contado com o apoio das Secretarias de Controle Externo nos Estados de Pernambuco, do Rio Grande do Norte e do Ceará (Secex/PE, Secex/RN e Secex/CE).

3. Como justificativa para a realização dos trabalhos, a unidade técnica aduziu que a implantação de sistemas de esgotamento sanitário nos municípios que serão beneficiados pelo Pisf, em especial nos municípios da Área de Influência Direta (AID), constitui medida capaz de maximizar os efeitos positivos do Pisf, tendo em vista que despejos de esgotos sanitários nos corpos d'água integrados ao projeto poderão comprometer a qualidade de suas águas.

4. Dessa forma, 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.

5. Especificamente, 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.

6. Para tanto, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

a) A Administração está tomando providências com vistas a solucionar a situação de paralisação, ritmo lento da execução ou atraso para início das obras?

b) O tipo do empreendimento exige licença ambiental e realizou todas as etapas para esse licenciamento?

c) Há projeto básico/executivo para a licitação/execução da obra?

d) A execução do convênio/contrato está sendo adequada?

e) A Administração está tomando providências com vistas a evitar a poluição das águas do Pisf por despejos de esgotos?

7. A Secex/PB seguiu a seguinte metodologia: (i) realização de Painel de Referência com especialistas para definição dos procedimentos de auditoria; (ii) coleta e atualização de dados; (iii) cruzamento e análise dos resultados; (iv) reuniões técnicas; (v) elaboração de relatórios parciais; (vi) inspeções **in loco** para fins de validação dos dados obtidos por meio dos sistemas de informações; e (vii) relatório final com oportunidade para manifestação preliminar dos gestores responsáveis.

8. Segundo a unidade técnica, tal metodologia 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.

9. Ao final, foram analisados 142 convênios, com valor total superior a R\$ 700 milhões. A Secex/PB identificou os seguintes achados: obras não iniciadas, em ritmo lento ou paralisadas (em 78 convênios); convênios com objetos não concluídos com vigência vencida (55 convênios); obras com licença ambiental de instalação vencida (42 convênios); empresas com capacidade operacional

incompatível com a execução da obra (18 convênios); movimentações atípicas nas contas específicas dos convênios (13 convênios) e; risco das águas do Pisf serem poluídas pelo lançamento de esgoto (66 municípios).

10. A unidade técnica 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 Secex/PB 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.

11. Outrossim, 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 convenentes. Tais ocorrências configuram-se irregularidades que podem comprometer a conclusão dos empreendimentos em face da falta de recursos.

12. Quanto à execução física, as inspeções em campo se depararam com obras paralisadas, com etapas concluídas, mas sem uso e com sinais de deterioração antes mesmo do início da utilização. Constataram-se 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.

13. A Secex/PB 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.

14. 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 atingimento pleno dos objetivos do projeto.

15. A Secex/PB apontou a existência de outros trabalhos que abordaram os riscos, ameaças e oportunidades de melhoria na atuação do Ministério das Cidades, do Ministério da Integração Nacional e, especialmente, no atingimento dos objetivos do Pisf (Acórdãos 2.017/2006, 402/2011 1.457/2012, 198/2013 e 2.058/2013, todos do Plenário). Nesse cenário, assinalou que problemas encontrados na presente fiscalização seriam mitigados caso os concedentes e o Ministério da Integração Nacional, como coordenador do Pisf, tivessem adotado, tempestivamente, as medidas determinadas nas aludidas deliberações.

16. A unidade técnica submeteu o relatório de auditoria à apreciação dos gestores do Ministério da Integração Nacional, da Funasa e do Ministério das Cidades. Porém, as respostas apresentadas não trouxeram argumentos capazes de alterar o posicionamento da Secex/PB com relação aos problemas constatados.

17. Com isso, a unidade técnica propôs que fosse determinado ao Ministério das Cidades e à Fundação Nacional da Saúde (Funasa) que remetessem ao Tribunal plano de ação, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias para sanear os problemas apontados nos convênios (listou); que fosse recomendado ao Ministério da Integração Nacional que intensificasse as ações junto ao Ministério das Cidades e à Funasa, 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; que fosse encaminhada cópia do relatório de auditoria operacional, juntamente com o relatório, voto e acórdão a diversas autoridades, dentre os quais os Ministérios interessados, a Funasa, a Casa Civil, o Congresso Nacional, dentre outros; que fosse determinada à Secex/PB que monitorasse o cumprimento das medidas supramencionadas; que fosse promovido o apensamento dos processos abertos por cada Secex durante o acompanhamento da FOC PISF a este feito; e que fossem arquivados os presentes autos.

18. Quando o processo já se encontrava em meu Gabinete, deu entrada expediente oriundo do Ministério da Integração Nacional, em resposta ao Ofício nº 0206/2015-TCU/SECEX-PB, de 27/02/2015.

19. Feito esse necessário resumo passo a decidir.

20. Conforme visto, o quadro apresentado pela Secex/PB 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.

21. 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 ter sido materializado, o que prejudicaria a finalidade principal do PISF de aumentar a segurança hídrica da população da região.

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.

24. Trabalhos como esse são importantes para levantar os dados sobre a atuação da Administração Pública, especificamente quanto ao atingimento de seus resultados. Todavia, o ideal seria que se aprofundasse o exame das causas e, em seguida, se formulasse, juntamente com as instâncias interessadas, um modelo lógico de ações, atividades, produtos, resultados intermediários e final, que pudessem, inclusive, ser avaliado por indicadores de desempenho.

25. Nesse passo, creio que a proposta da Secex/PB de instar a Funasa e o Ministério das Cidades a elaborarem um plano de ação pode ser um marco inicial para o aperfeiçoamento do processo de governança dos convênios e instrumentos congêneres, a partir da identificação de soluções para o enfrentamento dos problemas constatados na presente fiscalização.

26. Numa próxima etapa, pode-se pensar em indicadores de desempenho, a fim de permitir o contínuo monitoramento da eficácia dos aludidos órgãos na consecução de suas políticas públicas instrumentalizadas por meio de convênios e demais instrumentos de repasse.

27. Em acréscimo à proposta da unidade técnica, reputo adequado encaminhar cópia do relatório de auditoria, assim como do voto e do acórdão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, a fim de permitir que tais órgãos exerçam o controle parlamentar sobre os fatos ora narrados, segundo sua conveniência e oportunidade.

28. Com relação ao expediente oriundo do Ministério da Integração Nacional, enviado após o pronunciamento da unidade técnica, entendo que os documentos podem ser analisados em conjunto com as respostas a serem trazidas em cumprimento à deliberação que ora se propõe, ou seja, por ocasião de seu monitoramento.

29. O único ponto de divergência com a Secex/PB diz respeito à proposta de apensamento dos outros processos abertos por cada Secex durante o acompanhamento da FOC Pisf (TC 011.054/2014-0, 013.706/2014-4, 013.543/2014-8, 014.112/2014-0) a estes autos. No caso, julgo que tal medida deve ser avaliada em cada um dos processos, segundo suas especificidades fáticas.

30. No mais, acolho a análise e o encaminhamento trazidos pela Secex/PB, não sem antes louvar o corpo técnico envolvido pela profundidade e qualidade do trabalho empreendido.

31. Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de junho de 2015.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1421/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.945/2014-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessados: Fundação Nacional de Saúde; Ministério da Integração Nacional (vinculador) e Ministério das Cidades (vinculador);
4. Entidades: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, Fundação Nacional de Saúde; Ministério das Cidades (vinculador) e Ministério da Integração Nacional (vinculador)
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (SECEX-PB).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de fiscalização de orientação centralizada de natureza operacional 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,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, 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 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;

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;

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;

9.4. encaminhar cópia do presente relatório de auditoria operacional, bem como do Voto e Acórdão, ao Ministério da Integração Nacional, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério das Cidades, à Fundação Nacional de Saúde, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Receita Federal do Brasil, aos governos

dos quatro estados que serão beneficiados pelo Pisf (Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará), às respectivas Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas Estaduais, à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHid) e à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrb) do TCU;

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

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 21/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/6/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1421-21/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral