



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH)

Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR)

*Exercício 2022*

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional**

Unidade Examinada: **Secretaria Nacional de Segurança Hídrica**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1315301**

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria realizada na Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional sobre convênios firmados e acompanhados pelo Departamento de Obras Hídricas e Apoio a Estudos sobre Segurança Hídrica referentes à construção de infraestruturas hídricas. Para o trabalho, foi selecionada uma amostra de convênios, relativos ao Programa 2221 - Recursos Hídricos, abrangendo o período de 2018 a 2022, totalizando um valor de R\$ 440.749.989,83, que representa 61,05% do valor firmado pelo Ministério para os convênios desse objeto, conforme o painel de investimentos do MIDR. A análise baseou-se nas exigências previstas no Manual para Apresentação de Propostas aos Programas, instituído pelo MIDR, bem como nas determinações da Portaria Interministerial 464/2016.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Tendo em vista que convênios e termos de execução descentralizada são as duas principais formas de investimento da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica, a análise se concentrou nos convênios em virtude da materialidade e percentual de execução. Além disso, o grande estoque de investimentos em andamento, com pouca ou nenhuma execução ao longo dos anos, foi considerado um aspecto relevante para o desenvolvimento das análises.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Foi observada a aprovação sistemática das propostas de convênios (i) com cláusulas suspensivas, (ii) que não demonstram viabilidade técnica, econômica ou ambiental e (iii) com ausência de indicadores para mensuração e avaliação dos resultados alcançados. Ademais, constatou-se que apenas 6,22% do montante de recursos que compôs a amostra, e 4% do total de recursos pactuados pelos convênios, apresentou algum percentual de execução. Além disso, a própria Unidade informou que dois terços dos convênios firmados são cancelados sem nem mesmo iniciar a execução.

Dessa forma, foram emitidas recomendações no sentido de avaliar a adoção de um modelo de negócio complementar, que permita maior direcionamento dos recursos federais às prioridades estratégicas definidas pelo Ministério concedente, bem como a institucionalização do Manual Técnico Operacional já desenvolvido pelo MIDR, implementando as fases previstas de análise da formalização do convênio, acompanhamento e análise da prestação de contas final.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APF	Administração Pública Federal
CERTOH	Certificado de Avaliação e Sustentabilidade da Obra
CGAEP	Coordenação-Geral de Análise de Estudos e Projetos de Infraestrutura Hídrica
CGU	Controladoria-Geral da União
DOH	Departamento de Obras Hídricas e Apoio a Estudos sobre Segurança Hídrica
e-aud	Sistema informatizado de apoio ao Gerenciamento da Atividade de Auditoria Interna Governamental
IHU	Índice de Segurança Hídrica na dimensão humana
ISH	Índice de Segurança Hídrica
MCid	Ministério das Cidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MGR	Metodologia de Gestão de Riscos
MI	Ministério da Integração Nacional
MIDR	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
PEI	Planejamento Estratégico Institucional
PGR	Política de Gestão de Riscos
PISF	Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMSH	Plano Mineiro de Segurança Hídrica
PNSH	Plano Nacional de Segurança Hídrica
PT	Plano de Trabalho
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Siconv	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SNSH	Secretaria Nacional de Segurança Hídrica
TCU	Tribunal de Contas da União

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Resultados do Eixo de Segurança Hídrica, entre 2019 e .....	9
Quadro 2: Distribuição dos Índices nas áreas de intervenção dos convênios da amostra .....	10
Quadro 3: Exemplo da ausência de disponibilidade da dimensão humana do ISH - Município Quijingue/BA.....	10
Quadro 4: Diferença entre previsão inicial do PT e o prazo de vigência atual .....	13
Quadro 5: Problemas na execução dos convênios.....	16
Quadro 6: Estatísticas Descritivas dos prazos de aprovação da documentação condicionante dos convênios da amostra .....	20
Quadro 7: Descumprimento do prazo de início do procedimento licitatório pelo convenente .....	24
Quadro 8: Vistorias in loco e parcelas liberadas .....	25

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Convênios em execução .....	15
--	----

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>9</b>
1. Propostas aprovadas não estão alinhadas com as diretrizes e prioridades estabelecidas pelo MIDR.	9
2. Baixa execução em relação ao total pactuado.	11
3. Aprovação de propostas que não demonstram viabilidade técnica, econômica ou ambiental e com ausência de indicadores para mensuração e avaliação dos resultados alcançados pelos instrumentos de repasse.	17
4. Ausência de institucionalização de fluxo de monitoramento para a devida execução dos instrumentos de repasse pactuados.	22
5. Gestão de riscos em fase incipiente de implementação.	27
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>29</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>30</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>33</b>
<b>I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>33</b>



2 - Em que medida os instrumentos de repasse são executados de forma legal e satisfatória conforme as etapas estabelecidas, com o devido monitoramento e intervenções das áreas técnicas do MDR?

3 - Em que estágio se encontra o gerenciamento de riscos no âmbito das atividades da SNSH, em relação à celebração, ao monitoramento e à avaliação de convênios?

A avaliação baseou-se em análise processual, documental e dos dados disponíveis na Plataforma Mais Brasil, além de comunicações mediante Solicitações de Auditoria e entrevista realizada com representantes da área técnica do DOH.

Os resultados dos exames são apresentados nos itens a seguir.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Propostas aprovadas não estão alinhadas com as diretrizes e prioridades estabelecidas pelo MIDR.

A fim de verificar se os convênios celebrados estão em consonância com o planejamento e com as entregas estratégicas do Ministério, considerou-se, como critério, o Índice de Segurança Hídrica (ISH), estabelecido no Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH).

A análise das informações divulgadas nos Relatórios de Gestão de 2019, 2020 e 2021 do então MDR demonstra que o número de municípios com ISH, na dimensão humana, em baixo ou mínimo, é utilizado como indicador estratégico para aferir os resultados do PNSH, conforme indicado no Quadro 1 abaixo:

**Quadro 1: Resultados do Eixo de Segurança Hídrica, entre 2019 e**

Ano de Referência	Indicador	Meta Global <sup>2</sup>	Valor Apurado	Meta Anual
2019	Número de Municípios com Índice de Segurança Hídrica - ISH, do PNSH, na dimensão humana, em baixo e mínimo	-	706	706
2020	Número de Municípios com Índice de Segurança Hídrica - ISH, do PNSH, na dimensão humana, em baixo e mínimo	Reduzir de 717 para 500 a quantidade de Municípios com Índice de Segurança Hídrica - ISH, do PNSH, na dimensão humana, em baixo e mínimo	691	650
2021	Quantidade de Municípios com Índice de Segurança Hídrica - ISH, do PNSH, na dimensão humana, em baixo e mínimo	Ampliar a oferta hídrica em 132 dos 717 municípios com Índice de Segurança Hídrica, na dimensão humana, mínimo ou baixo	35	58

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados dos Relatórios Gerenciais do então MDR, disponíveis em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorios-de-gestao>

De posse desses dados, é possível verificar que, nos exercícios de 2020 e 2021, a redução da quantidade de municípios com ISH, na dimensão humana, mínimo ou baixo, ficou aquém do que se era esperado. Por esse motivo, foram analisados os dados sobre segurança hídrica dos municípios contemplados com os convênios que compuseram a amostra.

Os dados referentes ao ISH, com todas as dimensões que o compõe, são divulgados pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Vale mencionar que o MDR utilizava, como critério para distribuição das emendas do relator-geral do PLOA (RP9), o ISH na dimensão humana (IHU < 3) como direcionador de, pelo menos, 50% dos recursos advindos das emendas. Tanto o ISH como o IHU<3 foram considerados para verificar a adequação da destinação dos recursos por meio de transferências voluntárias aos municípios.

---

<sup>2</sup> Meta Global se trata do resultado almejado ao final do programa do Plano Plurianual. Já a Meta Anual se trata do valor que se previa alcançar ao final do ano de referência do respectivo Relatório de Gestão.

**Quadro 2: Distribuição dos Índices nas áreas de intervenção dos convênios da amostra**

Indicador	IHU ≤ 3		IHU > 3	
Quantidade de Municípios na Amostra	8		17	
Indicador	ISH dimensão Humana Mínimo	ISH dimensão Humana Baixo	ISH - dimensão humana - médio	ISH - dimensão humana - alto ou máximo
Quantidade de Municípios na Amostra	3	3	2	15
Indicador	ISH Mínimo	ISH Baixo	ISH Médio	ISH Alto ou Máximo
Quantidade de Municípios na Amostra	5	7	5	10

Fonte: Elaboração própria.

Apesar de constarem 29 convênios da amostra, alguns dos objetos não possuem clara delimitação da área de intervenção (por serem estudos que envolvem grandes regiões) ou não há valor identificável na planilha ou no mapa, como, por exemplo, os municípios de Quijingue/BA, Santa Fé/PB, Galinhos/RN e Alcantil/PB. O quadro 3 ilustra a situação encontrada.

**Quadro 3: Exemplo da ausência de disponibilidade da dimensão humana do ISH - Município Quijingue/BA**

Índice de Segurança Hídrica (2035)	Médio
ISH (Grau de Segurança Hídrica)	Médio
Dimensão Humana (Grau de Segurança Hídrica)	Não se aplica
Dimensão Econômica (Grau de Segurança Hídrica)	Máximo
Dimensão Ecológica (Grau de Segurança Hídrica)	Médio
Dimensão Resiliência (Grau de Segurança Hídrica)	Mínimo

Fonte: Mapa interativo, disponível em:

<https://portal1.snirh.gov.br/ana/apps/webappviewer/index.html?id=76eaa4f324f2404a86784e21d882b6ec>

Com a análise em foco, é possível perceber que apenas seis entre 29 convênios da amostra se encaixam na diretriz de municípios com ISH na dimensão humana considerado mínimo ou baixo (nesse sentido, vide o quadro 2).

Por outro lado, com base na verificação da relação de propostas recebidas no período de 2018 a 2022, conclui-se que houve a não formalização de 49 propostas de instrumentos de repasse recebidas pela SNSH, cujo valor totalizaria R\$ 269.829.177,28. Dentre elas, estão quatro municípios com ISH – dimensão humana - considerado “Baixa” e um considerado “Mínima”, respectivamente: Jardim/CE, Nova Russas/CE, Caucaia/CE, Santa Cruz/PB e Ipojuca/PE.

Além do objetivo referente ao ISH, o Manual para Apresentação de Propostas - 3ª Edição traz um rol com as intervenções consideradas prioritárias, retiradas das entregas estratégicas do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH) publicado em 2019. No entanto, na amostra analisada, apenas os convênios de números 892456/2019 e 892450/2019, referentes respectivamente às conclusões das barragens de Gatos e Painelas II, no Estado de Pernambuco, tiveram como objeto intervenções efetivamente listadas no PNSH.

As possíveis causas para esse achado estão relacionadas ao modelo de negócio, em que o Ministério aguarda de forma passiva que os entes interessados enviem propostas e restringe sua avaliação - para aceite ou recusa - à adequação aos parâmetros mínimos estabelecidos em normativos. Dessa forma, caso os proponentes não tenham interesse nas intervenções prioritárias para o governo federal, não há uma forma de se direcionar a destinação dos recursos federais para tais intervenções consideradas estratégicas.

Esse distanciamento entre o planejamento a nível estratégico e a real alocação dos recursos pode ocasionar, além do não atingimento das metas estabelecidas, um desvio da visão de longo prazo na condução da política pública, que deixa de priorizar as intervenções que gerariam maior retorno ao cenário nacional.

Para contornar essas fragilidades, além de buscar maior aderência aos preceitos do supracitado Manual para Apresentação de Propostas, cabe à SNSH definir uma estratégia de auxílio aos convenentes, nas fases de elaboração de estudos e avaliação de viabilidade, para que apresentem propostas de intervenções estratégicas ou que estejam enquadradas como mais críticas (seja pelo IHU, IHS ou outro indicador selecionado). A prestação de auxílio (principalmente a entes de pequeno porte) já foi abordada no ACÓRDÃO 2153/2018 – PLENÁRIO do TCU. Uma vez que a capacidade técnica para elaboração dos estudos – ao se analisar a amostra selecionada - parece ser um fator de dificuldade para o andamento dos convênios, conforme descrito no Achado nº 02, uma atuação proativa do Ministério, que não se restrinja ao financiamento dos referidos estudos, pode conferir mais agilidade, assertividade e melhores resultados aos instrumentos de repasse.

Ainda, sugere-se que, além da possibilidade de prestar auxílio aos convenentes que estejam enquadrados nos critérios eventualmente estabelecidos, o Ministério concedente busque atuar ativamente no contato com municípios, que, muitas vezes, apesar de necessitarem, não chegam a enviar propostas de trabalho para celebração de convênios – possivelmente por falta de capacidade técnica para diagnosticar intervenções necessárias.

## **2. Baixa execução em relação ao total pactuado.**

Após concluídas as etapas de formalização do instrumento, com o devido atendimento às cláusulas suspensivas, o convênio adentra a etapa de execução. O acompanhamento pela Unidade Concedente é realizado ao longo do período no qual o objeto será efetivamente executado, proporcionando a consecução do objeto do Plano de Trabalho aprovado.

Segundo a Portaria Interministerial nº 424/2016, o acompanhamento realizado pelo concedente é considerado como a atividade de monitoramento da execução física das metas, etapas e fases do objeto pactuado.

Para tanto, em seu art. 56, a Portaria Interministerial nº 424/2016 aponta que, no acompanhamento da execução do objeto, serão verificados:

I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;

II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no plano de trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;

III - a regularidade das informações registradas pelo conveniente no SICONV; e

IV - o cumprimento das metas do plano de trabalho nas condições estabelecidas.

Parágrafo único. A conformidade financeira deverá ser aferida durante toda a execução do objeto, devendo ser complementada pelo acompanhamento e avaliação do cumprimento da execução física do cumprimento do objeto, quando da análise da prestação de contas final.

Em se tratando dos convênios celebrados com a temática de infraestrutura hídrica, cumpre ressaltar as metas dispostas no Planejamento Estratégico Institucional (PEI) – MDR 2020-2023. O referido PEI preceitua que a macropolítica de segurança hídrica está organizada em três subeixos estratégicos fundamentais: infraestrutura hídrica; gerenciamento de recursos hídricos; e revitalização de bacias hidrográficas.

Conforme disposto no Caderno Estratégico – Eixo Segurança Hídrica, o qual compõe o PEI-MDR, *“o subeixo de infraestrutura hídrica representa os esforços de implantação de infraestruturas hídricas com vistas à ampliação da segurança hídrica, em bases sustentáveis, para usos múltiplos, especialmente em regiões com baixo Índice de Segurança Hídrica.”*

Destaca-se que o Plano Nacional de Recursos Hídricos, principal instrumento de planejamento setorial relacionado ao eixo, elaborado em consonância com o Plano Nacional de Segurança Hídrica, é o instrumento de orientação das ações governamentais desse setor até 2040.

Nesse contexto, a definição da amostra para as análises da auditoria considerou as metas para 2020-2023 estabelecidas no Caderno Estratégico – Eixo Segurança Hídrica, quais sejam:

- Ampliar a oferta hídrica em 132 dos 717 municípios com Índice de Segurança Hídrica, na dimensão humana, mínimo ou baixo; e
- Incrementar 132,53 m<sup>3</sup>/s de oferta hídrica em áreas com Índice de Segurança Hídrica, na dimensão humana, mínimo ou baixo.

Contudo, durante as análises dos convênios celebrados entre 2020 e 2022, observou-se a situação vigente das cláusulas suspensivas, considerando a edição da Portaria Interministerial ME/CGU nº 134/2020 – que prorrogou em 240 dias o prazo para cumprimento das condicionantes – e da Portaria Interministerial ME/CGU nº 13.869/2021 – que prorrogou até 30/11/2022 o referido prazo, para convênios firmados em 2020. Dessa forma, a amostra foi ampliada para convênios celebrados entre 2018 e 2019, de modo a verificar a média de dias necessários para a superação das condicionantes e o efetivo início da execução.

O art. 24 da Portaria 424/2016 prevê a celebração de convênio observando apenas a documentação mínima exigida no normativo, desde que sob cláusula suspensiva de sua eficácia, até ulterior apresentação dos demais documentos.

No entanto, conforme apontado no Achado 03, foram observadas fragilidades na fase de análise das propostas de convênios pela SNSH relativos ao subeixo de infraestrutura hídrica, com aprovação de forma generalizada de propostas sem documentos mínimos de planejamento, e sem métricas e indicadores para aferição dos resultados, resultando na demora da superação das cláusulas condicionantes, quando superadas.

Assim, constatou-se que dos 29 convênios analisados, celebrados entre 2018 e 2022, apenas 18 cumpriram as cláusulas condicionantes para aptidão da fase de execução.

O período médio dos convênios que cumpriram as condicionantes foi de 427 dias entre o início da vigência e o cumprimento das cláusulas condicionantes.

Além disso, observou-se sucessivas prorrogações da vigência dos convênios, acarretando substancial diferença entre a previsão inicial do Plano de Trabalho (PT) e o prazo de vigência atual, conforme quadro a seguir:

**Quadro 4: Diferença entre previsão inicial do PT e o prazo de vigência atual**

Nº Convênio/Ano	% liberado	Início vigência	Previsão Inicial do Fim da Vigência (proposta de trabalho)	Final vigência	Diferença entre previsão inicial do PT e o prazo de vigência atual (dias)
894298/2019	0%	31/12/2019	29/12/2023	29/12/2023	0
878117/2018	100.00% DO VALOR DO CONVÊNIO	27/12/2018	31/12/2020	31/12/2020	0
894307/2019	20.05% DO VALOR DO CONVÊNIO	31/12/2019	01/11/2023	29/12/2023	58
906405/2020	22.13% DO VALOR DO CONVÊNIO	30/12/2020	29/06/2023	16/11/2023	140
893880/2019	38.66% DO VALOR DO CONVÊNIO	30/12/2019	04/11/2021	27/05/2023	569
879711/2018	33.27% DO VALOR DO CONVÊNIO	24/12/2018	01/12/2021	24/06/2023	570

Nº Convênio/Ano	% liberado	Início vigência	Previsão Inicial do Fim da Vigência (proposta de trabalho)	Final vigência	Diferença entre previsão inicial do PT e o prazo de vigência atual (dias)
893872/2019	58.25% DO VALOR DO CONVÊNIO	27/12/2019	12/06/2021	19/04/2023	676
902470/2020	0%	29/12/2020	31/12/2023	27/12/2025	727
908225/2020	0%	31/12/2020	31/12/2022	29/12/2024	729
892450/2019	0%	27/12/2019	31/10/2021	25/12/2023	785
893854/2019	0%	24/12/2019	18/08/2021	03/02/2024	899
892456/2019	0%	27/12/2019	30/06/2021	25/12/2023	908
881943/2018	54.74% DO VALOR DO CONVÊNIO	28/12/2018	12/12/2020	07/10/2023	1029
895554/2020	0%	14/02/2020	04/01/2021	31/10/2023	1030
909048/2020	0%	31/12/2020	30/12/2022	29/12/2025	1095
882059/2018	59.70% DO VALOR DO CONVÊNIO	28/12/2018	19/12/2019	28/04/2023	1226
906048/2020	0%	29/12/2020	04/06/2022	27/12/2025	1302
906096/2020	0%	30/12/2020	09/01/2022	28/12/2025	1449
<b>Média</b>					<b>733</b>
<b>Mediana</b>					<b>757</b>
<b>Desvio padrão</b>					<b>446</b>

Fonte: Elaboração própria. Processos disponibilizados pelo MDR, celebrados entre 2018 e 2022.

Dessa forma, verificou-se, tendo como base apenas a amostra analisada, uma média de 733 dias entre a previsão inicial do PT e o prazo de vigência atual, com mediana de 757 dias e desvio padrão de 446 dias, não descartando possíveis novas prorrogações, considerando que os convênios ainda estão em execução.

Além disso, dos 29 convênios analisados, celebrados entre 2018 e 2022, apenas oito tiveram parcelas liberadas decorrentes de aprovação de etapas da execução, de modo que, dos R\$ 440.749.989,83 celebrados com a União, foram liberados R\$ 27.421.868,03, representando 6,22% do total.

Cabe ressaltar que a liberação de recursos por parte do concedente, entre outras, está condicionada ao aceite do processo licitatório realizado pelo conveniente, conforme disposto pelo art. 41, inciso II, da Portaria 424/2016:

Art. 41. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no instrumento e deverá ocorrer da seguinte forma:

[...]

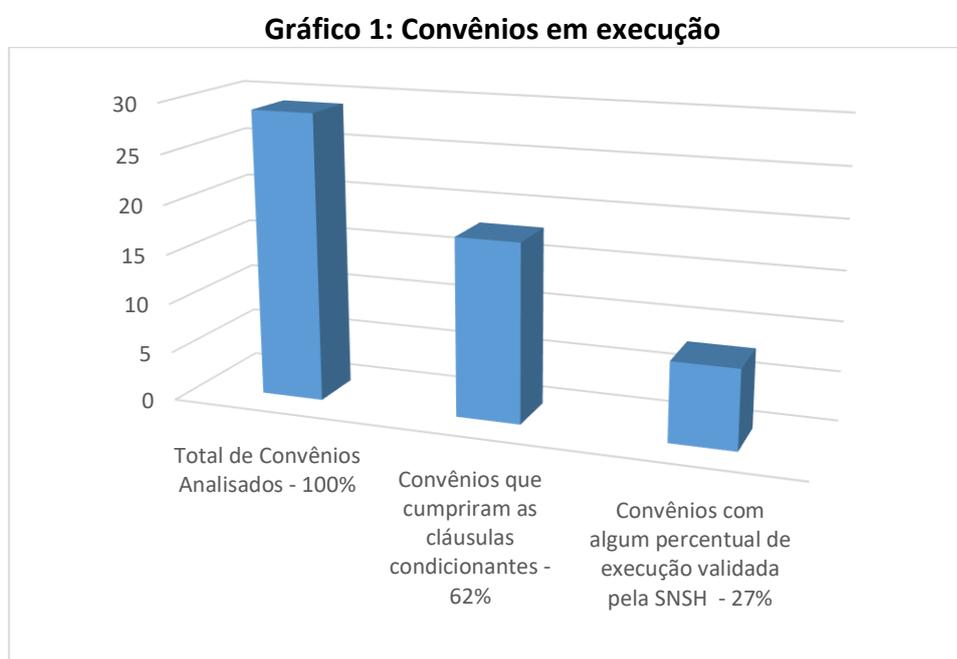
II - a liberação da primeira parcela ou parcela única ficará condicionada à conclusão da análise técnica e ao aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária; e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

III - a liberação das demais parcelas, está condicionada a execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente.

[...]

Sendo assim, observa-se que, dos dezoito convênios que cumpriram as cláusulas condicionantes e se tornaram aptos para a execução, dez deles, o que representa 55% dos convênios em execução da amostra analisada, ainda não tiveram nenhuma parcela liberada pelo concedente, ou seja, ainda não há nenhum percentual de execução desses convênios validado pelo concedente.

O gráfico a seguir demonstra a situação apontada:



Fonte: Elaboração própria. Processos disponibilizados pelo MDR, celebrados entre 2018 e 2022.

Pela análise dos processos, observou-se que a aprovação de propostas sem documentos mínimos de suporte para avaliação da viabilidade de execução, bem como a postergação da análise, tanto dos custos como dos prazos, para após a aprovação do projeto básico e demais condicionantes, podem ter contribuído para a ocorrência de problemas na execução, tais

como a defasagem dos orçamentos previstos no plano de trabalho, resultando, em alguns casos, em licitações desertas, conforme apontado no quadro abaixo<sup>3</sup>:

**Quadro 5: Problemas na execução dos convênios**

Nº Convênio	Qtde de dias entre o início da vigência e o cumprimento das cláusulas condicionantes	% de recurso liberado pelo concedente	Problemas na execução
908225/2020	393	0%	Houve duas sessões de Licitações Desertas.
894298/2019	714	0%	Houve redução da meta de implantação de 60 para 43 sistemas, decorrente de impacto da pandemia sobre as tratativas para elaboração de diagnósticos, projetos e efetivação da regularização fundiária, bem como em razão do impacto dos aumentos de custos da construção civil.
892456/2019	719	0%	Assinatura do 2º Termo Aditivo ao Convênio: Readequação do Plano de Trabalho, bem como a ampliação do valor total do Convênio, mediante aumento do valor do repasse do CONCEDENTE (R\$ 30.189.117,00) e da contrapartida do CONVENENTE (R\$ 32.087,55).
892450/2019	721	0%	Realização de 2 processos licitatórios declarados "desertos" e necessidade de atualização da planilha orçamentária para realização de um novo certame.

Fonte: Elaboração própria. Processos disponibilizados pelo MDR, celebrados entre 2018 e 2022.

Dessa forma, observa-se que o lapso temporal entre o início da vigência e o início da execução pode ocasionar a inviabilidade de realização de licitações, por orçamentos defasados, e necessidade de revisão dos valores e/ou das metas estabelecidas.

Destaca-se que, embora os processos analisados representem uma amostra, considerando o total de convênios firmados constantes no painel de investimentos do MIDR, do total de R\$ 721.920130,40 de recurso federal firmado pelos convênios de infraestrutura hídrica de 2018 até o primeiro semestre de 2022, apenas R\$ 30.177.022,04 foi executado, o que representa um percentual de 4% de execução, percentual total de execução abaixo do percentual relativo à amostra analisada.

Considerando todo o processo que envolve os convênios de infraestrutura hídrica, cumpre destacar que a SNSH desenvolveu o Manual Técnico Operacional: Formalização, Acompanhamento e Encerramento de Convênios, cuja 2ª edição foi revisada de acordo com

<sup>3</sup> Vale citar que a CGU fez uma análise comparativa entre instrumentos de transferências voluntárias da União com e sem cláusula suspensiva. O relatório de auditoria está disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/995446>.

a Portaria Interministerial nº 424/2016, com alterações trazidas pela Portaria nº 134/2020. O citado Manual, entre outras previsões, apresenta os procedimentos afetos ao acompanhamento dos instrumentos de repasse a cargo da SNSH, bem como procedimentos complementares e/ou necessários ao acompanhamento. No entanto, o Manual ainda não foi institucionalizado no âmbito do Ministério.

Nesse contexto e considerando que (i) apenas 6,22% do total de recursos pactuados pelos convênios analisados, celebrados entre 2018 e 2022, apresentaram algum percentual de execução validada pela SNSH, (ii) apenas 4% do total de convênios firmados de 2018 até o primeiro semestre de 2022 foram executados e (iii) dois terços dos convênios firmados são cancelados sem nem mesmo iniciar a execução, conforme relatado por representantes do DOH em entrevista com a equipe de auditoria da CGU, a institucionalização do Manual Técnico Operacional: Formalização, Acompanhamento e Encerramento de Convênios representaria uma boa prática do Ministério por estabelecer critérios mínimos a serem observados desde a seleção das propostas até a prestação de contas. Essa institucionalização poderia contribuir para o aumento do percentual de execução dos convênios relativos à infraestrutura hídrica.

Ademais, a institucionalização do Manual poderia reforçar os papéis das áreas envolvidas em todo o processo que abrange os convênios e fortalecer sua atuação, visto a falta de eficácia representada por todo o recurso empregado na gestão dos convênios.

### **3. Aprovação de propostas que não demonstram viabilidade técnica, econômica ou ambiental e com ausência de indicadores para mensuração e avaliação dos resultados alcançados pelos instrumentos de repasse.**

Com a intenção de avaliar a qualidade e a suficiência dos dados fornecidos nas propostas de trabalho dos convênios, para subsidiar a tomada de decisão sobre sua aceitação por parte do Ministério concedente, foram verificados os planos de trabalho da amostra colhida, sob a ótica das boas práticas na concepção de políticas públicas, contidas no documento do Governo Federal: “Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *Ex Ante*, volume 1”.

Percebeu-se que não há uma indicação quantificável de resultados esperados com a conclusão dos objetos, como, por exemplo: aumento almejado na oferta de água por habitante, capacidade esperada dos reservatórios ou açudes, área objeto de prevenção de enchentes, dentre outros pertinentes.

De acordo com o supracitado Guia de Avaliação de Políticas Públicas, os resultados (ou *outcomes*) da política pública devem ser mensuráveis, por serem os efeitos diretos da intervenção sobre os beneficiários. Por outro lado, consequências como: melhoria da qualidade de vida, desenvolvimento da região, melhoria da saúde, e outros dessa natureza, são mais relacionados ao que o guia indica como efeitos da política, que são implicações de mais longo prazo.

Também não foi identificado um diagnóstico da situação atual, trazendo dados como: oferta atual de água, quantidade de domicílios sem acesso à água encanada, quantidade de

produtores rurais e atividades desenvolvidas na região ou o déficit total na demanda de água, áreas efetivamente afetadas nas últimas cheias, oferta mínima de água nos períodos de estiagem etc. Essa etapa é crucial para a correta identificação do problema e para possibilitar que se eleja a solução mais adequada. Sem qualquer informação precisa sobre a situação atual, fica prejudicada uma análise *ex ante* do convênio, o que pode ocasionar a escolha de intervenções menos eficientes ou que não solucionem, de fato, as demandas da população; além disso, a ausência dessas informações impossibilita que o Ministério categorize as propostas recebidas de acordo com as reais necessidades dos proponentes.

Esse cenário pode ser explicado, em parte, pela dissociação da área técnica, que recebe e avalia a conformidade e suficiência dos documentos apresentados, além de realizar o acompanhamento da execução; e a área responsável pela escolha das propostas no âmbito da SNSH. A insuficiência de informações disponíveis nos planos de trabalho das propostas enviadas, bem como a não priorização de municípios com ISH baixo ou mínimo e de intervenções listadas no PNSH geram incerteza sobre quais os critérios utilizados para a seleção das propostas.

Atualmente, ao receber uma proposta, o MIDR tem pouca ou nenhuma informação concreta do diagnóstico da situação atual, bem como do que se deve esperar, de fato, da intervenção solicitada. Essa lacuna prejudica, ainda, a prestação de contas dos convenentes e a comprovação do bom uso dos recursos do erário.

Em contraponto, não se espera que os proponentes realizem estudos complexos para diagnosticar a situação ou demonstrar os resultados que deverão advir do objeto. Espera-se, contudo, que (i) sejam disponibilizadas informações necessárias e suficientes para que a SNSH possa embasar a decisão sobre a proposta; (ii) haja um rol de critérios mínimos que balizem essa etapa; e (iii) seja dada a tal etapa a devida transparência, de forma a justificar a escolha de intervenções pertinentes em um cenário de restrição fiscal.

Diante de informações mais acuradas quando da análise de cada proposta, é possível que o MIDR (de acordo com uma matriz de riscos formalmente estabelecida) possa ganhar agilidade na análise dos convênios e evitar que convênios inviáveis em qualquer das dimensões ou que não solucionem efetivamente as demandas da população cheguem a ser assinados.

Nessa linha, destacam-se os seguintes pontos do ACÓRDÃO 408/2021 – PLENÁRIO:

[...] determinar ao Ministério da Integração Nacional que se abstenha de celebrar convênios sem que exista estudo de viabilidade adequado do empreendimento, em atenção ao disposto no art. 26 da Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, e ao art. 6º, inciso IX, c/c art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

[...] determinar ao Ministério do Desenvolvimento Regional que estabeleça critérios mínimos para utilizá-los na avaliação e manifestação conclusiva sobre a suficiência e adequação dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental dos empreendimentos de transporte público de média e alta capacidade [...]

Com a intenção de não criar demasiados empecilhos aos convenentes, cita-se Acórdão 2.272/2019 TCU-Plenário, que, mencionando o caderno da Escola Nacional de Administração

Pública (Enap) sobre o Ciclo de Gestão do Investimento Público, aborda a possibilidade de estudos preliminares de viabilidade (Pré-EVTE) que possam subsidiar a decisão sobre quais projetos devem ou não prosseguir para um estudo formal de viabilidade (EVTEA). Sugere-se que o MIDR, nessa direção, avalie a possibilidade de exigir, pelo menos, uma abordagem simplificada dos estudos de viabilidade, uma vez que os tomadores têm apresentado certa dificuldade em trazer propostas que já contemplem o EVTEA exigido pelo Manual para Apresentação de Propostas aos Programas.

### 3.1 Apresentação e aprovação dos documentos condicionantes.

Um olhar mais específico sobre os documentos que são incluídos, de maneira sistemática, como cláusulas condicionantes da eficácia dos convênios avaliados, permite inferir que as informações necessárias à avaliação das propostas são apresentadas em momento posterior à assinatura do convênio.

No que se refere à documentação exigida pelo concedente, o Manual para Apresentação de Propostas aos Programas preconiza uma série de documentos que deveriam ser apresentados juntamente com a proposta, tais como:

- Projeto Básico;
- Termo de Referência;
- Licença Ambiental;
- Comprovação de Propriedade do Imóvel;
- Certificado de Avaliação e Sustentabilidade da Obra (CERTOH); e
- Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental.

Por previsão na Portaria 424/2016, é válido que o convênio seja celebrado observando apenas a documentação mínima exigida no normativo, desde que sob cláusula suspensiva de sua eficácia, até ulterior apresentação dos demais documentos.

Apesar de válida, a prática é aplicada indiscriminadamente, e vai de encontro aos preceitos do Manual Técnico Operacional: Formalização, Acompanhamento e Encerramento de Convênios, que aborda a importância do estágio de Concepção e Viabilidade do Projeto de Engenharia:

Por isso, as **atividades de análise do Plano de Trabalho** de determinado instrumento administrativo devem priorizar sobremaneira os documentos produzidos neste estágio. Assim, é de se esperar que, **quando da apresentação da proposta** pelo proponente, os documentos elaborados neste estágio já estejam concluídos, ou ao menos em fase de conclusão. (grifo próprio).

Dentre as fases do referido estágio, estão ressaltadas:

- Programa de necessidades
- Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental

- Anteprojeto
- Detalhamento do Projeto de Engenharia e seu Planejamento

Dessa forma, é contrária às boas práticas do Manual a aprovação sistemática de Planos de Trabalho que carecem de informações básicas sobre o objeto a ser executado, estabelecendo, como regra, que a apresentação de documentos importantes para a tomada de decisão seja diferida para momento posterior à assinatura e ao empenho das despesas previstas.

Ressalta-se que, quando, em entrevista, a equipe de auditoria da CGU questionou os técnicos do MIDR sobre a não adoção dos preceitos do Manual, foi respondido que esse documento não se encontra institucionalizado, ainda que já tenha passado pela segunda revisão.

Foi analisado o tempo decorrido para aprovação dos documentos estabelecidos como condicionantes suspensivos das avenças, conforme o Quadro 6. Nele, são apresentados alguns valores estatísticos extraídos da análise dos processos selecionados como amostra, sendo válido ressaltar que a amostra é do tipo não probabilística e, portanto, não pode ser extrapolada para todo o universo de convênios sob responsabilidade da SNSH:

**Quadro 6: Estatísticas Descritivas dos prazos de aprovação da documentação condicionante dos convênios da amostra**

Documento	Prazo Médio	Mediana	Prazo Máximo	Prazo Mínimo
Estudo de Alternativas à concepção do projeto	361	318	721	83
Plano de Sustentabilidade do Empreendimento	363	311	721	87
Declaração de Conformidade em Acessibilidade e Lista de Verificação de Acessibilidade	410	322	755	83
LICENÇA AMBIENTAL (ou dispensa)	336	297	721	71
Autorização para Construção de Obra Hídrica e/ou Outorga de Direito de Uso da Água (ou dispensa)	325	310	719	71
CERTIFICADO DE SUSTENTABILIDADE HÍDRICA CERTOH (ou dispensa)	331	322	721	21
Comprovação de Propriedade do Imóvel	350	310	719	87
Projeto Básico	376	312	719	21
Parecer de Aprovação do Projeto e do Orçamento	279	251	489	21

Fonte: Elaboração própria.

Para fins de aferição dos valores, foram excluídos os convênios que não entregaram o documento até o momento da análise, os convênios nos quais um documento específico não estava dentre as cláusulas condicionantes; foram incluídos, no entanto, convênios que estão em vias de cancelamento, mas nos quais os convenientes obtiveram aprovação de um ou mais documentos.

Há, ainda, documentos que não são exigidos para todos os objetos do convênio, como o Estudo de Alternativas de Concepção do Projeto – exigido para obras ou serviços de engenharia com valor igual ou superior a R\$5 milhões - e o Certificado de Sustentabilidade Hídrica (CERTOH) – para obras de engenharia com valor superior a R\$10 milhões na base de água bruta. Por exemplo, o processo SEI 59000.028181/2020-33, que trata do Convênio 906405/2020, cuja Meta 01 é a elaboração do Plano Mineiro de Segurança Hídrica (PMSH), não requer apresentação de documentos de anuência do estado de Minas Gerais (licença ambiental, outorga e outros) ou comprovação de dominialidade para superação da condicionante suspensiva da primeira etapa.

Um outro ponto importante a ser considerado sobre os dados colhidos é a ocorrência da pandemia de COVID-19 ocorrida nos anos de 2020 e 2021, que acarretou dificuldade na obtenção de alguns dos documentos; tal fato motivou a edição da Portaria ME/CGU nº 134, de 30 de março de 2020, que prorrogou em 240 dias o prazo para cumprimento das condicionantes, e da Portaria Interministerial ME/CGU nº 13.869, de 29 de novembro de 2021, que prorrogou até 31/11/2022 o referido prazo, para convênios firmados em 2020.

Um outro exemplo é o processo SEI 59000.021689/2019-77, referente ao município de Cupira-PE e às obras da barragem de Pannels II, no qual a comprovação de propriedade do imóvel não foi completamente atendida (faltando apenas 2%), mas houve deliberação para prosseguimento da avença e superação da condicionante após constatação de que isso não impediria o início das obras.

Feitas essas considerações, o objetivo da tabela não é avaliar o tempo de cumprimento da cláusula condicionante, e sim estabelecer um comparativo entre os próprios documentos que a compõe e a capacidade de aprovação dos convenientes envolvidos.

Apesar dos valores próximos do tempo médio e da mediana, uma análise que leva em consideração a tramitação dos documentos, mostra que a comprovação de propriedade da área e o projeto básico são os que mais sofrem recusas após a apresentação.

A grande variabilidade do tempo de aprovação entre os convênios revela, também, oportunidade de se extrair informações gerenciais, como: quais as intervenções costumam levar mais tempo; a existência ou não de correlação entre o valor da intervenção e o prazo para aprovação dos documentos relacionados; a relação entre o porte do conveniente e a qualidade da documentação apresentada; e outras informações que sejam pertinentes para a correta gestão de riscos dos convênios. É válido que o Ministério concedente, ao gerenciar os riscos relacionados aos convênios, verifique, por exemplo, quais boas práticas dos convenientes com rápida superação das condicionantes podem ser recomendadas ou até exigidas dos demais.

Um processo mais rígido para seleção das intervenções a serem contempladas (seguindo as diretrizes do Manual Técnico já existente) pode mitigar o risco de aprovação de convênios não alinhados aos objetivos da Secretaria ou cujos convenientes não possuam condição ou interesse para dar-lhes continuidade em detrimento de convênios que estejam aderentes às prioridades da política pública.

### **3.2 Falta de padronização na comunicação com o conveniente.**

Um outro fator que pode interferir na agilidade de aprovação dos documentos, seja por parte do Ministério ou do ente contemplado, é a comunicação entre essas partes. Dentre as formas de manter os convenientes informados sobre as pendências de apresentação e/ou atendimento das condicionantes, estão *Check Lists*, Pareceres e Notas Técnicas.

Apesar de terem sido detectadas boas práticas nessa comunicação, também foi possível identificar a falta de padronização tanto na oportunidade de utilização, quanto no formato desses documentos.

Portanto, é pertinente sugerir que a comunicação com o conveniente deva ocorrer de forma padronizada, principalmente quando se tratar de situações idênticas. Isso facilitaria tanto o trabalho dos servidores federais que monitoram o andamento das avenças quanto evitaria equívocos no recebimento e interpretação das informações por parte dos convenientes.

Em resposta ao Relatório Preliminar (Anexo I), a Unidade informou:

“O departamento já dispõe de documentos padronizados para comunicação com conveniente, conforme estágio do atendimento de condicionantes ou execução do objeto. No caso das análises de condicionantes: instruções orientam o conveniente na apresentação dos documentos; *check lists* para verificação da completude dos documentos condicionantes; notas técnicas para ajustes e correções específicas do conjunto de condicionantes; pareceres para aceites, recusas e encaminhamentos.

Por padrão, notificações são inseridas na Plataforma TransfereGov para ciência do conveniente.”

Dessa forma, ressalta-se a importância de reforçar a adoção de uma forma padrão de comunicar o conveniente sobre as pendências dos documentos condicionantes, indicando as informações necessárias para saneamento das impropriedades apontadas sempre que possível.

### **4. Ausência de institucionalização de fluxo de monitoramento para a devida execução dos instrumentos de repasse pactuados.**

O processo administrativo relacionado aos convênios envolve a formalização, o acompanhamento e o encerramento do instrumento, etapas que são previstas pela Portaria Interministerial nº 424/2016.

No que se refere à etapa de acompanhamento, período no qual o objeto será efetivamente executado, a Portaria Interministerial nº 424/2016 a considera como a atividade de

monitoramento da execução física das metas, etapas e fases do objeto pactuado realizada pelo concedente.

Dentre as competências e responsabilidades do concedente, a referida Portaria traz, em seu art. 6º:

I - gerir os projetos e atividades, mediante:

a) monitoramento e acompanhamento da conformidade física e financeira durante a execução, além da avaliação da execução física e dos resultados;

[...]

II - operacionalizar a execução dos projetos e atividades, mediante:

[...]

f) acompanhamento, avaliação e aferição da execução do objeto pactuado, assim como verificação da regular aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas;

g) análise e manifestação acerca da execução física e financeira do objeto pactuado;

[...]

§ 2º O acompanhamento da execução dos instrumentos pelo concedente ou instituição mandatária consistirá na aferição da execução do objeto e das suas metas, etapas e fases, conforme pactuado no Plano de Trabalho integrante dos instrumentos, por meio da verificação da compatibilidade entre estes e os efetivamente executados.

[...]

Nesse sentido, o normativo destaca exigências específicas para cada nível de empreendimento, conforme características físicas e materialidade, de modo que o acompanhamento técnico deve levar em consideração essas especificidades.

Em análise aos convênios da amostra definida, foram verificadas algumas fragilidades no processo de acompanhamento por parte da SNSH.

Sobre a realização de licitação, a referida Portaria, em seu art. 50, §§ 3º e 4º, estabelece o prazo de até 60 dias para o início do procedimento licitatório, podendo ser prorrogado uma única vez, contado da data de assinatura do instrumento, ou, para os casos de instrumentos celebrados com cláusula suspensiva, do aceite do termo de referência ou da emissão do laudo de análise técnica.

Como já mencionado em outros itens do relatório, dos 29 processos analisados, apenas dezoito superaram as condicionantes das cláusulas suspensivas, tornando-se aptos, de fato, para a fase de execução. Desses em execução, oito convênios tiveram parcelas de recursos financeiros liberadas decorrentes de aceite de licitação por parte do concedente.

Sendo assim, dos dez processos em execução que ainda não tiveram parcela de recursos financeiros liberada, todos descumpriram o prazo determinado pela Portaria para início do procedimento licitatório, de modo que apenas quatro concluíram procedimento licitatório, sendo que dois já foram analisados e aceitos pelo Ministério e outros dois permanecem

pendentes de aceite. Dessa forma, os seis restantes ou ainda não realizaram procedimento licitatório, ultrapassando o prazo de 60 dias previsto na Portaria, ou tiveram algum problema no procedimento licitatório, conforme apresentado no quadro a seguir:

**Quadro 7: Descumprimento do prazo de início do procedimento licitatório pelo conveniente**

Nº Convênio	Data de Superação das Condiçantes ou Pendências Existentes	Data de registro de edital de licitação no Siconv ou data de finalização das análises da auditoria	Diferença em dias	Observações
892456/2019	15/12/2021	31/03/2023*	471	Não há registro de licitação no Siconv
906096/2020	26/12/2022	31/03/2023*	95	Não há registro de licitação no Siconv
894298/2019	14/12/2021	19/08/2022	248	Há registro de licitação no Siconv, com análise de aceitação pelo concedente.
909048/2020	04/05/2022	28/10/2021	-188	Há registro de licitação no Siconv, com análise de aceitação pelo concedente. O procedimento licitatório é anterior ao aceite das condicionantes das cláusulas suspensivas.
906048/2020	23/03/2022	16/11/2022	238	Há registro de licitação no Siconv, mas sem análise de aceitação pelo concedente.
895554/2020	19/08/2020	06/04/2021	230	Cautelar Suspensiva da licitação pelo TCU, por indícios de sobrepreço derivados de inconsistências no projeto básico (29/04/2022).
902470/2020	20/09/2021	28/12/2022	464	Contratação interrompida em virtude de Nota Técnica da CGU. Contudo, em nova análise, a Unidade entendeu que as pendências foram atendidas.
908225/2020	28/01/2022	31/03/2023*	427	Houve duas sessões de Licitações Desertas
893854/2019	11/03/2021	01/02/2022	327	Realização de 1 licitação anulada e realizado novo certame, mas sem análise de aceitação pelo concedente.

Nº Convênio	Data de Superação das Condiçantes ou Pendências Existentes	Data de registro de edital de licitação no Siconv ou data de finalização das análises da auditoria	Diferença em dias	Observações
892450/2019	17/12/2021	31/03/2023*	469	Realização de 2 processos licitatórios declarados "desertos".

Fonte: Elaboração própria. Processos disponibilizados pelo MIDR e Siconv.

31/03/2023\*: Data de finalização das análises da auditoria sem registro de licitação no Siconv.

No que concerne à liberação da primeira parcela ou parcela única, a mencionada Portaria, no inciso II de seu art. 41, determina que ficará condicionada à conclusão da análise técnica e ao aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária.

Já no que tange às vistorias realizadas pelo concedente, o mesmo normativo, em seu art. 54, estabelece que o concedente deverá *“prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o plano de trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução, quando couber”*, observados determinados critérios.

Em entrevista com representantes do DOH, foi informado que todos os convênios são vistoriados antes da liberação de cada parcela. Assim, para os convênios com liberação de parcela única, são vistoriados antes dessa liberação e ao final, para aprovação final. Para os demais, com mais de uma parcela, antes da liberação de cada parcela e ao final, para aprovação técnica final. Exceção para as obras estruturantes, como as complementares ao PISF (ramais), definidas pelo Ministério.

Em que pese não haver esta exigência específica na Portaria, as análises dos processos mostraram não haver visita *in loco* antes da liberação de cada parcela, como relatado pelo DOH. Dos oito convênios que já tiveram alguma parcela liberada, foram verificadas visitas *in loco* em apenas cinco deles, conforme quadro a seguir:

**Quadro 8: Vistorias in loco e parcelas liberadas**

Nº Convênio	% liberado	Observações
906405/2020	22.13% do valor do convênio	1 parcela liberada. Não há relatório de acompanhamento de vistoria <i>in loco</i> com apontamento de execução física.
879711/2018	33.27% do valor do convênio	3 parcelas liberadas. 4 Relatórios de Acompanhamento. O último com 75% de execução e recomendando sustar a liberação da 4ª parcela do convênio até a glosa do valor medido antecipadamente à execução.
893880/2019	38.66% do valor do convênio	2 parcelas liberadas. 1 relatório de acompanhamento, apontando execução física de 19,90%.

Nº Convênio	% liberado	Observações
894307/2019	20.05% do valor do convênio	1 parcela liberada. Não há relatório de acompanhamento de vistoria in loco com apontamento de execução física.
881943/2018	54.74% do valor do convênio	2 parcelas liberadas. 1 relatório de Acompanhamento, apontando 29,00% de execução.
878117/2018	100.00% do valor do convênio	3 parcelas liberadas: 100% do convênio 3 relatórios de acompanhamento: 100% de execução Parecer Técnico aprova execução física conforme objeto pactuado.
882059/2018	59.70% do valor do convênio	2 parcelas liberadas. Não há relatório de acompanhamento de vistoria in loco com apontamento de execução física.
893872/2019	58.25% do valor do convênio	2 parcelas liberadas. 3 relatórios de acompanhamento. O último apontando 20% de execução física e recomendando o imediato reinício da obra.

Fonte: Elaboração própria. Processos disponibilizados pelo MIDR.

Destaca-se que, embora não tenha ocorrido a liberação do recurso financeiro, foram verificadas duas aprovações de liberação da 1ª parcela do convênio com as seguintes irregularidades:

- Convênio 907899/2020: o Despacho SNSH 4004189, de 04/11/2022, aprova a liberação de recursos no valor de R\$ 370.060,37. Não houve, contudo, aprovação das cláusulas condicionantes e nem há despacho no processo recomendando o cancelamento do convênio, mesmo após o prazo expirado para apresentação da documentação.

- Convênio 909048/2020: o Despacho SNSH 4026707, de 21/11/2022, aprova a liberação de recursos no valor de R\$ 1.970.000,00 relativo ao aceite de procedimento licitatório anterior ao aceite das condicionantes das cláusulas suspensivas.

Além das fragilidades apontadas durante a execução dos convênios, foi constatada a paralisação de quatro obras, sendo duas delas relativas a convênios celebrados para continuação de obras inacabadas originárias de outros instrumentos de repasse - convênios 893872/2019 (Borba/AM) e 892450/2019 (Recife/PE).

Adicionalmente, trabalhos do TCU (Acórdãos nº 3014/2020 e 892/2022 – Plenário) apontaram indícios de sobrepreço derivados de inconsistências no projeto básico e/ou planilha orçamentária em cinco dos 29 processos analisados (o que representa 17% dos processos), resultando na interrupção de duas licitações em convênios que já estavam em execução.

Dessa forma, observa-se que a ausência de institucionalização dos processos e macroprocessos relativos à formalização, ao acompanhamento e ao encerramento de

convênios fragiliza a execução e o acompanhamento dos instrumentos, bem como o consequente atingimento do objeto conforme as etapas e prazos previstos.

Nesse contexto, considerando as fragilidades relatadas neste ponto do relatório - tais como: ausência de manifestação da SNSH sobre o descumprimento do prazo de início do procedimento licitatório por parte dos convenientes; ausência de clareza sobre a definição dos momentos de vistorias *in loco* para os diversos convênios; aprovação de liberação da 1ª parcela do convênio sem atendimento às etapas prévias previstas; paralisações de obras e indícios de sobrepreço em documentos de planejamento da execução - reforça-se que a institucionalização do Manual Técnico Operacional representaria uma boa prática do Ministério por estabelecer critérios mínimos a serem observados desde a seleção das propostas até a prestação de contas, com processos e macroprocessos mapeados, detalhando os passos a serem seguidos e as respectivas áreas responsáveis.

Além disso, a institucionalização do Manual poderia uniformizar o processo de acompanhamento por parte da SNSH e reforçar as exigências expressas na Portaria Interministerial 424/2016, fortalecendo os controles e possibilitando a mitigação dos riscos inerentes ao processo, tendo em vista que apenas um dos 29 processos analisados teve aprovação técnica de 100% de execução.

## **5. Gestão de riscos em fase incipiente de implementação.**

Os órgãos da Administração Pública Federal (APF) devem estabelecer Política de Gestão de Riscos (PGR) e a Metodologia de Gestão de Riscos (MGR), em conformidade com o estabelecido na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, no Decreto nº 9.203/2017 e, no caso específico do MIDR, na Portaria MDR nº 1.079/2019. O principal objetivo dessa prática é garantir o tratamento eficaz dos riscos, de forma a minimizar os impactos negativos destes sobre o atingimento dos objetivos estratégicos dos órgãos e entidades.

O Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) foi criado a partir da fusão do Ministério das Cidades (MCidades) e do Ministério da Integração Nacional (MI). Nesse sentido, é válido apontar que em 2017 e 2018 – por meio das auditorias anuais de contas do MCidades – a CGU havia indicado ausência e, posteriormente, falta de efetividade do gerenciamento de riscos da pasta; já em relação ao MI – na auditoria anual de contas do exercício de 2018 – fora detectada a não priorização dos processos de gerenciamento de riscos.

No mesmo caminho, em 2018, o Acórdão TCU nº 2153 determinou, ao então MCidades, que fossem adotadas providências com vistas a implementar sistemática de gestão de riscos e controles consistente nas atividades de identificar, avaliar e gerenciar os mais relevantes eventos que possam afetar os objetivos da organização.

Para atender à determinação, o agora MIDR elaborou Relatório de Avaliação da Maturidade de Riscos, cuja metodologia de questionário foi o modelo adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), disponibilizado em 22 de outubro de 2020. A referida avaliação chegou à conclusão de que o Índice de Maturidade Global era de 42,96, considerado intermediário. Ainda, fora informada a realização de um piloto para a gestão de riscos de um processo da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica – SNSH.

O Plano de Ação elaborado para atendimento ao referido Acórdão estabeleceu um cronograma para elaboração e implementação da Política de Gestão de Riscos e da Metodologia de Gestão de Riscos. No entanto, o Relatório de Avaliação 817255 – elaborado pela CGU em relação à Prestação Anual de Contas do MDR relativa ao exercício de 2019 – constatou atrasos e falta de efetividade das medidas adotadas, com pouca contribuição da estrutura de Gestão de Riscos para atendimento dos objetivos estratégicos do Ministério.

Sobre o andamento das ações de gerenciamento de riscos do então MDR, a unidade auditada afirmou que, desde 2020, houve significativo avanço na Política de Gestão de Riscos do ministério, como: ações de capacitação; oficinas sobre gestão de riscos; utilização do Sistema e-Aud para controle das demandas e recomendações relativas à CGU; desenvolvimento de metodologia de avaliação de controles internos (que está em fase final de elaboração, e posteriormente, será objeto de piloto); e *benchmarking* sobre Gestão de Continuidade de Negócios, com vistas a desenvolver projeto para instituir uma Política e elaborar um Plano no MDR.

Com relação especificamente à SNSH, foi constatado que o mapeamento dos riscos estratégicos da Secretaria, bem como dos riscos voltados à celebração de convênios, encontrava-se em fase final de validação.

# RECOMENDAÇÕES

1 – Propor e institucionalizar normativo que permita o melhor direcionamento dos recursos federais às prioridades do Ministério e da Política Nacional de Segurança Hídrica, incluindo:

- a) a definição de indicadores alinhados à estratégia do Ministério concedente;
- b) um modelo de negócio para as seleções dos projetos, lançando mão, por exemplo, de editais ou contratos de repasse.

Achados nº 1, 2 e 3

2 – Formalizar a institucionalização do Manual Técnico Operacional já desenvolvido pelo MIDR, inclusive estabelecendo modelos padrão de comunicação com os convenentes no tocante à análise e aprovação dos documentos encaminhados por eles.

Achados nº 2, 3 e 4

3 – Apresentar documentos que comprovem a implementação de gestão de riscos na SNSH, tais como: o piloto da metodologia de avaliação dos controles internos, o Plano de Gestão de Continuidade de Negócios, o Mapeamento de Riscos Estratégicos da SNSH e o mapeamento de riscos relacionados à seleção de propostas e celebração de convênios.

Achado nº 5

# CONCLUSÃO

Nesta seção, são apresentadas as conclusões da auditoria realizada na Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH) do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) sobre convênios firmados e acompanhados pelo Departamento de Obras Hídricas e Apoio a Estudos sobre Segurança Hídrica (DOH) referentes à construção de infraestruturas hídricas.

Após as análises baseadas nas exigências previstas no Manual para Apresentação de Propostas aos Programas, instituído pelo MIDR, bem como nas determinações da Portaria Interministerial 464/2016, foram encontradas as seguintes respostas às questões de auditoria propostas:

*1) Em que medida as propostas aprovadas estão alinhadas com as diretrizes e prioridades estabelecidas pelo MDR, atendem aos requisitos definidos pela Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/201, pelo "Manual para Apresentação de Propostas aos Programas" e pelo "Manual Técnico Operacional", bem como possuem instrumentos mensuráveis para avaliação dos resultados alcançados?*

Verificou-se que as propostas aprovadas não estão alinhadas com as diretrizes e prioridades estabelecidas pelo MDR, uma vez que, conforme explicitado no quadro 2 deste relatório, dada a amostra analisada (29 convênios, representando um total de 61,05% do total de investimentos do painel do MDR), e apenas oito dos 29 convênios destinam-se a municípios com ISH na dimensão humana igual ou inferior a três; e somente seis constam do Mapa Interativo com ISH – Dimensão Humana – como “Mínimo ou Baixo”, conforme estabelecido como prioridades nas diretrizes do MIDR.

Além do objetivo referente ao ISH, apenas os convênios de números 892456/2019 e 892450/2019, atinentes, respectivamente, às conclusões das barragens de Gatos e Painelas II no Estado de Pernambuco, tiveram como objeto intervenções efetivamente listadas no PNSH, conforme rol com as intervenções consideradas prioritárias presente no Manual para Apresentação de Propostas - 3ª Edição.

Adicionalmente, foi observada a aprovação de propostas que não demonstram viabilidade técnica, econômica ou ambiental e com ausência de indicadores para mensuração e avaliação dos resultados alcançados pelos instrumentos de repasse, em razão da aprovação sistemática das propostas de convênios mediante cláusulas suspensivas.

*2) Em que medida os instrumentos de repasse são executados de forma legal e satisfatória conforme as etapas estabelecidas, com o devido monitoramento e intervenções das áreas técnicas do MDR?*

No que se refere à etapa de acompanhamento da execução, período no qual o objeto é efetivamente implementado, foram verificados problemas em virtude do lapso temporal entre o recebimento e a aprovação das propostas e início da execução, decorrentes da generalização da aprovação das propostas de trabalho dos convênios mediante cláusulas suspensivas. Apenas 6,22% do total de recursos pactuados pelos convênios analisados,

celebrados entre 2018 e 2022, apresentaram algum percentual de execução validada pela SNSH. Esse percentual de execução é ainda menor ao considerar o total de recurso federal firmado pelos convênios constante do painel de investimentos do MIDR, o qual aponta apenas 4% de execução total. Além do baixo percentual de execução dos convênios que superaram as condicionantes das cláusulas suspensivas, apenas um dos 29 processos analisados alcançou a etapa de aprovação técnica de 100% de execução. Segundo informado pela própria Unidade, dois terços dos convênios firmados são cancelados sem nem mesmo iniciar a execução.

Além disso, foram verificadas fragilidades em decorrência da ausência de institucionalização de fluxo de monitoramento para a devida execução dos instrumentos de repasse pactuados, tais como: ausência de manifestação da SNSH sobre o descumprimento do prazo de início do procedimento licitatório por parte dos convenientes; ausência de clareza sobre a definição dos momentos de vistorias *in loco* para os diversos convênios; e aprovação de liberação da 1ª parcela do convênio sem atendimento às etapas prévias previstas.

*3) Em que estágio se encontra o gerenciamento de riscos no âmbito das atividades da SNSH em relação à celebração, ao monitoramento e à avaliação de convênios?*

No âmbito do Ministério, houve avanço na Política de Gestão de Riscos desde 2020, com ações do tipo: capacitação; oficinas sobre gestão de riscos; utilização do Sistema e-aud para controle das demandas e recomendações relativas à CGU; início de desenvolvimento de metodologia de avaliação de controles internos; e *benchmarking* sobre Gestão de Continuidade de Negócios, com vistas a desenvolver projeto para instituir uma Política e elaborar um Plano no MDR.

Contudo, em relação à SNSH, observou-se gestão de riscos em fase incipiente de implementação, tendo sido constatado que o mapeamento dos riscos estratégicos da Secretaria, bem como dos riscos voltados à celebração de convênios, encontra-se em fase final da validação.

Entre as possíveis causas identificadas relativas às constatações apontadas, estão:

- Postura passiva do MIDR aguardando propostas advindas dos municípios com ISH, na dimensão humana, mínimo ou baixo;
- Falta de estrutura dos municípios com ISH, na dimensão humana, mínimo ou baixo, para apresentação de propostas;
- Aprovação de propostas sem documentos mínimos de suporte para avaliação da viabilidade de execução;
- A análise, tanto dos custos como dos prazos, é postergada para após a aprovação do Projeto Básico e demais condicionantes;
- Ausência de institucionalização do Manual Técnico Operacional: Formalização, Acompanhamento e Encerramento de Convênios; e
- Baixa maturidade na implementação da Gestão de Riscos no âmbito da SNSH.

Entretanto, cumpre ressaltar boas práticas em andamento, como a publicação do Manual para Apresentação de Propostas aos Programas e a elaboração do Manual Técnico Operacional:

Formalização, Acompanhamento e Encerramento de Convênios, embora este último ainda não esteja formalizado.

Nesse contexto, a presente auditoria espera contribuir para sanar as fragilidades encontradas e relatadas e, conseqüentemente, promover um aumento do percentual de execução dos convênios objetos de análise, colaborando para a implementação da política pública de construção de infraestrutura hídrica.

Por fim, em que pese as dificuldades decorrentes da pandemia de Covid em 2020 e 2021, registra-se a indicação de uma alocação ineficiente dos recursos orçamentários de R\$ 757.465.863,16 relativo aos 96% dos recursos reservados para os convênios de infraestrutura hídrica que não foram executados ao longo destes quatro anos e meio (de 2018 ao primeiro semestre de 2022), com destaque para 100% de não execução dos convênios firmados em 2021 e 2022. A esse valor, soma-se o custo administrativo de gestão dos convênios, que permaneceram parados, sendo a maior parte depois cancelada.

# ANEXOS

## I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Ofício nº 353/2023/AECI-MIDR, de 18.08.2023, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional encaminhou a Nota Técnica nº 09/2023/DOH/SNSH-MDR, de 11.08.2023, e o Despacho SNSH 4529713, de 17.08.2023, com manifestação da área técnica quanto ao Relatório Preliminar de Auditoria, encaminhado no dia 26.07.2023.

A manifestação apresentou justificativas que foram resumidas abaixo, resultando em mudança de redação apenas do item 3.2 do relatório, incorporada ao Relatório Final de Auditoria.

Considerando que as recomendações enviadas junto ao Relatório Preliminar foram ajustadas conforme discussão e esclarecimentos apresentados na Reunião de Busca Conjunta de Soluções que ocorreu em 04.08.2023, devido à ausência de novas evidências e de justificativas suficientes na manifestação apresentada pelo Ministério, não houve alteração do entendimento da CGU a respeito dos demais achados de auditoria.

**Achado nº 1: Propostas aprovadas não estão alinhadas com as diretrizes e prioridades estabelecidas pelo MIDR.**

### **Manifestação da unidade examinada**

O DOH apresentou, por meio da Nota Técnica nº 09/2023/DOH/SNSH-MDR, de 11.08.2023, as seguintes justificativas:

A gestão do ISH, componente de critério instituído na SNSH para distribuição de recursos, cabe à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA.

A distribuição dos recursos e seleção de propostas é balizada por diversos critérios não cumulativos, conforme Portaria Nº 1825/2023 (SEI 4351878), que dispõe sobre os procedimentos para a operacionalização, por meio de transferências voluntárias, dos recursos orçamentários do exercício financeiro de 2023, referentes a despesas discricionárias classificadas com identificador de Resultado Primário 2 (RP 2).

Ressalta-se que o manual elaborado no DOH é uma interpretação da Portaria Interministerial nº 424/2016 e Decreto Nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

A seleção de propostas é discricionária no âmbito da SNSH e do Gabinete Ministerial.

O DOH não dispõe de capacidade técnica-operacional para atuar proativamente no auxílio aos municípios. O modelo de negócios precisa ser debatido nas instâncias superiores. O rol de intervenções apoiadas é heterogêneo (tipologia e porte variados), necessitando de conhecimentos multidisciplinares que extrapolam o perfil técnico da equipe, envolvendo diversos ramos do conhecimento (geotecnia, hidráulica, elétrica, mecânica, hidrogeologia, hidrologia, topografia, cálculo estrutural etc.).

O departamento não atua em nível estratégico.

Em complementação, a SNSH informou:

Em relação ao achado de auditoria "Propostas aprovadas não estão alinhadas com as diretrizes e prioridades estabelecidas pelo MIDR", considerando amostra de 29 convênios, relativos ao Programa 2221 – Recursos Hídricos, abrangendo período de 2018 a 2022, informo que à época, o critério de alocação de recursos RP9 na ação orçamentária 14VI- Implantação de Infraestruturas para Segurança Hídrica era apenas o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Segurança Hídrica (ISH), conforme Nota Técnica nº 2/2021/CGGI SNSH/SNSH-MDR (3269252) [...].

[...] atualmente, no âmbito desta SNSH, está sob a égide da Portaria Ministerial nº 1.825, de 30 de maio de 2023.

### **Análise da equipe de auditoria**

A Unidade apresentou esclarecimentos que corroboram com as evidências encontradas pela equipe de auditoria, informando que os critérios estabelecidos para a seleção de propostas de convênios, bem como a própria seleção das propostas, ultrapassam as competências de atuação do DOH.

Ressalta-se que a recomendação relacionada a este achado está direcionada para a SNSH, à qual cabe as articulações necessárias no âmbito do Ministério e demais instâncias para o atendimento da demanda.

No que se refere ao critério de alocação de recursos apontado pela SNSH como sendo o IDH e o ISH para os convênios firmados, embora o Manual para Apresentação de Propostas aos Programas indique como critérios norteadores o grau de insegurança hídrica e de desenvolvimento humano, ressalta-se que no âmbito do Planejamento Estratégico Institucional (PEI) – MDR 2020-2023, considerando o subeixo estratégico de infraestrutura hídrica da macropolítica de segurança hídrica, objeto deste trabalho de auditoria, o indicador estratégico estabelecido pelo Ministério foi o ISH na dimensão humana, não sendo mencionado o IDH, motivo pelo qual as análises se restringiram à verificação do ISH na dimensão humana para as propostas aprovadas.

Dessa forma, devido à ausência de apresentação de evidências adicionais, o Achado foi mantido conforme a versão preliminar do relatório.

### **Achado nº 2: Baixa execução em relação ao total pactuado.**

#### **Manifestação da unidade examinada**

O DOH apresentou, por meio da Nota Técnica nº 09/2023/DOH/SNSH-MDR, de 11.08.2023, as seguintes justificativas:

Os entraves associados ao tópico ocorrem em duas etapas do convênio:

a) Análise de cláusula suspensiva

A baixa qualidade técnica dos projetos e ausência de documentos para comprovação de propriedade são as principais causas do não aceite de condicionantes.

A celebração de convênios com cláusula suspensiva, apesar de ser exceção prevista na norma, se torna regra devido aos altos custos de elaboração de projetos detalhados e das desapropriações.

#### b) Acompanhamento da execução do objeto

Em relação ao processo licitatório de responsabilidade do Conveniente, os principais problemas associados são: divergência entre o objeto licitado e aquele aprovado no plano de trabalho; ausência de itens de serviço que foram aprovados com o Projeto Básico na Planilha Orçamentária Contratada; composições de preços unitários apresentada pelo licitante em desacordo com a composição de preço unitário aprovada; licitações desertas.

A obrigatoriedade do uso do SINAPI por sua vez, quando há necessidade de atualização monetária da Planilha Orçamentária Contratada, leva a situações em que itens de serviço constantes na tabela SINAPI, de referência da competência de aprovação do Projeto Básico, são removidos das tabelas SINAPI de referência da competência de atualização.

Convém lembrar que a regionalização dos preços das tabelas de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI não é suficientemente abrangente de modo a prever fatores locais de execução da obra, pois se trata de pesquisa de preços que tem como referência, aparentemente, os preços praticados nas capitais dos estados. Neste sentido, ressalta-se que o fato do BDI ter sempre como referência os acórdãos do TCU, há o risco da atratividade do certame licitatório não se mostrar de todo vantajoso para as empresas interessadas em participar da licitação, por não cobrirem de modo satisfatório, todos os custos indiretos relacionados à construção em um determinado local.

No que se refere ao acompanhamento das obras, a primeira parcela é liberada após o aceite do processo licitatório pelo concedente e as parcelas subsequentes são liberadas mediante a comprovação de execução física de 70% da parcela liberada anteriormente.

Ressalta-se, a parcela é liberada diretamente na Plataforma Transfere Gov mediante OBTV e, por questões operacionais relacionadas à própria plataforma, podem ocorrer situações que as parcelas são liberadas apenas com o lançamento das notas fiscais na plataforma, sem o lançamento dos boletins de medição nas abas apropriadas.

Vale lembrar que não há uma uniformização, uma padronização do formato dos boletins de medição encaminhados pelos Convenientes e, ao mesmo tempo em que a Plataforma condiciona a emissão da Autorização de Início de Obras, AIO, após a tramitação na aba de Verificação do Resultado do Processo Licitatório, VRPL, não há na plataforma a antípoda do início, para conclusão da obra por parte do Conveniente.

### **Análise da equipe de auditoria**

A Unidade aponta a análise de cláusula suspensiva e o acompanhamento da execução do objeto como gargalos existentes que resultam na baixa execução dos convênios.

A CGU reconhece a complexidade que envolve todo o processo de celebração, execução, monitoramento e avaliação dos convênios, bem como as competências relativas aos convenientes e à concedente. Contudo, a baixa execução apontada no relatório demonstra impropriedade na implementação da política voltada à construção de infraestrutura hídrica, a qual apresenta resultado muito aquém do planejado ano após ano, necessitando de estratégias para lidar com os entraves encontrados e garantir a execução dos convênios necessários para o atingimento das metas estabelecidas para essa política pública.

Dessa forma, devido à ausência de apresentação de evidências adicionais, o Achado foi mantido conforme a versão preliminar do relatório.

**Achado nº 3: Aprovação de propostas que não demonstram viabilidade técnica, econômica ou ambiental e com ausência de indicadores para mensuração e avaliação dos resultados alcançados pelos instrumentos de repasse.**

#### **Manifestação da unidade examinada**

O DOH apresentou, por meio da Nota Técnica nº 09/2023/DOH/SNSH-MDR, de 11.08.2023, as seguintes justificativas:

As propostas são apresentadas na Plataforma TransfereGov de acordo com o mínimo de informações requeridas pela Portaria Interministerial nº 424/2016 [...].

O detalhamento da viabilidade técnica e econômica do objeto proposto é avaliado na fase de análise do projeto básico.

Indicadores de resultados esperados com a execução do objeto são detalhados no projeto. O DOH orienta aos convenientes que o projeto básico seja composto por estudos de concepção, demonstrando a da área de estudos, análise da situação atual, levantamento de estudos e planos existentes, identificação das demandas, formulação das alternativas de concepção, escolha e justificativa da alternativa adotada.

A PI 424 define como competência do concedente a verificação da execução e da funcionalidade do objeto pactuado.

A maioria das intervenções apoiadas são de pequeno porte, nada semelhantes a empreendimentos de transportes público de média e alta capacidade indicados no citado Acórdão 408/2021. As obras de grande porte são analisadas de forma detalhada pela área técnica.

O departamento já dispõe de documentos padronizados para comunicação com conveniente, conforme estágio do atendimento de condicionantes ou execução do objeto. No caso das análises de condicionantes: instruções orientam o conveniente na apresentação dos documentos; *check lists* para verificação da completude dos documentos condicionantes; notas técnicas para ajustes e correções específicas do conjunto de condicionantes; pareceres para aceites, recusas e encaminhamentos.

Por padrão, notificações são inseridas na Plataforma TransfereGov para ciência do conveniente.

## **Análise da equipe de auditoria**

A Unidade informou que a avaliação sobre viabilidade técnica, econômica ou ambiental, bem como sobre a existência de indicadores para mensuração e avaliação dos resultados alcançados pelos instrumentos de repasse é realizada quando da análise do Projeto Básico. Contudo, o Achado aponta a inexistência de informações mínimas necessárias para a aprovação das propostas selecionadas, tendo em vista que o Projeto Básico, no contexto das propostas aprovadas com cláusulas suspensivas, é apresentado em fase posterior à aprovação das propostas.

Em relação à informação sobre a inaplicabilidade do Acórdão 408/2021-Plenário aos convênios avaliados pela amostra, esclarece-se que a determinação do Acórdão citada no corpo do relatório trata de um reforço sobre a aplicação do que determina o art. 20 da Portaria Interministerial 424/2016, bem como do art. 6º, inciso IX, c/c art. 116 da Lei nº 8.666/1993, aplicáveis a todos os convênios, independentemente do porte do empreendimento, conforme observado nos trechos a seguir:

Portaria Interministerial 424/2016:

Art. 20. O plano de trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

Lei 8.666/1993:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

...

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

...

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

No que diz respeito à padronização da documentação utilizada para comunicação com o conveniente, a Unidade esclareceu a utilização de cada documento adotado para cada estágio do atendimento de condicionantes ou execução do objeto, informação essa que foi acrescentada ao texto do relatório.

**Achado nº 4: Ausência de institucionalização de fluxo de monitoramento para a devida execução dos instrumentos de repasse pactuados.**

**Manifestação da unidade examinada**

O DOH apresentou, por meio da Nota Técnica nº 09/2023/DOH/SNSH-MDR, de 11.08.2023, as seguintes justificativas:

O achado está associado a institucionalização da proposta de manual técnico sugerido pelo DOH. A proposta de manual está em sua segunda versão (SEI 1927220). O documento elaborado foi submetido, em 2020, para deliberação do gabinete da SNSH. A questão tramita por meio do processo nº 59100.000473/2014-35. O documento precisa ser revisto para atualização, em atenção a atualizações na legislação e na plataforma federal para gestão de transferências voluntárias (atual Plataforma TransfereGov), e o assunto precisa ser avaliado pela nova gestão da Secretaria.

A PI 424/2016 define que a responsabilidade para realização do processo licitatório é do conveniente. Informa-se que a definição da modalidade do instrumento de repasse não é atividade deste departamento. Por meio da Nota Técnica nº 5/2023/DOH/SNSH-MIDR (SEI 4224233), o DOH sugeriu que, no presente exercício, fossem celebrados contratos de repasse para propostas com valor abaixo do nível III.

- Há esforço do departamento para conseguir o apoio das representações regionais do MIDR no acompanhamento e na realização de vistoria de obras. A demanda de apoio foi formalizada por meio da Nota Técnica 60/2023/CGSOB SNSH/DOH/SNSH-MDR (SEI 4506826) e parte de dificuldades enfrentadas devido ao reduzido quadro técnico da unidade. A necessidade de reforço da equipe foi relatada, no presente exercício, por meio da Nota Técnica nº 4/2023/DOH/SNSH-MIDR (SEI 4205510).

A Plataforma TransfereGov apresenta dificuldades operacionais quando é necessária a atualização do projeto em caso de licitação deserta.

Em complementação, a SNSH informou que a institucionalização do Manual Técnico Operacional é necessário e assunto prioritário no âmbito da Secretaria, de modo que o Despacho SNSH (4526550) redirecionou os autos do processo SEI nº 59100.000473/2014-35 às unidades da SNSH (DOH, DRHB, DIR e CGGAC) para "adequações, atualizações e apresentação de novas contribuições no referido manual (1927220), com objetivo de que este possa ser utilizado por todas as unidades da SNSH", tendo em vista as alterações nas legislações que abarcam o tema e na plataforma federal para gestão de transferências voluntárias (atual Plataforma TransfereGov).

### **Análise da equipe de auditoria**

A Unidade apresentou informações sobre a necessidade de revisão do Manual Técnico Operacional e os encaminhamentos realizados desde 2020, além da necessidade de avaliação sobre a institucionalização pela atual gestão da pasta.

Além disso, relatou as dificuldades relacionadas à capacidade operacional e os esforços sobre a tentativa de reforço do corpo técnico, o que impacta diretamente no acompanhamento dos convênios firmados.

Dessa forma, devido à ausência de apresentação de evidências adicionais, o Achado foi mantido conforme a versão preliminar do relatório.

### **Achado nº 5: Gestão de riscos em fase incipiente de implementação.**

### **Manifestação da unidade examinada**

O DOH apresentou, por meio da Nota Técnica nº 09/2023/DOH/SNSH-MDR, de 11.08.2023, as seguintes justificativas:

Informa-se que este departamento tem atuação nos processos de mapeamento, avaliação e tratamento de riscos associados a gestão de convênios (processo nº 59000.021350/2021-95) e de instrumentos de repasse regidos pela Portaria Interministerial nº 130/2013 (processo nº 59000.011667/2023-85).

### **Análise da equipe de auditoria**

Considerando a ausência de apresentação de evidências adicionais, o Achado foi mantido conforme a versão preliminar do relatório.