

DIAGNÓSTICO DAS OBRAS DO PROGRAMA SERVIÇOS URBANOS DE ÁGUA E ESGOTO

O saneamento básico, direito essencial assegurado constitucionalmente, tem fortes impactos positivos sobre a saúde pública e o meio ambiente. Ações voltadas para a melhoria das condições de saneamento básico, como fornecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, previnem uma série de enfermidades e representam custos muito menores aos cofres públicos do que às políticas de saúde de cunho remediador.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que a cada dólar investido em serviços de água e esgotamento sanitário pode-se obter uma economia de até 4,3 dólares com gastos em tratamento de saúde. Além disso, expõe que os benefícios advindos desses investimentos podem também aumentar a produtividade do trabalho e a reduzir a contaminação do meio ambiente, favorecendo o desenvolvimento econômico sustentável.

Sendo um assunto transversal a diversos entes, esferas e políticas públicas, a atuação na área de saneamento está associada a importantes desafios relativos à articulação entre órgãos e ao desenvolvimento de ações e processos de aplicação de recursos. Nesse contexto, a Administração Pública enfrenta graves dificuldades na consecução de planos e projetos de saneamento. Mesmo quando há disponibilidade de recursos orçamentários para realização de investimentos, a evolução das obras do programa mostra-se insatisfatória.

OBJETIVO DA AUDITORIA

O presente trabalho traz informações sobre o desempenho e as causas de atrasos na execução de obras em um dos principais programas de saneamento básico do país, o Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto (código orçamentário 0122), incluído na Lei Orçamentária Anual (LOA) até o exercício de 2011, integrando os planos plurianuais de investimentos 2004-2007 e 2008-2011.

Esse programa é voltado para o financiamento de obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) transferidos aos estados e municípios por meio de contratos de repasse. A maioria dessas obras está incluída no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O escopo dos trabalhos se restringiu à parcela do programa gerida pelo Ministério da Cidades (MCidades), com o apoio da Caixa Econômica Federal.

CONSTATAÇÕES

Foram identificados, em dezembro/2013, 491 contratos de repasse ativos no âmbito do Programa. Desse total, quase 58% encontravam-se com obras classificadas como atrasadas, paralisadas ou não-iniciadas, empreendimentos que, portanto, apresentam problemas em sua evolução. Contudo, verificou-se que os controles dos prazos não representam fidedignamente sua situação conforme originalmente pactuado, pois uma obra atrasada que tenha seu cronograma revisto passa a ser reclassificada para “andamento normal”. Isso significa que, mesmo os empreendimentos classificados com sua execução normal, podem estar atrasados em comparação com o cronograma original, ou seja, o percentual de empreendimentos atrasados tende a ser ainda maior do que os 58% verificados.

Tabela – Informações sobre os contratos de repasse ativos em 27/12/2013

Situação em 27/12/2013	Qtde	% do Total	Valor de Investimento	% do Total
Obra iniciada sem medição	35	7,1%	948.765.984,59	9,1%
Adiantada	2	0,4%	31.614.381,49	0,3%
Normal	108	22,0%	2.147.626.024,71	20,7%
Obra física concluída pendente de entrega	58	11,8%	587.061.967,99	5,6%
Obra concluída e entregue	5	1,0%	75.917.518,43	0,7%
Subtotal 1	208	42,4%	3.790.985.877,21	36,5%
Atrasada	147	29,9%	3.243.392.975,59	31,2%
Não iniciada	52	10,6%	1.953.103.824,88	18,8%

Situação em 27/12/2013	Qtde	% do Total	Valor de Investimento	% do Total
Paralisada	84	17,1%	1.413.423.305,19	13,6%
Subtotal 2	283	57,6%	6.609.920.105,66	63,6%
Total Geral	491	100,00%	10.400.905.982,87	100,00%

fonte: banco de dados da Caixa Econômica Federal

Desse modo, constatou-se a baixa execução orçamentária e financeira dos recursos do Programa, em função de atraso na execução das obras. Verificou-se que as causas desses atrasos estão concentradas, principalmente, na fase de pré-investimento dos empreendimentos, ou seja, referem-se a falhas na preparação e no planejamento necessários para o posterior desembolso dos recursos. Merecem destaque quatro fatores principais: (i) projetos de engenharia deficientes e desatualizados; (ii) dificuldades na obtenção de áreas; (iii) problemas na obtenção de licenças requeridas aos empreendimentos e (iv) dificuldade na seleção e contratação de empresas para realizar as obras.

A causa mais frequente identificada reside nas deficiências dos projetos de engenharia. Em 56% dos contratos analisados, essa foi a principal causa apontada para atrasos, paralisações ou não início das obras.

Dentre os aspectos determinantes para isso, destacam-se deficiências operacionais dos entes governamentais envolvidos e do próprio setor privado, aliada à grande concentração dos repasses nos anos de 2007 e 2011, para se alinhar ao calendário de lançamentos do PAC, o que obriga os entes a se mobilizarem de forma sazonal para apresentar projetos e firmar contratos de repasse.

Essa sazonalidade dos repasses pode estar associada tanto a um planejamento deficiente por parte do MCidades como a decisões de órgãos centrais do governo que fogem à governabilidade do Ministério.

Como consequência desses atrasos verificam-se (i) o aumento dos riscos de deterioração da infraestrutura inacabada (roubo e vandalismo) e (ii) prejuízos tanto financeiros quanto sociais, com a demora na disponibilização dos serviços públicos de água e esgoto.

DELIBERAÇÕES DO TCU

O Tribunal recomendou medidas ao Ministério das Cidades no sentido de melhorar o acompanhamento e controle dos empreendimentos e, assim, mitigar as causas de atrasos, paralisações e retardo no início das obras de saneamento básico custeadas com recursos federais. Também foram feitas determinações para propiciar melhor transparência das informações acerca das obras, de modo a viabilizar o controle social.

Benefícios da Auditoria

Pode-se citar como principais benefícios potenciais advindos da fiscalização:

- incremento da eficiência, eficácia e efetividade do Programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto, assim como do programa que o sucedeu, uma vez que estão sendo propostas ações ao MCidades, à Caixa e ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, com vistas ao melhor controle na gestão e governança dos programas;
- otimização da administração do saldo dos recursos financeiros nas contas vinculadas aos instrumentos de repasse da União;
- maior transparência à sociedade quanto à aplicação de recursos nas obras de saneamento básico, viabilizando o controle social;
- fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

ACÓRDÃO

Relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira

Processo: TC 003.997/2014-6

Acórdão: 593/2015-TCU-Plenário

Data da sessão: 25/3/2015

Unidade Técnica Responsável: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana)

www.tcu.gov.br

www.facebook.com/tcuoficial

www.twitter.com/tcuoficial

www.youtube.com/tcuoficial