



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS**

**TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTÃO**  
**EXERCÍCIO : 2009**  
**PROCESSO N° : 80000.018146/2010-21**  
**UNIDADE AUDITADA : SNH MCIDADES**  
**CÓDIGO UG : 560005**  
**CIDADE : BRASILIA**  
**RELATÓRIO N° : 244099**  
**UCI EXECUTORA : 170987**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 244099, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pelo(a) **SECRETARIA NAC. DE HABITACAO MCIDADES**, que incluiu as seguintes unidades jurisdicionadas: FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FNHIS e FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR

## **I - INTRODUÇÃO**

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 01/09/2010 a 27/10/2010, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Audidata, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

## **II - RESULTADOS DOS TRABALHOS**

3. Verificamos no Processo de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-57/2008 e pelas DN-TCU-102/2009 e 103/2010.

4. Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-102/2009, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

### **4.1 ITEM 01 - AVAL RESULTADOS QUANTI/QUALI GESTÃO**

O quadro abaixo sintetiza todos os programas/ações de governo sob a responsabilidade da SNH em 2009:

Programas/ações em 2009 da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades

Prog de Govern no	Ação Orç.	Descrição da Ação Orçamentária	Unidade de Medida	Dados Físicos			Dados Financeiros - Valores em R\$		
				A-Previsto (LOA+Cred) ou PPA	B-Realizado	% Realizado - C=B/A	E-LOA + Créditos ou PPA	F-Empenhado ou Contratado	G-Liquidado
1128	1053	Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários	Família beneficiada	112.783,00	69.019,00	61,20%	1.361.416.082,00	1.301.703.498,00	752.919.688,00
	1056	Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários - FNHIS	Família beneficiada	58.254,00	8.063,00	13,84%	722.666.127,00	658.969.147,00	88.702.145,00
	8865	Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários	Município Apoiado	10,00	1,00	10,00%	1.773.529,00	367.920,00	17.920,00
	8866	Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado)	Família beneficiada	162.964,00	34.039,00	20,89%	29.000.000,00	7.727.840,00	35.027,00
	9566	Financiamento ao Poder Público para Urbanização de Assentamentos Precários (Pró-Moradia)	Família beneficiada	37.810,00	0,00	0,00%	415.898.436,00	0,00	0,00
	9569	Financiamento a Pessoas Físicas para Aquisição de Material de Construção (Carta de Crédito)	Família beneficiada	141.134,00	27.771,00	19,68%	987.945.074,00	0,00	382.512.878,00
9991	8875	Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social	Plano Elaborado	600,00	324,00	54,00%	20.000.000,00	19.990.000,00	0,00
	105J	Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Família beneficiada	48.665,00	2.230,00	4,58%	483.102.098,00	335.030.734,00	47.049.123,00
	9483	Arrendamento Residencial (PAR) - PMCMV	Família beneficiada	26.665,00	143.740,00	539,06%	799.999.999,00	0,00	5.969.158.512,00
	9558	Financiamento a Pessoas Físicas com Renda até 5 Salários Mínimos para Construção, Reforma ou Aquisição de Imóvel Novo ou Usado (Carta de Crédito)	Família beneficiada	170.344,00	133.498,00	78,37%	2.963.835.225,00	0,00	5.980.474.138,00
	9560	Financiamento a Pessoas Físicas Organizadas em Cooperativas e Associações Populares (Crédito Solidário)	Família beneficiada	6.667,00	1.781,00	26,71%	100.000.000,00	0,00	39.175.831,00
	9561	Financiamento a Pessoas Jurídicas para Construção Habitacional para Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos (Apoio à Produção)	Família beneficiada	4.741,00	37.422,00	789,33%	94.840.203,00	0,00	1.773.767.117,00
9559	Financiamento ao Poder Público para Provisão Habitacional de Interesse Social (Pró-Moradia)	Família beneficiada	8.913,00	0,00	0,00%	178.242.188,00	0,00	0,00	
1321	9570	Financiamento a Pessoas Físicas com Renda até 5 Salários Mínimos para Construção, Reforma ou Aquisição de Imóvel Novo ou Usado (Carta de Crédito)	Família beneficiada	39.516,00	50.792,00	128,54%	987.945.074,00	0,00	3.539.227.148,00
	9572	Financiamento a Pessoas Jurídicas para Construção Habitacional para Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos (Apoio à Produção)	Família beneficiada	8.851,00	11.061,00	124,97%	221.293.801,00	0,00	765.668.235,00
	90E8	Financiamento Imobiliário Habitacional (SBPE)	Família beneficiada	288.568,00	143.495,00	49,73%	10.100.000.001,00	0,00	15.741.869.799,00
	9516	Financiamento para Compra de Material de Construção (Construcard)	Financiamento concedido	30.220,00	297.601,00	984,78%	550.000.000,00	0,00	3.030.518.037,00
	9517	Antecipação de Recebíveis Imobiliários (Construgiro)	Financiamento concedido	1.700,00	2.209,00	129,94%	740.000.000,00	0,00	1.776.669.416,00
0810	8096	Cooperação para Capacitação Profissional e Assistência Técnica a Construção Civil	Projeto Implementado	5,00	0,00	0,00%	400.000,00	0,00	0,00
	8100	Fomento aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil	Sistema Implementado	3,00	0,00	0,00%	1.000.000,00	0,00	0,00
	90EQ	Fomento aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil	Sistema Implementado	3,00	0,00	0,00%	200.000.000,00	0,00	0,00
1136	8873	Apoio à Modernização Institucional dos Municípios para Atuação na Melhoria das Condições do Setor Habitacional no Segmento das Famílias de Baixa Renda	Projeto Apoiado	80,00	0,00	0,00%	35.583.330,00	2.553.945,00	1.195.917,00
0310	1825	Fortalecimento da Política Nacional de Habitação	Estudo Realizado	10,00	4,00	40,00%	2.000.000,00	1.038.286,00	369.800,00
<b>TOTAL</b>							<b>20.996.941.167,00</b>	<b>2.327.381.370,00</b>	<b>39.889.330.731,00</b>

Fontes: LOA/2009, SIGPLAN/2009 e Relatório de Gestão 2009 da SNH - Plan.: Execução-SNH-2009

#### 4.1.1 SNH

A decisão normativa TCU nº 94, de 03 de dezembro de 2008, estabeleceu que, para avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, deveriam ser apresentados, para cada Programa/Ação, as metas

previstas na unidade, os resultados alcançados, uma avaliação crítica dos resultados alcançados e do desempenho da unidade jurisdicionada, sendo que, no caso de não atingimento das metas, deveriam ser relacionados os fatos que prejudicaram o desempenho administrativo e as providências adotadas.

No relatório de gestão da SNH, foram relacionados todos os Programas/Ações sob sua responsabilidade, inclusive seus dados gerais como tipo de programa, objetivos geral e específicos, gerentes, indicadores utilizados e foram apresentados, como metas a serem atingidas para quase todos os programas, os valores empenhados e o número de famílias a serem beneficiadas com a liberação desses recursos. Além disso, foram apresentados, como resultado da gestão, os valores pagos no exercício de 2009 e o correspondente número de famílias beneficiadas.

O quadro anterior mostra uma baixa execução financeira das ações orçamentárias cuja fonte é o OGU, o que leva à inscrição de valores elevados de Restos a Pagar (RAP) para o exercício seguinte.

Por último, considerando as informações apresentadas no relatório de gestão e as informações obtidas por essa equipe de auditoria em relação aos contratos de repasse, temos as seguintes considerações:

- As informações apresentadas no relatório de gestão não permitem uma adequada avaliação da gestão por não estabelecerem metas bem definidas a serem atingidas pela unidade para todos os programas e por não avaliarem os resultados alcançados e o desempenho da unidade.
- É necessário que o Ministério implante indicadores de desempenho de gestão que atendam as características estipuladas pela DN TCU 94 -

03/12/2008, informando no seu relatório de gestão os resultados qualitativos e quantitativos apresentados, inclusive relacionando os fatos que prejudicaram o desempenho administrativo e as providências adotadas para solucioná-los.

c) Por outro lado, considerando como enfoque a situação dos contratos de repasse sob responsabilidade dessa Secretaria e operacionalizados pela Caixa Econômica Federal, a situação não é adequada tendo em vista os elevados percentuais de obras com algum tipo de problema: paralisadas, atrasadas e não iniciadas.

#### **4.1.2 FNHIS**

O FNHIS é um fundo gerido pelo seu Conselho Gestor, de natureza contábil, que visa centralizar os recursos orçamentários, com a finalidade de proporcionar uma melhor gestão dos programas estruturados no âmbito do SNHIS.

As responsabilidades atribuídas a cada agente na operacionalização da aplicação dos recursos são as seguintes: O Ministério das Cidades na qualidade de gestor, a Caixa Econômica Federal como agente operador, os Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da administração indireta na qualidade de proponente/agente, entidades privadas sem fins lucrativos na qualidade de pleiteantes dos recursos; Estados, Municípios, Distrito Federal, órgãos da administração direta/indireta e entidades privadas sem fins lucrativos como agentes executores. Ainda, constam as famílias de baixa renda como beneficiárias e a sociedade exercendo o controle social.

A aplicação dos recursos do FNHIS tem como princípio a descentralização

da ação estatal por meio da atuação de diversos agentes locais, que agem trazendo a realidade local e a participação da comunidade afetada na elaboração das propostas e nas intervenções.

Para a distribuição dos recursos do FNHIS entre as cinco ações constantes na resolução nº13 de 15/10/2007, são estabelecidos critérios referentes à distribuição territorial dos recursos de acordo com as ações e à distribuição dos recursos entre as ações.

Para a seleção das propostas são estabelecidos os seguintes critérios e diretrizes: Diretrizes gerais, diretrizes específicas e critérios para a seleção de propostas. Quanto a distribuição territorial dos recursos, apenas duas ações, "Provisão de habitação de Interesse Social" e a "Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários", seguem a regionalização na aplicação dos recursos, as demais, "Apoio a Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social", "Apoio ao Desenvolvimento e Qualificação da Política Habitacional" e a de "Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social" têm como critério de distribuição a alocação em nível nacional, o que pode vir a comprometer a distribuição regionalizada dos valores totais dos recursos. As ações que têm como critério a regionalização na aplicação dos recursos, por sua vez, a fazem em função das cinco regiões do território nacional, podendo ensejar que entre os Estados de uma mesma região, ocorram desigualdades na aplicação das verbas. Além disso, tanto as ações de "Provimento Habitacional de Interesse Social" quanto as de "Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamento Precários" estabelecem, como critério de seleção das propostas, a existência de projeto básico e projeto executivo no momento da apresentação da proposta. Por si só, tal critério é fundamental para o correto dimensionamento e previsibilidade dos

recursos que deverão ser aplicados, mas por outro, municípios menores, que não possuem quadros técnicos adequados e que normalmente se enquadram em uma situação de precariedade maior, ficam prejudicados ao não serem contemplados com a alocação de recursos do FNHIS. Tal paradoxo é estabelecido pelas próprias características dessas ações devido aos seguintes fatores:

a) Um município com pouca capacidade financeira, sem um corpo técnico adequado, para o qual a aplicação de recursos próprios para a elaboração de projetos de engenharia, sem a garantia de que será contemplado em uma futura seleção dos beneficiários dos recursos do FNHIS, acaba por colocar em segundo plano, dentre as suas prioridades, a elaboração de projetos.

b) Para apresentar o projeto básico, a fim de que sejam contemplados com recursos do fundo, os municípios são tentados a elaborar projetos não detalhados suficientemente ou não devidamente planejados tanto em relação a real eficácia, quanto à melhor solução para as comunidades envolvidas.

c) Ao se por a elaboração do projeto como condicionante e não como objeto da ação e foco da atuação estatal, prejudica-se principalmente o planejamento das ações, fato corroborado pelo baixo número de contratos concluídos em relação ao número de contratos em andamento, resultado de deficiências na elaboração/implantação dos projetos, atrasos no encaminhamento de licenças, registro e projetos, equipes técnicas dos tomadores de recursos insuficientes e com baixa capacidade de gestão, dificuldades para se realizar a contrapartida e morosidade na prestação de contas. Como contraponto, as ações "Apoio a Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social", "Apoio ao Desenvolvimento e Qualificação da Política Habitacional" e a ação "Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social" atuam buscando suprir a falta de qualificação técnica dos tomadores de recursos, fornecendo conhecimento e dando condições para produção de propostas para as políticas habitacionais no âmbito local, entretanto, elas não têm como diretriz a regionalização na distribuição dos recursos, tampouco atuam intrinsecamente integradas às ações de provisão de habitação de interesse social e de melhoria das condições de habitabilidade, concentradoras do maior aporte financeiro.

#### **4.1.3 FAR**

Os resultados quantitativos da gestão do FAR em 2009 estão adequadamente demonstrados no Relatório de Gestão que compõe o processo 80000.018146/2010-21.

### **4.2 ITEM 02 - AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO**

#### **4.2.1 SNH e FNHIS**

No Anexo I - Constatações, está a análise quanto a este assunto. Convém ressaltar que, nos Relatórios de Auditoria de Gestão referentes aos exercícios de 2007 e 2008, já havia sido recomendado à SNH que fossem criados indicadores de desempenho de forma a permitir um acompanhamento gerencial da execução das atividades e avaliação do desempenho dos Programas/Ações.

#### **4.2.2 FAR**

Os indicadores apresentados no Relatório de Gestão retratam

adequadamente os atos e fatos ocorridos no exercício.

#### **4.3 ITEM 03 - AVAL. FUNCIONAMENTO SIST. CI DA UJ**

Foram detectadas fragilidades nos controles internos da SNH, que impedem maior eficiência no desempenho de sua missão institucional, notadamente no que tange à contratação e gestão dos Contratos de Repasse.

#### **4.4 ITEM 04 - AVAL. SITUAÇÃO TRANSF. CONC./RECEB.**

Para levantamento das transferências voluntárias concedidas pela Secretaria Nacional de Habitação, utilizamos banco de dados extraído da página Caixa Econômica Federal na internet, sistema SIAPF. Ressaltamos que a nossa análise não ficou restrita somente aos contratos de repasse celebrados no ano de 2009, pois consideramos que os contratos de repasse celebrados anteriormente e que apresentem algum problema na sua execução também impactam o exercício de 2009. Utilizamos esses dados para verificar o universo de contratos de repasse celebrados e os eventuais problemas sendo detectados contratos de repasse com obras/serviços em situação de atrasados, paralisados e não iniciados. A análise das situações descritas - evidenciando os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela Secretaria Nacional de Habitação - consta da segunda parte deste Relatório de Auditoria.

#### **4.5 ITEM 05 - AVAL. REGULAR. PROC. LICITAT. DA UJ**

A SNH não realiza processos licitatórios vez que, os recursos são descentralizados para a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, que atua como mandatária da União, celebrando contratos de repasse com outros entes de governo. As aquisições de bens e serviços para SNH são realizadas pela SPOA/Mcidades.

#### **4.6 ITEM 06 - AVAL. DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

Não foram verificadas irregularidades nos atos de gestão de recursos humanos no âmbito da SNH.

#### **4.7 ITEM 07 - AVAL. CUMPR. PELA UJ RECOM. TCU/CI**

No Processo nº 80000.018146/2010-21, referente à Tomada de Contas Anual de 2009, foram apresentadas as determinações e recomendações do TCU para o exercício de 2008, relacionando o número da decisão ou acórdão, a descrição da determinação ou recomendação e as providências adotadas. Pesquisas realizadas no site do Tribunal de Contas da União não evidenciaram nenhuma divergência em relação às informações apresentadas no Relatório de Gestão.

#### **4.8 ITEM 08 - AVAL EXEC PROJ/PROG FINANC REC EXT**

Não se aplica, pois a SNH não teve, em 2009, projetos financiados com recursos externos provenientes de organismos internacionais.

#### **4.9 ITEM 10 - AVAL. CONFOR. INSCR. RESTOS A PAGAR**

A inscrição de restos a pagar foi examinada no Relatório da Auditoria Anual de contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades.

#### **4.10 ITEM 11 - AVAL CUMP NORMAS PROJ FINANC FUNDOS**

Não se aplica.

#### **4.11 ITEM 15 - AVAL CRITÉRIOS CHAMAMENTO PÚBLICO**

Não se aplica.

#### **4.12 ITEM 16 - AVAL IRREG NÃO EXPURGO CPMF CONTRAT**

Não foi objeto de exame.

5. Entre as constatações identificadas pela equipe, não foi possível efetuar estimativa de ocorrência de dano ao erário.

### **III - CONCLUSAO**

Eventuais questões pontuais ou formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília , 28 de outubro de 2010.



**RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS  
Nº 244099 - 2ª PARTE**

**RELATORIO NR** : 244099  
**UCI 170987** : CG DE AUDITORIA DA ÁREA DE CIDADES  
**EXERCICIO** : 2009  
**UNID CONSOLIDADORA:** SECRETARIA NAC. DE HABITACAO MCIDADES  
**CODIGO** : 560005  
**MUNICIPIO** : BRASILIA  
**UF** : DF

**1 GESTÃO OPERACIONAL**

**1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

**1.1.1 ASSUNTO - RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL**

**1.1.1.1 CONSTATAÇÃO: (005)**

**INEXISTÊNCIA DE INDICADORES DE DESEMPENHO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO.**

A DN TCU nº 94, de 03 de dezembro de 2008, estabeleceu que, para avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, deveriam ser apresentados, para cada Programa/Ação, as metas previstas na unidade, os resultados alcançados, uma avaliação crítica dos resultados alcançados e do desempenho da unidade jurisdicionada, sendo que, no caso de não atingimento das metas, deveria relacionar os fatos que prejudicaram o desempenho administrativo e as providências adotadas.

No Relatório de Auditoria de Gestão do exercício 2008, de nº 224302, a CGU constatou essa falha, que foi objeto de recomendação específica à SNH.

A SNH fez constar em seu Plano de Providências Permanente para o exercício de 2009, o desenvolvimento de indicadores por meio de Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 458 de 12/11/2009.

Por meio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 244099/01 de 10/08/2010, a equipe de auditoria indagou à SNH:

*"Informar os resultados do Grupo de Trabalho instituído por meio da Portaria nº 458, de 12 de novembro de 2009, quanto à criação dos Indicadores de Desempenho para avaliação dos Programas de Governo geridos pelo Ministério das Cidades;"*

A SNH respondeu (in verbis):

*"Em 12/11/2009, foi criado, por meio da Portaria nº 458, um grupo de trabalho, cuja coordenação restou confiada à Secretaria Executiva desta pasta.*

*O objetivo foi de definir e estabelecer indicadores de desempenho, controláveis e quantificáveis, com o escopo de mensurar, acompanhar e avaliar sistematicamente os programas geridos pelo Ministério das Cidades, em ações custeadas por recursos do Orçamento Geral da União - OGU, e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.*

No particular, a Secretaria Nacional de Habitação - SNH se faz representar com 6 (seis) representantes, oriundos dos vários departamentos responsáveis pelos diversos programas de habitação, tais como, Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários; Qualidade e Produtividade do Habitat PBQP-H; Habitação de Interesse Social; e Habitação de Mercado.

Referenciado grupo vem realizando inúmeras reuniões e debates, com vistas ao estabelecimento de indicadores adequados à avaliação dos programas geridos pelo Ministério.

Com efeito, não fica o grupo de trabalho em comento restrito ao estabelecimento de conceitos. Ao revés, tem buscado fomentar o debate a respeito de indicadores que se mostrem adequados ou representativos para avaliação dos programas a partir dos dados já registrados.

Por fim, é de se destacar que as conclusões obtidas por esse grupo de trabalho serão consideradas, em caráter colaborativo, quando da revisão do Plano Plurianual - PPA."

Do acima exposto, conclui-se que os indicadores exigidos pelo normativo do TCU, continuam inexistindo.

**CAUSA:**

- 1) Não observância das exigências estabelecidas na Decisão Normativa DN TCU n° 94, de 03 de dezembro de 2008;
- 2) Inexecução do Plano de Providências Permanente 2009 da SNH;

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Por meio do Ofício n.º 00807/2010/SNH/MCIDADES de 04/10/2010, a SNH apresentou a manifestação a seguir transcrita "in verbis":

"Entre os indicadores que vêm subsidiando a mensuração e a caracterização das necessidades habitacionais do país, destaca-se a série de estudos sobre o déficit habitacional urbano e rural (Fundação João Pinheiro/CEI), vinculado ao Programa Habitação de Interesse Social. O estudo mensura também a inadequação das moradias, servindo, também, ao programa Urbanização de Assentamentos Precários.

A partir de 2007, o cálculo do déficit habitacional passou a considerar alterações metodológicas que possibilitaram detalhar ainda melhor o problema da convivência familiar ou coabitação. A partir de um processo de discussão entre o Ministério das Cidades, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação João Pinheiro, foram incluídas duas perguntas específicas para qualificar as informações sobre a coabitação familiar no questionário da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007, fonte de dados para o cálculo do déficit nos períodos intercensitários. Essas alterações levaram, indiscutivelmente, a um aprimoramento dos cálculos sobre a coabitação familiar no déficit habitacional e, com este aprimoramento metodológico, a partir de 2007, a série histórica sobre os números do déficit habitacional no país passa a apresentar resultados que se aproximam ainda mais da realidade.

Os programas inseridos no PPA e geridos por esta Secretaria - 1128, 9991, 1321 e 0810 - possuem, todos, assim como exigido pelo próprio sistema de gerenciamento do Plano (SIGPLAN) indicadores que são alimentados periodicamente. Estes indicadores são, essencialmente, de efetividade, e se propõem a mensurar o impacto dos programas na sociedade brasileira. Como exemplo, podemos citar os do programa Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários.

-Taxa de domicílios em assentamentos subnormais com adensamento excessivo;

-Taxa de domicílios em assentamentos subnormais nas áreas urbanas;

-Taxa de domicílios em assentamentos subnormais sem infraestrutura urbana adequada;

Observa-se que esses indicadores utilizados para o Programa são extraídos dos estudos realizados pela Fundação João Pinheiro, que utiliza microdados do censo demográfico 2000 com atualização posterior baseada nas PNAD. Assim, além dos dados de fato só se confirmarem no próximo Censo, os índices da PNAD apurados em um ano referem-se ao ano anterior.

A utilização de indicadores habitacionais macros não é totalmente adequada para se mensurar o impacto do programa visto que outros fatores influenciam a precariedade habitacional, tais como disponibilidade de crédito e produção habitacional, associadas a outros programas-e, até conjuntura econômica. Ou seja, não há como isolar 1 único fator-investimento em urbanização e informar que essa é a causa do decréscimo do déficit; há de se olhar a Política Nacional de habitação de forma integral.

Cabe dizer que esses indicadores, mesmo não sendo ideais, foram formulados em parceria com o IPEA e foram considerados adequados para o PPA pelo Ministério do Planejamento.

Mesmo assim, visando aperfeiçoar esses indicadores, é que foi criado o já mencionado Grupo de Trabalho (Portaria 458/2009), não tendo ficado em nenhum momento os programas habitacionais desprovidos de índices mensuráveis. Apesar do relatório final ainda estar em análise pela instância coordenadora do Grupo, a Secretaria Executiva, é possível adiantar, como exemplo, algumas das propostas que serão incorporadas quando da época pertinente à revisão de indicadores no PPA, estabelecida pelo Ministério do Planejamento.

Como indicador de resultado, será incorporada a "Taxa de atendimento de unidades habitacionais para adequação ao conceito de habitabilidade mínima na edificação", obtida pela fórmula [(Financiamento a material + investimento em melhoria + inst. Hid. San.)/(Déficit: Cobertura + unidade sanitária+ adensamento cômodo)]. Este indicador pode ser interpretado como: o numerador é o somatório de recursos aplicados do montante disponibilizado para pessoas físicas ou jurídicas e Entes Federados, já o denominador é a necessidade concreta a ser solucionada com o aporte destes recursos. Para o cálculo, serão utilizados como fontes, além do Déficit, dados do BACEN (SBPE), CAIXA (FGTS) e SIAF (OGU).

Além disso, o grupo propôs que no próximo PPA, os programas que executem obras públicas, possuam indicadores de processo e concluiu:

"É comum a gestão pública aferir seu desempenho mais pelos valores empenhados do que pelo desempenho na execução das obras contratadas e sua respectiva entrega à sociedade. A inclusão de indicadores de processo ao programa visa exatamente dar maior ênfase ao aspecto da eficiência com o gasto público, da transparência e da melhoria contínua da gestão pública". Serão inseridos indicadores como "Tempo para início de obra" e "Taxa de evolução física média anual".

Importante ressaltar também que o Ministério, sob coordenação da Presidência da República, confecciona e publica quadrimestralmente indicadores de processo relativos ao andamento dos contratos do programa que concentra grande parte do montante de recursos desta Secretaria, o PAC Habitação. Nos Balanços, são disponibilizados à Sociedade e ao próprio Governo Federal, a evolução das contratações, a situação de início de obra, execução destas e ainda é pormenorizado o andamento de empreendimentos considerados emblemáticos.

*Isto posto, constata-se que não só existem indicadores para os programas habitacionais como a Secretaria vem permanentemente trabalhando para aperfeiçoá-los. Portanto, não cabe a afirmação de descumprimento de Decisão Normativa do TCU ou inexecução do Plano de Providências Permanente da SNH."*

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Não acatamos as justificativas apresentadas.

A SNH, a exemplo de exercícios anteriores, continuou a usar, em 2009, no SIGPLAN e em seus relatórios os mesmos indicadores tipo "família beneficiada", resultante de um cálculo financeiro onde divide-se o valor total empenhado no exercício naquela ação orçamentária por um estimado valor unitário por família, daí resultando a hipotética quantidade de "família beneficiadas" pela ação de governo.

Tal prática impede qualquer avaliação precisa dos resultados da gestão, pois como é sabido, verba empenhada não é garantia de execução física.

Também o "valor médio por família" pode embutir grandes distorções em função do desvio-padrão. É óbvio que os custos irão variar conforme a localidade do Brasil onde se executam as obras.

Por exemplo, os custos unitários por família para urbanizar uma favela no Rio de Janeiro não serão os mesmos que em Porto Alegre, Teresina ou em Macapá.

Também, conforme preceitua o normativo do TCU, não existem metas claras para cada ação e nem a avaliação crítica do desempenho da SNH.

Inexistem também indicadores de desempenho de processo.

Conforme informa a SNH na sua manifestação acima, tudo fica para o futuro, quando estamos avaliando o que ocorreu ou deveria ter ocorrido em 2009.

A título de ilustração, esta equipe de auditoria, em pouco mais de um mês de trabalho, a partir de dados do sítio eletrônico da CAIXA, disponíveis ao público, conseguiu montar diversos indicadores para avaliação da carteira da SNH conforme constatações deste relatório, tais como:

- Quantidade de contratos com problemas (paralisados, não iniciados, etc) em relação ao total;
- Tempo decorrido entre a assinatura do contrato de repasse e o início das obras;
- Índice de contratos que extrapolam a cláusula suspensiva de 120/180 dias;
- Desempenho dos programas por Estado da Federação: obras paralisadas, não iniciadas ou atrasadas e valores do OGU envolvidos;

#### **RECOMENDAÇÃO: 001**

1) Estipule para o exercício 2010 em cada ação de governo:

- Meta física real - por exemplo, famílias efetivamente beneficiadas

e

quantidade de pessoas no exercício;

- Meta financeira - valor liquidado ou pago;

As metas deverão ser desdobrada por Estado e Região do Brasil;

2) Determine que cada conveniente informe os números reais de beneficiários realmente atendidos por cada contrato efetivamente concluído. Só contabilize no exercício os contratos efetivamente concluídos;

3)Caberá à CAIXA providenciar a adaptação do SIAPF para incluir as informações necessárias aos indicadores de desempenho;

4)Estipule metas para cada ação de governo: contratos celebrados, obras em andamento, obras paralisadas, índices de obras c/problemas, etc. De forma que se possa avaliar efetivamente o desempenho da gestão,

a perseguição de metas e as melhorias obtidas na velocidade e na qualidade da execução das ações de governo;

## **2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

### **2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO**

#### **2.1.1 ASSUNTO - AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

##### **2.1.1.1 CONSTATAÇÃO: (001)**

CONTRATOS DE REPASSE ASSINADOS EM 2009 NÃO TÊM OBRAS INICIADAS.

Em levantamento procedido na base de dados (SIAPF) da CAIXA ECONOMICA FEDERAL, posição de julho de 2010, a equipe de auditoria constatou que, dos 141 contratos celebrados no âmbito do programa 1128 da SNH, no exercício de 2009, 139 contratos, representando 98,58% do total, estavam com obras não iniciadas.

O quadro abaixo exibe as informações do Programa 1128 - Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários:

<b>Programa: 1128 - Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários em 2009</b>				
<b>Situação das obras</b>	<b>Contratos de repasse - 2009</b>		<b>Valor do repasse (OGU)</b>	
	<b>Qtde</b>	<b>% s/total</b>	<b>R\$</b>	<b>% s/total</b>
A - Não iniciada	139	98,58%	1.199.846.726,00	98,92%
B - Paralisada	0	0,00%	0,00	0,00%
C - Atrasada	1	0,71%	4.251.300,00	0,35%
D - Com problemas: D=A+B+C	140	99,29%	1.204.098.026,00	99,27%
E - Iniciada sem medição	1	0,71%	8.899.600,00	0,73%
F - Adiantada	0	0,00%	0,00	0,00%
G - Normal	0	0,00%	0,00	0,00%
H - Sem problemas: H=E+F+G	1	0,71%	8.899.600,00	0,73%
Total do Programa - 2009	141	100,00%	1.212.997.626,00	100,00%

Fonte: CAIXA/SIAPF julho/2010

A situação financeira dos contratos em julho de 2010 está no quadro abaixo:

<b>Situação financeira dos contratos de repasse de 2009 com obras não iniciadas - julho/2010</b>			
<b>Programa de Governo</b>	<b>Valor contratado (repasse OGU) R\$</b>	<b>Valor OGU liberado R\$</b>	<b>Valor OGU desbloqueado</b>
1128 - Urbanização, regularização e integ de assent. precários	1.212.997.626,00	440.333,79	0,00

Fonte: CAIXA/SIAPF julho/2010 - Plan.: SNH-Obras-2009

Os quadros anteriores mostram o baixo nível de execução do programa de governo a cargo da SNH. Também, quando analisa-se a situação dos contratos com obras não iniciadas, tem-se o quadro abaixo:

<b>Situação contratual dos contratos de repasse de 2009 com obras não iniciadas - julho/2010</b>			
<b>Programa de Governo</b>	<b>Valor contratado (repasse OGU) R\$</b>	<b>Com cláusula suspensiva</b>	<b>Situação normal</b>
1128 - Urbanização, regularização e integ de assent. precários	1.212.997.626,00	124	16

Fonte: CAIXA/SIAPF julho/2010 - Plan.: SNH-Obras-2009

Temos então uma situação que mostra duas inconformidades:

- a) Contratos sob cláusula suspensiva que extrapolam os 180 dias previstos na Sistemática 2009 do MCidades, item 17.1.1 do Anexo da Portaria MCidades nº 360 de 17 de setembro de 2009;
- b) Contratos em situação "normal" segundo a CAIXA, porém sem obras iniciadas, o que fere o princípio da eficiência que deve nortear a Administração pública;

**CAUSA:**

- 1) Gestão deficiente da execução dos contratos de repasse pela CAIXA ECONOMICA FEDERAL;
- 2) Falta de atuação tempestiva e eficaz da SNH.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Por meio do Ofício n.º 00807/2010/SNH/MCIDADES de 04/10/2010, a SNH apresentou a manifestação a seguir transcrita "in verbis":

*"Sobre o aspecto relacionado ao descumprimento normativo, importante esclarecer que, embora os prazos iniciais sejam realmente estabelecidos nos manuais de instruções aprovados, posteriormente, dependendo da quantidade de operações ainda com dificuldade de superação dos requisitos técnicos objeto da cláusula suspensiva, o Ministério das Cidades publica portarias específicas estipulando novos prazos. No exercício de 2009, por exemplo, foi publicada, entre outras, a Portaria nº 314 de 27 de agosto de 2009, prorrogando o prazo estabelecido no manual de instruções.*

*Dessa forma, não se verifica descumprimento normativo na prorrogação das cláusulas suspensivas, vez que os novos prazos são sempre aprovados por atos normativos de igual hierarquia. Cabe ressaltar, que a própria Portaria nº 127, de 2008, editada pela Controladoria Geral da União e pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, reconheceu ser possível haver necessidade de prorrogação dos prazos de cláusula suspensiva por períodos mais longos do que o inicialmente desejado pelos órgãos gestores, com a modificação inserida pela Portaria nº 268, de 25 de agosto de 2009, retirando o dispositivo que exigia a prorrogabilidade por apenas um período, conforme transcrito:*

*Art.27. Poderá ser realizada a celebração de convênios, contratos de repasse ou termo de parceria com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente ou contratante, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito à celebração pactuada.*

*Parágrafo único: O prazo fixado no instrumento para o cumprimento da condição, desde que feitas as adequações no plano de trabalho e apresentadas as justificativas, poderá ser prorrogado pelo concedente ou contratante, por iguais períodos, devendo ser o convênio ou contrato extinto no caso do não cumprimento da condição. "**(alterado pela Portaria nº 268, de 25/08/2009 - grifo nosso)***

*Todavia, resta a questão de que, embora seja presumível e desejável que os empreendimentos possam alcançar estágios de desenvolvimento satisfatório no prazo previsto inicialmente, em muitos casos, tal assertiva não se confirma visto que os entes federados, em geral, não contam com uma estrutura técnico-administrativa condizente com o porte e a complexidade da maioria das intervenções, embora se tenha observado uma melhoria contínua no decorrer do período, mas ainda incapaz de superar todas as arestas historicamente conhecidas.*

*Cumpra ainda esclarecer as especiais singularidades dos empreendimentos envolvendo assentamentos precários. Ao contrário dos empreendimentos usuais, obras em favelas envolvem seres humanos em*

condições extremamente adversas, sujeitas a todo tipo de interferências, que podem produzir desequilíbrios irrecuperáveis em suas vidas, não sendo socialmente viável a fria elaboração de um projeto que não considera as variáveis sociais.

A sutileza está na definição de projetos que afetarão diretamente a vida de famílias que, por ausência de políticas públicas, acabaram produzindo, à margem da formalidade, sua própria alternativa habitacional: auto-construída com técnicas e materiais rudimentares e improvisados, disposta de forma desordenada com altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações combinados à precariedade construtiva das unidades habitacionais em áreas de propriedade alheia pública ou privada, sujeitas a erosões, desmoronamentos, alagamentos, enchentes e vários outros tipos de risco. Em suma, os assentamentos precários são uma das manifestações mais evidentes da grande desigualdade social existente no país.

Uma intervenção dessa ordem deve viabilizar, antes de tudo, a estabilidade das famílias atingidas e, concomitantemente, obter-se o seu apoio e comprometimento para o sucesso da intervenção. Tais variáveis devem ser avaliadas previamente e pactuadas pela comunidade desde a concepção do projeto, o que aumenta o seu grau de complexidade, sendo impraticável pensar em cronogramas rígidos e prazos rigorosos, que se atenham unicamente aos preceitos financeiros e de engenharia. Em resumo, intervenções em favelas não podem ser inseridas em uma "linha de montagem", com aporte de insumos em tempo real, injeção de recursos logísticos e financeiros concomitantes e resultados imediatos. São eventos singulares, exigem um processo complexo de maturação e dependem fundamentalmente dos tomadores dos recursos, nem sempre com grau suficiente de capacidade operacional.

Vale lembrar que a gestão participativa da cidade e conseqüentemente das intervenções habitacionais é preceito estabelecido no Estatuto das Cidades e na Lei nº 11.124, de 2005, e reflete-se nos normativos da Secretaria Nacional de Habitação - SNH.

A SNH coloca à disposição dos entes federados todos os elementos necessários à execução dos empreendimentos. São alocados recursos financeiros, esclarecidas todas as questões referentes a projetos, regularização fundiária e licenciamento ambiental disponibilizando técnicos aptos a prestar assessoria a todas as regiões do País. Não pode, no entanto, efetuar licitações e executar obras em nome do ente federado, quer pela impossibilidade física, quer pela independência e autonomia entre as esferas de poder, sendo ainda injusta a imposição de restrições às populações carentes em decorrência das limitações operacionais de suas administrações.

No contexto em que a missão do Governo Federal, no tocante à Política Nacional de Habitação, é fazer a alocação justa e equilibrada dos recursos aos entes federados frente ao problema urbano que se quer enfrentar, a SNH vem buscando aperfeiçoar processos de implementação de suas ações, inaugurando uma nova forma de seleção em 2009 das intervenções apoiadas, por meio da introdução de maior nível de exigências a partir da análise de concepção das propostas pelo seu próprio corpo técnico. Tal fato, embora desejável e imprescindível à melhoria dos projetos, introduziu novas variáveis passíveis de impactar o tempo necessário ao seu desenvolvimento, acarretando ainda maior rigor na aprovação por parte de CAIXA.

O principal objetivo dessa nova metodologia é obter melhores propostas e, conseqüentemente, melhores resultados finais, o que não resulta necessariamente na elaboração mais célere dos projetos. Não menos importante é o estabelecimento de vínculos dos tomadores de recursos com os técnicos do Ministério, facilitando-se assim ações proativas e

corretivas, quando necessário. Desta forma, são avaliados os períodos de maturação dos projetos, aprovações e inícios das obras, ajustando-se, caso necessário, os prazos previstos nos normativos. Acreditar que somente a "Falta de atuação tempestiva e eficaz da Secretaria Nacional de Habitação" e a "Gestão deficiente da execução dos contratos de repasse pela Caixa Econômica Federal" poderiam ser responsáveis pela prorrogação de cláusulas suspensivas é simplificar uma realidade que envolve complexidades ainda maiores do que as já relatadas até aqui."

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Não acatamos as justificativas apresentadas.

Tem sido recorrente, nos últimos anos, constatações semelhantes pela CGU. Os Relatórios de Auditoria de Gestão de 2008 e 2007 analisaram o problema e fizeram recomendações sobre o assunto.

O Plano de Providências - 2008 contém diversas recomendações da CGU e respectivos compromissos da SNH no sentido de resolução do problema das obras não iniciadas. Sem êxito.

Observamos que os contratos continuam a não ter suas obras iniciadas tempestivamente, tendo as suas cláusulas suspensivas prorrogadas quase que, ao infinito. Esta conduta impede o êxito dos programas de governo e sonega à população-alvo os benefícios que adviriam com a execução célere dos contratos.

A utilização da cláusula suspensiva nos contratos de repasse do MCIDADES tem sido a regra quando deveria ser a exceção.

Ao tornar regra, o uso desta exceção, o MCIDADES empenha recursos públicos em contratos de obras que, na esmagadora maioria dos casos, **não têm projeto de engenharia aprovado** e, por consequência, **não têm orçamento detalhado; não têm as necessárias licenças ambientais ou não apresentaram os documentos de titularidade do terreno onde será executada a obra pública.**

Esta conduta contraria os princípios da legalidade, motivação e eficiência que norteiam a Administração Pública.

Também, esta conduta dificulta a boa e regular aplicação dos recursos públicos, ao propiciar o retardamento da execução das obras e atrasar o usufruto de seus benefícios pela população.

A constatação da CGU evidencia que a SNH e a CAIXA não atuam de forma eficaz, sobre o conveniente no sentido de agilizar a solução das pendências e o imediato início das obras. A SNH e a CAIXA como executores de programas de governo, têm a obrigação de fazê-lo de forma tempestiva, eficiente e eficaz. Os concedentes dos recursos federais, CAIXA/SNH, ficam passivamente à espera de que o conveniente faça sua parte. Esta conduta omissiva impede a concretização tempestiva da ação de governo e frustra os justos anseios da população-alvo do empreendimento.

A alegação da falta de capacidade técnico-administrativa das Prefeituras só demonstra a fragilidade do processo de contratação da SNH.

A SNH deveria exigir que a Prefeitura demonstrasse capacidade técnico-administrativa para executar a avença.

Caso contrário, é inútil celebrar contratos que, muitas vezes, não serão concluídos ou serão executados de forma totalmente insatisfatória, com prejuízos ao erário e à sociedade brasileira.

Ao examinar o assunto, o Tribunal de Contas da União - TCU determinou ao MCIDADES nos Acórdãos abaixo transcritos:

Acórdão 347/2007 - Plenário:

*"9.1.2.1 - realização de prévia análise técnica do projeto global do empreendimento, por equipe da Secretaria Finalística do órgão;"*

*...*

*"9.1.4 inclua no Contrato nº 006/2006, firmado junto à Caixa, impedimentos à utilização de cláusulas suspensivas aos contratos de repasse firmados, evitando que os Planos de Trabalho sejam apenas elementos formais, desnecessários para se proceder à determinação de qual ente será beneficiado com os recursos federais, condicionando tal ato à efetiva análise detalhada e aprovação dos Planos de Trabalho;"*

Acórdão 2824/2009 - Plenário:

*"9.1.1 exija, previamente à celebração dos contratos de repasse, a apresentação, pelo ente beneficiário, do projeto técnico da obra e do comprovante de titularidade da área de intervenção, assim como as prévias análise e aprovação dos setores técnicos competentes, restringindo a utilização da exceção prevista no item 17.1 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades somente aos casos em que for expressamente justificada a necessidade de formalização da transferência voluntária sem os referidos documentos, em atenção aos princípios da legalidade, motivação e eficiência;"*

Fica mantida a constatação da CGU.

#### **RECOMENDAÇÃO: 001**

1- Atue junto à Secretaria Executiva do MCIDADES propondo a alteração dos normativos do Ministério para celebração de Contratos de Repasse que passariam a seguir o procedimento abaixo sugerido:

**a) Chamada Pública:** No início de cada exercício, a SNH divulgará chamada pública para Estados e Municípios interessados nas ações de governo executadas pela Secretaria. Os interessados enviarão suas inscrições e os que tiverem, anexarão os documentos: projeto básico de engenharia, licenciamento ambiental e documentos de titularidade dos terrenos da obra. Os que não tiverem projeto básico, licenciamento ambiental ou titularidade se enquadrarão na situação II abaixo.

A SNH enviará os documentos para análise prévia da CAIXA, que ao final emitirá laudo aprovando ou não a contratação.

**b) Situação I:** Proponentes que obtiveram laudo favorável da CAIXA;

**Ação:** Contratação pelo valor total do repasse, sem cláusula suspensiva e com prazo de vigência suficiente para cobrir o processo de licitação/contratação e a execução total da obra. A SNH empenhará o valor total do repasse contratado;

**c) Situação II:** Proponentes que não possuem projeto básico da obra, nem licenciamento ambiental e não possuem a titularidade do terreno da obra que será adquirido mediante desapropriação com recursos federais;

**Ação:** Contratação de valor para elaboração do projeto básico de engenharia e do recurso necessário à desapropriação dos terrenos.

A SNH empenhará nesta fase, apenas o valor do repasse necessário à elaboração do projeto básico e à desapropriação, se for o caso. O Contrato conterà cláusula dispondo que, uma vez aprovado o projeto básico pela CAIXA e, regularizada a documentação do terreno, será celebrado termo aditivo no valor da obra, quando então a SNH empenhará o valor do repasse necessário.

### 2.1.1.2 CONSTATAÇÃO: (002)

FRAGILIDADES NO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE REPASSE, LEVANDO A GRANDES ATRASOS NO INÍCIO DAS OBRAS.

Após levantamento realizado na base de dados (SIAPF) da CAIXA ECONOMICA FEDERAL, posição de julho de 2010, a equipe de auditoria verificou que os tempos decorridos entre as datas de assinatura e aquelas de início das obras, ultrapassam de muito os 120 dias (4 meses) previstos nos normativos da SNH para a cláusula suspensiva.

O quadro abaixo evidencia o achado de forma sintética:

Programa 1128 - Tempo decorrido entre a assinatura do contrato e o início das obras					
Programa	Contratos ativos c/obras iniciadas	Média (meses)	Mediana (meses)	Moda (meses)	Máximo (meses)
Urbanização, regularização de assentamentos precários	414	12,43	11,92	0,00	50,73

Fonte: CAIXA/SIAPF -Plan.: Tempo Decorrido

Quando analisados os dados dos contratos de repasse por Estado, verifica-se grande dispersão dos tempos decorridos, conforme demonstra o quadro abaixo:

Desempenho da CAIXA na Execução do Programa 1128 - Urbanização de assentamentos precários			
Contratos ativos em execução em julho de 2010			
Tempo decorrido entre a assinatura do Contrato e o início das obras - meses			
Unidade da Federação	Contratos ativos	Meses decorridos	Ranking menor tempo
Mato Grosso	6	5,62	1
Maranhão	9	5,96	2
Mato Grosso do Sul	8	6,53	3
Piauí	19	7,44	4
Pará	10	8,35	5
Tocantins	6	9,04	6
Ceará	22	9,37	7
Paraíba	13	10,35	8
Alagoas	12	11,08	9
Sergipe	13	11,42	10
Pernambuco	17	12,55	11
Rondônia	13	12,75	12
São Paulo	73	13,11	13
Rio de Janeiro	36	13,35	14
Goiás	8	13,47	15
Rio G. do Sul	29	13,52	16
Acre	5	13,56	17
Bahia	17	13,81	18
Roraima	6	13,97	19
Rio G. do Norte	5	14,17	20
Paraná	20	14,29	21
Minas Gerais	38	14,48	22
Espírito Santo	6	16,81	23
Amazonas	13	16,93	24
Santa Catarina	10	17,36	25
Total	414		
	<b>Média Ponderada</b>	<b>12,43</b>	Fonte: SIAPF/CAIXA

Plan: URB-Desempenho-CAIXA-Contratação-Prog-UF

A equipe de auditoria também fez uma análise, por Estado, de cada um dos dois principais programas da SNH, com foco em quantificar os contratos que atenderam o prazo de 120 dias da cláusula suspensiva. Os quadros a seguir demonstram os resultados por Estado neste programa

de governo:

<b>Programa 1128 - Urbanização, reg e integração de assentamentos precários</b>			
<b>Tempo decorrido da assinatura do contrato de repasse até o início das obras</b>			
<b>UF</b>	<b>Contratos c/até 120 dias</b>	<b>Contratos c/mais de 120 dias</b>	<b>Total de contratos</b>
AC	1	4	5
AL	2	9	11
AM	2	10	12
AP	0	0	0
BA	2	15	17
CE	6	16	22
ES	0	6	6
GO	1	7	8
MA	1	8	9
MG	5	33	38
MS	3	5	8
MT	2	4	6
PA	1	9	10
PB	4	9	13
PE	4	13	17
PI	9	10	19
PR	0	20	20
RJ	2	34	36
RN	1	4	5
RO	2	11	13
RR	0	6	6
RS	2	27	29
SC	1	9	10
SE	3	10	13
SP	10	63	73
TO	1	5	6
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>347</b>	<b>412</b>
<b>% s/total</b>	<b>15,78%</b>		

Fonte: CAIXA/SIAPF Julho/2010 - Plan.: URB-1128-Tempo-UF

Dos quadros anteriores, verifica-se que:

- ▶ O tempo médio observado entre a assinatura do contrato de repasse e o início das obras foi de 12,43 meses, mais que o triplo do prazo previsto nos normativos do Mcidades (Sistemáticas), que previam um máximo de 120 dias para a duração da cláusula suspensiva;
- ▶ O Mato Grosso apresentou tempos médios da ordem de 5,62 meses enquanto que, no outro extremo, Santa Catarina teve tempos médios da ordem de 17,36, mais que o triplo;
- ▶ O cumprimento do prazo de 120 dias da cláusula suspensiva só ocorreu em, 15,78% dos contratos de repasse do programa 1128. Isto permite afirmar que mais de 84% dos contratos descumpriram os normativos do MCidades;

**CAUSA:**

- 1) Gestão deficiente da execução dos contratos de repasse pela CAIXA ECONOMICA FEDERAL;
- 2) Falta de atuação tempestiva e eficaz da SNH.

## **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Por meio do Ofício n.º 00807/2010/SNH/MCIDADES de 04/10/2010, a SNH apresentou a manifestação a seguir transcrita "in verbis":

*"Como já mencionado, o desenvolvimento das obras depende fundamentalmente da competência institucional do ente federado receptor dos recursos, sob supervisão da CAIXA, mandatária da União. As limitações de grande parte dos tomadores de recursos são de diversas naturezas, a começar pelo despreparo de seu corpo técnico para lidar com o emaranhado de leis e regulamentos que se aplicam à execução de intervenções apoiadas por recursos advindos da União. Sob tal aspecto, o Ministério das Cidades contratou estudo sobre as capacidades administrativas municipais intitulado "Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade da Política Habitacional", onde pode se verificar a seguinte conclusão: **"(...)A oferta regular de serviços habitacionais é diretamente dependente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos, estejam eles instalados nos nível municipal ou no nível estadual de governo (). A distribuição dessas capacidades é muito desigual no país - expressivo número de municípios está desprovido de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, ao passo que há uma elite de cidades que dispõem de capacidades institucionais suficientemente desenvolvidas para produzir políticas descentralizadas e participativas."** (ARRETCHE, Marta, 2007, p. 9)*

*Os prazos previstos pelos normativos e contratos de execução referem-se a situações ideais, com transposição de etapas em períodos mínimos, o que na prática acaba não se confirmando na maior parte dos casos. Há que se avaliar o custo social de cancelamento de uma operação que, apesar de já ter avançado na elaboração do projeto e conseqüentemente no envolvimento da comunidade, ainda não foi iniciada por óbices que podem ser superados em mais alguns meses. Quisera a solução para obras não iniciadas por longo período fosse simplesmente o cancelamento das operações, sem considerar o impacto em escala do não atendimento de comunidades em situação de exclusão social.*

*A SNH coloca à disposição dos tomadores, além dos recursos financeiros, orientação através dos normativos, a estrutura da CAIXA e consultas aos técnicos da Secretaria, sempre que solicitadas. No mais, o ente federado deve capacitar-se convenientemente à viabilização, acompanhamento e conclusão dos empreendimentos, uma vez que é o único agente que, por vocação, conhece em profundidade as características locais, é responsável pela contratação com o fornecedor, para as obras e serviços, e pode avaliar convenientemente o desenrolar da execução."*

## **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Não acatamos as justificativas apresentadas.

A alegação da SNH quanto ao despreparo do corpo técnico do convenente para lidar com as complexidades das leis e normas que se aplicam à execução de intervenções apoiadas por recursos da União, implica que se adotem algumas providências, tais como:

1-Revisão e simplificação destas leis/normas de modo a não tolher o gestor público, além do imprescindível. A eliminação de exigências dispensáveis ou injustificadas e, a mitigação de alguns requisitos podem melhorar substancialmente as condições de execução;

2-0 Ministério deve desenvolver programas de capacitação de técnicos municipais para gestão e execução de projetos habitacionais;

Ao lado destas providências, devemos analisar a sistemática de contratação do Ministério, onde a nosso ver, localizam-se as principais causas dos maiores problemas com os contratos de repasse:

1)O problema começa na contratação sem a exigência do competente projeto de engenharia, o licenciamento ambiental ou a documentação da titularidade do terreno da obra;

2)A falta de técnicos habilitados nas Prefeituras para proceder à supervisão e fiscalização das obras, obriga a que o MCIDADES implemente providências que venham a ajudar estas municipalidades. De pouco adianta a alegação da SNH se não for seguida de providências capazes de sanar o problema.

#### **RECOMENDAÇÃO: 001**

1)Revisão dos normativos de execução dos contratos de repasse de forma a simplificá-los, eliminar exigências dispensáveis ou injustificadas, mitigar requisitos ao nível mínimo necessário;

2)Promover cursos de capacitação de técnicos municipais no planejamento, gestão e execução de projetos habitacionais.

Os cursos deverão ser com tecnologia de auto-aprendizado por meio de ensino à distância (EAD);

3)Reforçar o monitoramento dos contratos de repasse, sobretudo aqueles não iniciados ou paralisados;

4)Diligencie junto à Secretaria Executiva para a liberação dos recursos que estiverem contingenciados visando a conclusão das obras paralisadas;

5)As obras paralisadas que não tiverem condições de retomada, promova a rescisão do contrato e a imediata instauração de Tomada de Contas Especial - TCE para a apuração de eventual dano ao erário;

6)Implemente a recomendação da constatação anterior quanto à adequação dos normativos para a celebração de contratos de repasse;

7)Promova os ajustes necessários nas ações de governo de modo a prever em cada contrato de repasse verba para a contratação, pelas Prefeituras menores carentes de pessoal técnico capacitado, de empresa especializada de engenharia consultiva para desempenhar as funções de supervisora e fiscalizadora das obras.

Tais empresas deverão estar previamente cadastradas e credenciadas pelas GIDUR/REDUR da CAIXA.

A concessão da verba de supervisão/fiscalização será restrita àquelas Prefeituras menores, que não disponham de quadro técnico capaz de desempenhar estas tarefas ou que não disponham de volume de obras que justifique sua existência.

Com isto teremos fiscalização/supervisão qualificada com relatórios mensais de progresso e de medição. Outro ponto a destacar é que, com esta providência, teremos definida a responsabilidade técnica da fiscalização, por meio de Anotação de Responsabilidade Técnica de Fiscalização junto ao CREA local. O Engenheiro responsável da supervisora passaria a responder civil e criminalmente pelos trabalhos de fiscalização da obra, nos termos da legislação pertinente.

### 2.1.1.3 CONSTATAÇÃO: (003)

FRAGILIDADES NA SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE REPASSE DO PROGRAMA 1128, LEVANDO A GRANDE NÚMERO DE CONTRATOS CUJAS OBRAS APRESENTAM PROBLEMAS.

Após levantamento realizado na base de dados (SIAPF) da CAIXA ECONOMICA FEDERAL, posição de julho de 2010, a equipe de auditoria verificou que **74,11%** dos contratos de repasse do Programa 1128 apresentavam problemas em suas obras.

A base de dados da CAIXA permite identificar os contratos cujas obras apresentam três tipos de problemas: não iniciadas, atrasadas e paralisadas.

O quadro abaixo demonstra a situação física de todos os contratos ativos do Programa:

Situação física geral do Programa 1128 em Julho de 2010								
Situação física dos Contratos assinados em cada ano - Contratos ativos em Julho/2010								
Descrição	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total julho/2010	% Total
A-Contratos vigentes	34	47	197	186	129	141	734	100,00%
B-Paralisados	16	13	33	13	3	0	78	10,63%
C-Não iniciados	0	4	31	68	78	140	321	43,73%
D-Atrasados	9	12	62	41	20	1	145	19,75%
B+C+D = C/problemas	25	29	126	122	101	141	544	74,11%
<b>Contratos c/problemas</b>	<b>73,53%</b>	<b>61,70%</b>	<b>63,96%</b>	<b>65,59%</b>	<b>78,29%</b>	<b>100,00%</b>	<b>74,11%</b>	

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: SNH-Situação Programas

A situação financeira de todos os contratos ativos está no quadro abaixo:

Situação financeira do Programa 1128 em Julho de 2010					
Situação financeira do Programa de Governo - Contratos ativos em Julho/2010					
Descrição	Investimento		OGU - Repasse (R\$)	OGU - Liberado (R\$)	OGU - Pago (R\$)
	(R\$)	%			
A-Contratos vigentes	3.845.685.214,85	100,00%	3.082.498.564,97	1.139.688.818,69	612.520.550,33
B-Paralisados	215.939.790,30	5,62%	169.995.255,75	118.520.989,28	39.743.276,69
C-Não iniciados	2.180.805.116,64	56,71%	1.785.583.808,80	107.744.730,25	63.546,86
D-Atrasados	604.473.391,76	15,72%	465.036.378,98	376.511.851,08	248.262.980,30
B+C+D = C/problemas	3.001.218.298,70	78,04%	2.420.615.443,53	602.777.570,61	288.069.803,85
<b>Contratos c/problemas</b>	<b>78,04%</b>	<b>78,04%</b>	<b>78,53%</b>	<b>52,89%</b>	<b>47,03%</b>

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: SNH-Situação Programas

Prosseguindo a análise, a equipe de auditoria decidiu considerar, doravante, no caso dos contratos com obras não iniciadas, apenas aqueles que foram assinados até 31/12/2008, ou seja, que já haviam decorridos mais de 18 meses, sem que as obras tenham se iniciado.

Os mais recentes, assinados ao final de 2009, foram desconsiderados na análise vez que, se acham em sua grande maioria com obras não iniciadas e sob cláusula suspensiva.

De forma sintética, o quadro abaixo demonstra a posição da carteira de contratos de repasse ativos do Programa 1128 em julho de 2010, excluídos os contratos de 2009 com obras não iniciadas:

Descrição	Contratos	% sobre o total
A-Contratos com obras normais	191	32,10%
B-Contratos assinados até 31/12/2008 e com Obras não iniciadas	181	30,42%
C-Contratos com obras atrasadas	145	24,37%
D-Contratos com obras paralisadas	78	13,11%
E-Com problemas: B+C+D	404	67,90%

Total: A+E	595	100,00%
------------	-----	---------

Fonte: CAIXA/SIAPF Julho de 2010.

O quadro a seguir apresenta a situação geral do Programa 1128, por Unidade Federativa, com os contratos em situação normal e aqueles com problemas na execução:

Programa 1128 - Urbanização, reg. e integ. de assent. precários - Ranking decrescente por % de contratos c/problemas									
Situação por unidade federativa - Excluídos os contratos de 2009 c/obras não iniciadas									
UF	Total de Contratos	% da UF no Brasil	Contratos c/obras normais	Contratos com obras com problemas					C/problemas - % no Brasil
				B-Não Iniciadas - Contratos assinados até 2008	C-Atrasadas	D-Paralisadas	B+C+D	% c/problemas na UF	
AC	7	1,18%	0	2	4	1	7	100,00%	1,73%
AP	2	0,34%	0	2	0	0	2	100,00%	0,50%
MS	9	1,51%	0	1	8	0	9	100,00%	2,23%
RN	10	1,68%	0	5	5	0	10	100,00%	2,48%
AL	19	3,19%	1	7	11	0	18	94,74%	4,46%
PR	24	4,03%	2	4	12	6	22	91,67%	5,45%
GO	12	2,02%	5	4	2	1	7	89,58%	1,73%
RO	16	2,69%	2	3	11	0	14	87,50%	3,47%
PE	29	4,87%	4	12	12	1	25	86,21%	6,19%
PA	17	2,86%	3	7	3	4	14	82,35%	3,47%
BA	39	6,55%	7	22	2	8	32	82,05%	7,92%
SC	14	2,35%	3	4	3	4	11	78,57%	2,72%
RJ	59	9,92%	14	23	15	7	45	76,27%	11,14%
MG	54	9,08%	16	16	13	9	38	70,37%	9,41%
SE	19	3,19%	6	6	5	2	13	68,42%	3,22%
SP	98	16,47%	34	25	29	10	64	65,31%	15,84%
ES	15	2,52%	6	9	0	0	9	60,00%	2,23%
CE	26	4,37%	13	4	1	8	13	50,00%	3,22%
MA	16	2,69%	8	7	0	1	8	50,00%	1,98%
RS	38	6,39%	20	9	5	4	18	47,37%	4,46%
PB	17	2,86%	9	4	1	3	8	47,06%	1,98%
PI	21	3,53%	13	2	0	6	8	38,10%	1,98%
AM	14	2,35%	9	1	2	2	5	35,71%	1,24%
TO	6	1,01%	4	0	1	1	2	33,33%	0,50%
MT	8	1,34%	6	2	0	0	2	25,00%	0,50%
RR	6	1,01%	6	0	0	0	0	0,00%	0,00%
DF	0	0,00%	0	0	0	0	0	0,00%	0,00%
Brasil	595	100,00%	191	181	145	78	404	67,90%	

Fonte: CAIXA/SIAPF - Julho de 2010 - Plan.: SNH-Situação por UF

O quadro anterior permite os seguintes comentários:

- ▶ Existem Unidades em que a totalidade dos contratos estão com obras enfrentando problemas, como é o caso do Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, e Rio Grande do Norte;
- ▶ Apenas os Estados de Roraima e Tocantins não possuem contratos anteriores a 2009 com obras não iniciadas;
- ▶ Mais de 2/3 dos Estados, apresentam mais de 50% dos contratos de repasse com problemas;

A equipe de auditoria focou sua análise nas obras **paralisadas** e naquelas **não iniciadas**, por entender que as obras atrasadas poderão recuperar o tempo perdido e serem concluídas a tempo de trazer os benefícios esperados à população-alvo, desde que a SNH e a CAIXA tomem as devidas providências corretivas.

#### Obras Paralisadas do Programa 1128 - Julho de 2010

Em julho de 2010 existiam 78 contratos com obras paralisadas, que representavam 8,16% da carteira da SNH e R\$ 340.393.670,48 de recursos comprometidos do OGU.

O quadro a seguir relaciona em ordem decrescente a quantidade de obras paralisadas por UF:

<b>Programa 1128 - Ranking decrescente por quantidade de obras paralisadas por UF</b>						
<b>Situação por Unidade Federativa - Excluídos os contratos de 2009 c/obras não iniciadas</b>						
<b>Ranking</b>	<b>UF</b>	<b>Contratos na UF</b>	<b>Obras Paralisadas na UF</b>	<b>% Paralisadas na UF</b>	<b>Valor OGU Paralisadas (R\$)</b>	<b>Valor médio OGU por obra paralisada (R\$)</b>
1°	SP	98	10	10,20%	40.615.621,11	4.061.562,11
2°	MG	54	9	16,67%	5.395.825,00	599.536,11
3°	BA	39	8	20,51%	20.603.112,01	2.575.389,00
4°	CE	26	8	30,77%	31.218.193,48	3.902.274,19
5°	RJ	59	7	11,86%	18.819.915,75	2.688.559,39
6°	PR	24	6	25,00%	9.551.572,64	1.591.928,77
7°	PI	21	6	28,57%	2.185.847,28	364.307,88
8°	PA	17	4	23,53%	11.271.000,01	2.817.750,00
9°	RS	38	4	10,53%	3.156.332,40	789.083,10
10°	SC	14	4	28,57%	3.726.450,00	931.612,50
11°	PB	17	3	17,65%	3.423.517,50	1.141.172,50
12°	SE	19	2	10,53%	1.078.652,21	539.326,11
13°	AM	14	2	14,29%	1.678.950,00	839.475,00
14°	AC	7	1	14,29%	145.000,00	145.000,00
15°	PE	29	1	3,45%	195.000,00	195.000,00
16°	MA	16	1	6,25%	2.056.666,36	2.056.666,36
17°	GO	48	1	2,08%	4.943.600,00	4.943.600,00
18°	TO	6	1	16,67%	9.930.000,00	9.930.000,00
19°	RN	10	0	0,00%	0,00	0,00
20°	AP	2	0	0,00%	0,00	0,00
21°	AL	19	0	0,00%	0,00	0,00
22°	MS	9	0	0,00%	0,00	0,00
23°	RR	6	0	0,00%	0,00	0,00
24°	DF	0	0	0,00%	0,00	0,00
25°	RO	16	0	0,00%	0,00	0,00
26°	ES	15	0	0,00%	0,00	0,00
27°	MT	8	0	0,00%	0,00	0,00
<b>Brasil</b>		<b>631</b>	<b>78</b>	<b>12,36%</b>	<b>169.995.255,75</b>	<b>2.179.426,36</b>

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: URB-Paralisadas-UF

Do quadro anterior, verifica-se que cinco Estados concentram mais da metade das obras paralisadas: São Paulo (10), Minas Gerais (9), Bahia (8), Ceará (8) e Rio de Janeiro (7).

O quadro a seguir traz os mesmos dados sob a ótica de quantidades relativas de obras paralisadas em cada UF:

<b>Programa 1128 - Ranking decrescente por quantidade de obras paralisadas por UF</b>						
<b>Situação por Unidade Federativa - Excluídos os contratos de 2009 c/obras não iniciadas</b>						
<b>Ranking</b>	<b>UF</b>	<b>Contratos na UF</b>	<b>Obras Paralisadas na UF</b>	<b>% Paralisadas na UF</b>	<b>Valor OGU Paralisadas (R\$)</b>	<b>Valor médio OGU por obra paralisada (R\$)</b>
1°	CE	26	8	30,77%	31.218.193,48	3.902.274,19
2°	PI	21	6	28,57%	2.185.847,28	364.307,88
3°	SC	14	4	28,57%	3.726.450,00	931.612,50
4°	PR	24	6	25,00%	9.551.572,64	1.591.928,77
5°	PA	17	4	23,53%	11.271.000,01	2.817.750,00
6°	BA	39	8	20,51%	20.603.112,01	2.575.389,00
7°	PB	17	3	17,65%	3.423.517,50	1.141.172,50
8°	MG	54	9	16,67%	5.395.825,00	599.536,11
9°	TO	6	1	16,67%	9.930.000,00	9.930.000,00
10°	AM	14	2	14,29%	1.678.950,00	839.475,00
11°	AC	7	1	14,29%	145.000,00	145.000,00
12°	RJ	59	7	11,86%	18.819.915,75	2.688.559,39
13°	RS	38	4	10,53%	3.156.332,40	789.083,10
14°	SE	19	2	10,53%	1.078.652,21	539.326,11
15°	SP	98	10	10,20%	40.615.621,11	4.061.562,11
16°	MA	16	1	6,25%	2.056.666,36	2.056.666,36
17°	PE	29	1	3,45%	195.000,00	195.000,00
18°	GO	48	1	2,08%	4.943.600,00	4.943.600,00
19°	DF	0	0	0,00%	0,00	0,00
20°	RN	10	0	0,00%	0,00	0,00
21°	AP	2	0	0,00%	0,00	0,00
22°	AL	19	0	0,00%	0,00	0,00
23°	MS	9	0	0,00%	0,00	0,00
24°	RR	6	0	0,00%	0,00	0,00
25°	RO	16	0	0,00%	0,00	0,00
26°	ES	15	0	0,00%	0,00	0,00
27°	MT	8	0	0,00%	0,00	0,00
<b>Brasil</b>		<b>631</b>	<b>78</b>	<b>12,36%</b>	<b>169.995.255,75</b>	<b>2.179.426,36</b>

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: URB-Paralisadas-UF

O quadro anterior mostra que:

► Quinze Estados apresentavam taxas superiores a 10% de obras paralisadas, 1 Estado com taxa entre 5% e 10%, 2 Estados abaixo de 5% e 8 Estados com nenhuma obra paralisada.

#### **Contratos assinados até 31/12/2008 c/obras não iniciadas - Julho de 2010**

Em julho de 2010, existiam 181 contratos de repasse que, embora tivessem sido assinados até 31/12/2008, constavam como obras não iniciadas. Tais contratos representavam comprometimento de recursos do OGU no montante de R\$ 585.737.082,80.

**Programa 1128 - Ranking decrescente por quantidade de obras não iniciadas por UF**

**Situação por Unidade Federativa - Excluídos os contratos de 2009 c/obras não iniciadas**

Ranking	UF	Contratos na UF	Contratos c/obras não iniciadas na UF - anos					% Não Iniciadas na UF	Valor OGU Não Iniciadas (R\$)	Valor médio OGU por obra não iniciada (R\$)
			2005	2006	2007	2008	Total da UF			
1º	AC	7	0	0	0	2	2	28,57%	9.887.200,00	4.943.600,00
2º	AL	19	0	2	2	3	7	36,84%	9.413.650,00	1.344.807,14
3º	AM	14	0	1	0	0	1	7,14%	579.150,00	579.150,00
4º	AP	2	0	1	0	1	2	100,00%	19.638.600,00	9.819.300,00
5º	BA	39	0	2	13	7	22	56,41%	65.680.436,18	2.985.474,37
6º	CE	26	0	0	2	2	4	15,38%	5.770.328,07	1.442.582,02
7º	ES	15	1	3	2	3	9	60,00%	8.894.749,84	988.305,54
8º	GO	48	0	1	1	2	4	8,33%	4.969.265,00	1.242.316,25
9º	MA	16	0	2	1	4	7	43,75%	23.444.295,00	3.349.185,00
10º	MG	54	1	4	7	4	16	29,63%	42.559.717,85	2.659.982,37
11º	MS	9	0	0	0	1	1	11,11%	1.976.600,00	1.976.600,00
12º	MT	8	1	0	0	1	2	25,00%	3.290.900,00	1.645.450,00
13º	PA	17	0	2	1	4	7	41,18%	27.752.620,95	3.964.660,14
14º	PB	17	0	0	3	1	4	23,53%	7.307.059,00	1.826.764,75
15º	PE	29	0	2	7	3	12	41,38%	59.686.121,92	4.973.843,49
16º	PI	21	0	0	1	1	2	9,52%	2.222.995,15	1.111.497,58
17º	PR	24	0	0	1	3	4	16,67%	12.740.132,79	3.185.033,20
18º	RJ	59	0	1	8	14	23	38,98%	107.259.153,27	4.663.441,45
19º	RN	10	0	0	2	3	5	50,00%	3.632.603,00	726.520,60
20º	RO	16	0	0	0	3	3	18,75%	984.800,00	328.266,67
21º	RS	38	1	1	4	3	9	23,68%	20.927.349,53	2.325.261,06
22º	SC	14	0	1	1	2	4	28,57%	16.686.718,12	4.171.679,53
23º	SE	19	0	2	3	1	6	31,58%	11.100.274,00	1.850.045,67
24º	SP	98	0	6	9	10	25	25,51%	119.332.363,13	4.773.294,53
<b>Brasil</b>		<b>619</b>	<b>4</b>	<b>31</b>	<b>68</b>	<b>78</b>	<b>181</b>	<b>0,65%</b>	<b>585.737.082,80</b>	<b>146.434.270,70</b>

Fonte: CAIXA/SIAPP - Plan.: URB-Não Iniciadas-UF

Como já foi dito anteriormente, os contratos do quadro acima foram assinados em anos anteriores a 2009. Portanto, constata-se que foi extrapolado em muito, o prazo de 120 dias previsto para a aplicação de cláusula suspensiva.

O quadro abaixo traz as mesmas informações porém organizadas sob a ótica dos valores relativos em relação a todos os contratos de cada Estado:

Programa 1128 - Ranking decrescente por % de obras não iniciadas por UF										
Situação por Unidade Federativa - Excluídos os contratos de 2009 c/obras não iniciadas										
Ranking	UF	Contratos na UF	Contratos c/obras não iniciadas na UF - anos					% Não Iniciadas na UF	Valor OGU Não Iniciadas (R\$)	Valor médio OGU por obra não iniciada (R\$)
			2005	2006	2007	2008	Total da UF			
1°	AP	2	0	1	0	1	2	100,00%	19.638.600,00	9.819.300,00
2°	ES	15	1	3	2	3	9	60,00%	8.894.749,84	988.305,54
3°	BA	39	0	2	13	7	22	56,41%	65.680.436,18	2.985.474,37
4°	RN	10	0	0	2	3	5	50,00%	3.632.603,00	726.520,60
5°	MA	16	0	2	1	4	7	43,75%	23.444.295,00	3.349.185,00
6°	PE	29	0	2	7	3	12	41,38%	59.686.121,92	4.973.843,49
7°	PA	17	0	2	1	4	7	41,18%	27.752.620,95	3.964.660,14
8°	RJ	59	0	1	8	14	23	38,98%	107.259.153,27	4.663.441,45
9°	AL	19	0	2	2	3	7	36,84%	9.413.650,00	1.344.807,14
10°	SE	19	0	2	3	1	6	31,58%	11.100.274,00	1.850.045,67
11°	MG	54	1	4	7	4	16	29,63%	42.559.717,85	2.659.982,37
12°	AC	7	0	0	0	2	2	28,57%	9.887.200,00	4.943.600,00
13°	SC	14	0	1	1	2	4	28,57%	16.686.718,12	4.171.679,53
14°	SP	98	0	6	9	10	25	25,51%	119.332.363,13	4.773.294,53
15°	MT	8	1	0	0	1	2	25,00%	3.290.900,00	1.645.450,00
16°	RS	38	1	1	4	3	9	23,68%	20.927.349,53	2.325.261,06
17°	PB	17	0	0	3	1	4	23,53%	7.307.059,00	1.826.764,75
18°	RO	16	0	0	0	3	3	18,75%	984.800,00	328.266,67
19°	PR	24	0	0	1	3	4	16,67%	12.740.132,79	3.185.033,20
20°	CE	26	0	0	2	2	4	15,38%	5.770.328,07	1.442.582,02
21°	MS	9	0	0	0	1	1	11,11%	1.976.600,00	1.976.600,00
22°	PI	21	0	0	1	1	2	9,52%	2.222.995,15	1.111.497,58
23°	GO	48	0	1	1	2	4	8,33%	4.969.265,00	1.242.316,25
24°	AM	14	0	1	0	0	1	7,14%	579.150,00	579.150,00
<b>Brasil</b>		<b>619</b>	<b>4</b>	<b>31</b>	<b>68</b>	<b>78</b>	<b>181</b>	<b>0,65%</b>	<b>585.737.082,80</b>	<b>146.434.270,70</b>

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: URB-Não Iniciadas-UF

O quadro anterior propicia alguns comentários:

- ▶ Existiam 4 Estados com mais de 50% de seus contratos com obras não iniciadas, como é o caso do Amapá, Espírito Santo, Bahia e Rio Grande do Norte;
- ▶ No melhor grupo, com taxas inferiores a 10%, havia somente 3 Estados: Piauí, Goiás e Amazonas;
- ▶ Os demais 17 Estados ficavam com taxas entre 11% e 49%;

**CAUSA:**

- 1) Gestão deficiente da execução dos contratos de repasse pela CAIXA ECONOMICA FEDERAL;
- 2) Falta de atuação tempestiva e eficaz da SNH.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Por meio do Ofício n.º 00807/2010/SNH/MCIDADES de 04/10/2010, a SNH apresentou a manifestação a seguir transcrita "in verbis":

*"A equipe de fiscalização identificou quantidade significativa de contratos de repasse com problemas no âmbito do Programa 1128, analisando prioritariamente as obras paralisadas e aquelas não iniciadas, em razão do entendimento de que as obras atrasadas poderão recuperar o tempo perdido e serem concluídas a tempo de trazer os benefícios esperados à população-alvo.*

*É importante mencionar que a CAIXA, na qualidade de mandatária da União, dentre outras atribuições, obriga-se a acompanhar a execução dos contratos de repasses, compreendendo, ainda, o recebimento e análise da prestação de contas final ou, caso necessário, a tomada de contas especial.*

*A SNH efetua a verificação do desenvolvimento dos empreendimentos por*

*intermédio dos dados fornecidos pela CAIXA, inteirando-se dos problemas detectados e procurando, em parceria com a CAIXA, pactuar providências visando o retorno dos empreendimentos à normalidade. Tal fato pode ser aferido através da atuação do GGI - Gabinete de Gestão Integrada, onde são avaliados conjuntamente os problemas detectados e encaminhadas soluções.*

*Somente em casos extremos, depois de esgotadas todas as tentativas de normalização da execução do contrato, os tomadores são interpelados no sentido de que sejam apresentadas soluções quanto à continuidade dos empreendimentos, a partir do qual serão adotadas medidas tendentes à instauração de Tomada de Contas Especial - TCE. Tal procedimento demanda uma série de providências que por sua vez implicam em período de tempo considerável, impedindo a atualização dos bancos de dados da CAIXA até a finalização do processo."*

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Não acatamos as justificativas apresentadas.

Não é razoável que existam em julho de 2010, contratos de repasse com obras ainda não iniciadas, assinados em 2005 (4 contratos), em 2006 (31 contratos), 2007 (68 contratos) e 2008 (78 contratos), totalizando 181 contratos que representam repasses federais no valor de R\$ 585.737.082,80.

Também não é razoável que existam 78 obras paralisadas que são 12,36% dos 631 contratos ativos da SNH e representam repasses federais no valor de R\$ 169.995.255,75.

#### **RECOMENDAÇÃO: 001**

1) Criação de uma força-tarefa com servidores experientes com a missão de num prazo razoável, por exemplo 90/120 dias, promover ações de gestão sobre as obras paralisadas e as não iniciadas de exercícios anteriores (2005 a 2008);

2) No caso das obras paralisadas, verificar as que estão nesta situação por contingenciamento de recursos. Promover realocação dos recursos financeiros para a conclusão destas obras;

3) As que estão paralisadas por culpa do conveniente, intimar a Prefeitura, dando-lhe um prazo para a retomada/conclusão da obra. O não atendimento implicará na imediata rescisão do contrato de repasse e instauração de Tomada de Contas Especial - TCE;

4) No caso das obras não iniciadas de anos anteriores a 2009, alocar recursos e intimar a prefeitura, dando um prazo razoável para o início da obra. O não atendimento deverá acarretar a rescisão do contrato de repasse;

#### **2.1.1.4 CONSTATAÇÃO: (004)**

FIRMADOS NOVOS CONTRATOS DE REPASSE EM VALOR SUPERIOR A R\$ 456,3 MILHÕES COM 24 MUNICÍPIOS QUE TINHAM OBRAS PARALISADAS.

Em levantamento realizado na base de dados (SIAPF) da CAIXA ECONOMICA FEDERAL, posição de julho de 2010, a equipe de auditoria verificou que foram firmados novos contratos de repasse com 24 municípios que detinham contratos de repasse com o MCidades, firmados anteriormente, com obras paralisadas, a saber:

SNH - Municípios c/obras paralisadas e que firmaram novos contratos de repasse							Pag 1/2
Município	UF	Novos contratos de repasse firmados em 2009			Obras paralisadas		
		Contrato n°	Programa	Repasse R\$	Contrato n°	Desde	
Belo Horizonte	MG	0302562-87	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	35.207.000,00	0164936-58	out/07	
Bodoquena	MS	0301529-48	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	1.901.436,00	0174076-67	fev/07	
					0179455-66	jun/07	
					0176760-07	ago/08	
					0179454-51	ago/08	
Cuiabá	MT	0316959-73	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	3.049.665,00	0186327-52	nov/08	
Diadema	SP	0301584-29	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	13.162.190,00	0192664-66	mai/09	
Diadema	SP	0301585-34	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	13.646.800,00			
Dourados	MS	0301531-81	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	6.427.100,00	0167096-60	fev/07	
Fortaleza	CE	0302561-73	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	20.639.030,00	0169021-01	jul/07	
					0174580-78	jan/08	
					0177868-19	abr/08	
					0179826-49	nov/08	
					0108584-36	dez/08	
Guarulhos	SP	0302570-84	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	22.053.300,00	0175031-51	mar/08	
					0151468-22	mar/09	
Itaberaba	BA	0301508-95	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	8.593.010,00	0233264-03	ago/09	
Itabuna	BA	0301509-08	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	14.833.600,00	0192792-16	jun/08	
					0163590-64	out/09	
Joinville	SC	0301576-23	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	9.888.600,00	0192776-13	out/09	
Macapá	AP	0315562-68	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	3.558.011,00	0094274-06	nov/09	
					0072542-42	dez/09	
Maceió	AL	0301505-63	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	10.877.600,00	0180207-76	abr/09	
Maceió	AL	0301506-77	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	8.899.600,00	0224985-38	mar/09	
Natal	RN	0301567-12	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	8.464.440,00			
Niteroi	RJ	0301560-43	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	9.255.640,00	0164988-83	dez/08	
Novo Hamburgo	RS	0301572-87	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	13.547.900,00	0164163-18	jan/08	
Olinda	PE	0302565-19	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	22.429.120,00	0167618-71	set/09	
Rio de Janeiro	RJ	0287830-99	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	5.054.368,00	0174609-06	dez/08	
Rio de Janeiro	RJ	0301563-76	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	14.833.600,00			
Rio de Janeiro	RJ	0301564-80	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	3.193.070,00			
Rio de Janeiro	RJ	0301565-95	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	10.758.920,00			
Rio de Janeiro	RJ	0302567-37	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	25.949.960,00			
Rio de Janeiro	RJ	0302568-41	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	27.660.930,00			
Rondonópolis	MT	0301535-27	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	2.965.600,00			0168429-05

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: SNH-Contratos-Indevidos

SNH - Municípios c/obras paralisadas e que firmaram novos contratos de repasse							Pag 2/2
Município	UF	Novos contratos de repasse firmados em 2009			Obras paralisadas		
		Contrato n°	Programa	Repasse R\$	Contrato n°	Desde	
Santo André	SP	0301588-67	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	2.471.100,00	0165826-56	jan/08	
Santo André	SP	0301589-71	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	1.491.990,00			
Santo André	SP	0301590-08	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	11.213.860,00			
S. Bernardo do Campo	SP	0302572-01	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	39.710.768,75	0160146-19	set/07	
							0302573-15
São Luís	MA	0301522-70	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	4.775.470,00	0184991-57	jun/08	
					0159114-18	set/08	
São Paulo	SP	0301592-26	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	9.710.580,00	0161138-37	abr/08	
São Paulo	SP	0302574-29	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	39.558.600,00			
São Sebastião	AL	0314641-89	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	493.100,00	0201825-19	nov/07	
					0188563-66	nov/07	
Teresina	PI	0301548-75	Urbanização, reg. e int. de ass. precários	6.130.400,00	0162774-63	mar/06	
					0163325-48	abr/08	
					0183273-40	nov/08	
<b>TOTAL</b>				<b>24 municípios</b>	<b>456.325.440,27</b>		

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: SNH-Contratos-Indevidos

No normativo do Mcidades intitulado "Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades não inseridos no PAC - Exercício 2009", que é parte integrante da Portaria Mcidades n° 360, de 17 de setembro de 2009, este assunto está

disposto da seguinte forma (in verbis):

*"17.3.2 Verificando-se a existência de obra paralisada, somente poderá ser assinado novo Contrato de Repasse mediante inclusão de cláusula suspensiva, com prazo não superior a 120 (cento e vinte) dias, **determinando a retomada das obras paralisadas**". (grifo nosso)*

Todos os contratos de repasse listados acima, foram firmados ao final de 2009 com cláusula suspensiva. Entretanto, as obras que estavam paralisadas e que deveriam ter sido retomadas, não o foram. Portanto, existe um flagrante desrespeito às condições estipuladas no normativo do Ministério das Cidades.

Mais ainda, há evidente caso de gestão inadequada dos programas de governo, por parte da SNH/CAIXA, ao concederem novos recursos federais a municípios que não demonstraram bom desempenho na aplicação de recursos anteriormente transferidos pela União.

Tal conduta enseja grande risco à boa e regular aplicação dos recursos públicos.

**CAUSA:**

Descumprimento de normativos do Ministério com prática de atos de gestão com potencial de dano ao erário pela SNH/CAIXA ECONOMICA FEDERAL.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Por meio do Ofício n.º 00807/2010/SNH/MCIDADES de 04/10/2010, a SNH apresentou a manifestação a seguir transcrita "in verbis":

*"A fiscalização relacionou contratos de repasse firmados no final de 2009 que não atenderiam condição estipulada no "Manual de Instruções para Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades não inseridos no PAC - Exercício 2009", sendo verificada a celebração de contratos de repasse com municípios detentores de obras paralisadas, contrariando, em tese, o normativo.*

*O levantamento da fiscalização apontou, com base nos dados da CAIXA verificados em julho de 2010, a celebração de novos contratos de repasse com 24 municípios que detinham contratos de repasse com o Ministério das Cidades, firmados em 2009 e com cláusula suspensiva e que deveriam, em prazo superior a 120 (cento e vinte dias) proceder a retomada das obras paralisadas, fato que, segundo a fiscalização, não ocorreu.*

*Sobre o suposto descumprimento normativo, cumpre esclarecer que, diversamente do entendimento da fiscalização, o normativo retromencionado não veda a celebração de novos contratos com executores que possuam obras paralisadas, determina sim que os novos contratos sejam assinados mediante inclusão de cláusula suspensiva que determine a retomada das obras. Mesmo o fato de haver ocorrido no prazo de 120 (cento e vinte dias) inicialmente previsto não configura descumprimento normativo, vez que esse foi prorrogado por portaria do Ministério das Cidades.*

*É oportuno ressaltar que, das 41 obras paralisadas relacionadas pela fiscalização, apenas 12 pertencem a programas geridos por esta Secretaria, das quais 5 apresentam execução superior a 90% e três envolvem valores de pequena monta, sendo presumido, portanto, que os objetivos foram em grande parte atingidos, em que pesem pendências a serem regularizadas. Também se constata que os contratos de repasse n.º 167.618-71 e 192.776-13 têm suas obras atrasadas e não paralisadas,*

conforme apontado pela fiscalização. O impacto das obras paralisadas sob responsabilidade da SNH, portanto, é extremamente reduzido quando comparado ao universo levantado pela fiscalização.

Importante registrar os inúmeros fatores capazes de provocar paralisação de obras ou atrasos de início, os quais devem ser ponderados caso a caso. Além de fatores fortuitos como as intempéries que têm afetado diversas regiões - estados do Norte do país, por exemplo, somente executam obra em 6 meses do ano face ao período anual de chuvas - são impactantes também os problemas decorrentes de atrasos no processo licitatório, frustração no processo de aquisição de terrenos para reassentamento de famílias, obtenção de licenças ambientais, autorização de concessionárias de serviços públicos, milícias existentes nas áreas, ocorrência de traficantes de drogas, denúncias, invasões, falta de capacidade operacional dos executores, inclusive das empresas fornecedoras, dificuldades de fluxo de caixa para aporte da contrapartida, contingenciamentos de recursos por parte da União, descontinuidade administrativa, ausência de parceria entre estados e municípios, e outros, cabendo ao ente federado as decisões relativas a paralisações e retomadas de obras sob sua responsabilidade.

Os prazos fixados nos manuais para retomada das obras visam estimular a retomada das obras no menor prazo possível, porém pode tornar-se inadequado quando as providências destinadas a reativá-las demandam tempo substancialmente maior, sem possibilidade de redução. Sob esse aspecto, o manual não pode ser estático, e poderá sofrer ajustes caso as circunstâncias assim recomendem.

É importante frisar que devem ser ponderadas a conveniência e a oportunidade da celebração dos contratos de repasse, priorizando-se o interesse público quando necessário, cotejando-se os benefícios a serem auferidos frente a prejuízos advindos de eventual atraso involuntário. Do próprio relatório da fiscalização (pag. 11/28), pode-se extrair um exemplo esclarecedor: os 6 contratos de repasse celebrados com o Estado do Rio de Janeiro, no valor total de R\$ 87.450.848,00 seriam inviabilizados e sumariamente descartados pela existência de uma obra paralisada no valor de R\$ 468.000,00, com 88,40 % de execução. São evidentes os prejuízos que poderiam ser causados à população caso o normativo editado pelo Ministério das Cidades simplesmente impusesse a não celebração dos novos contratos em virtude da existência de uma única obra de pequeno valor paralisada.

Portanto, a postura da SNH, cuja atuação busca apoiar estados, Distrito Federal e municípios na execução de intervenções voltadas ao acesso da população de baixa renda à habitação digna, coaduna-se com o interesse público, com priorização absoluta dos esforços destinados a viabilizar tais empreendimentos, num processo de melhoria contínua."

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Não acatamos as justificativas apresentadas.

Conforme o normativo do MCIDADES, o município que tem obra paralisada e deseja celebrara outro contrato de repasse, tem um prazo de 120 dias para proceder à sua retomada. Isto para os contratos celebrados até 2008.

Para os contratos celebrados a partir de 2009, o prazo foi alargado para 180 dias.

Assim, para o novo contrato de repasse, assinado com cláusula suspensiva por conta desta "nova chance" concedida ao município, a retomada da obra paralisada é condição para a sua eficácia. Por extensão, a não retomada da obra paralisada no prazo de 120/180 dias,

implica na manutenção da condição suspensiva no novo contrato uma vez que, não houve o adimplemento da obrigação por parte do convenente. Isto é, a autorização para início da execução do novo contrato e liberação de recurso, ficaria condicionada à efetiva retomada da obra paralisada ou à devolução dos recursos anteriormente transferidos ao Tesouro Nacional.

Quanto à alegação de que apenas 12 das 41 obras paralisadas pertencem a programas da SNH, salientamos que o normativo não impõe que a obra paralisada tem que pertencer a programa da Secretaria concedente da nova transferência voluntária. Portanto, não justifica a conduta da concedente.

Quanto às alegações dos inúmeros fatores relacionados que podem impactar a execução da obra listados pela SNH, ressaltamos que a maioria deve-se às fragilidades no processo de contratação de repasses do MCIDADES, dentre as quais destacamos:

- contratação sem que exista projeto de engenharia aprovado e respectivo orçamento detalhado;
- contratação sem prévio licenciamento ambiental;
- contratação sem projeto prévio de remanejamento de interferências (redes de água, esgotos, gás, elétricas, telefônicas, etc.);
- contratatação sem que haja desapropriação/titulação prévia dos terrenos onde serão implantadas as novas edificações;
- contratação sem projeto envolvendo e comprometendo autoridades locais da segurança pública, para impedir ações de marginais;
- contratação sem prévio exame da capacidade técnica e executiva do convenente;
- contratação sem envolvimento prévio de outras esferas de governo, que serão parte interveniente no projeto;

Quanto à alegação de que a contratação de R\$ 87 milhões com o Estado do Rio de Janeiro seriam inviabilizados por conta de uma obra paralisada de R\$ 468 mil, verificamos que há uma tentativa de distorcer os fatos, senão vejamos:

- 1)O normativo não proíbe a celebração de novo contrato de repasse ainda que exista obra paralisada no município financiada por transferência federal anterior;
- 2)A norma sabiamente, ressalte-se, impõe que o novo contrato de repasse fique suspenso até que a obra paralisada seja retomada num prazo de 120 dias até 2008 ou 180 dias a partir de 2009;
- 3)Obviamente, este é um mecanismo que o MCIDADES deve usar para pressionar o convenente para que cumpra sua obrigação de executar a avença antiga e que se acha paralisada;
- 4)O problema é que a SNH, não demonstrou cobrar efetivamente tal retomada, ficando a obra paralisada "ad aeternum", enquanto dá-se seguimento a novos contratos de repasse;
- 5)O correto seria manter os novos contratos suspensos até que o convenente desse solução para as obras paralisadas, retomando-as e concluindo-as, se possível. Ou, então devolvendo ao Tesouro Nacional os recursos anteriormente transferidos e liquidando a avença.

Infelizmente, a SNH não tem assim procedido conforme constatou a equipe de auditoria.

Como evidência do que afirmamos, citamos o caso da Prefeitura de Teresina-PI, que tem o Contrato de Repasse nº 162774-63 com obras paralisadas desde março de 2006.

A despeito disto, o MCIDADES por meio da SNH e de suas co-irmãs SNSA e SEMOB, firmou desde então 15 (quinze) contratos de repasse que estão relacionados no quadro a seguir exposto:

Contratos de repasse MCIDADES x Teresina-PI firmados entre 2007 e 2009										
Contrato	DV	Programa	Situação do contrato	Assinatura	Vigência	Repasse em R\$	Liberado em R\$	Situação da obra	% realizado	Início das obras
0241621	91	URB. REG. E INTEGRAÇÃO ASSENTAM.PRECARIOS	em situação normal	31/12/07	30/04/11	245.850,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0250796	93	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	em situação normal	28/04/08	31/03/11	28.970,00	28.970,00	5 - não iniciadas	0	
0250797	06	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	em situação normal	28/04/08	31/03/11	28.970,00	28.970,00	5 - não iniciadas	0	
0250801	69	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	em situação normal	28/04/08	31/03/11	19.080,00	19.080,00	5 - não iniciadas	0	
0251168	15	URB. REG. E INTEGRAÇÃO ASSENTAM.PRECARIOS	em situação normal	29/04/08	08/12/10	2.082.864,00	1.976.600,00	2 - normal	65,46	21/10/08
0255801	76	PRO-MUNICIPIO/DESENV.URB MUN.MED/GRAN.PORT	em situação normal	22/12/08	30/04/11	98.200,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0270911	15	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	em situação normal	29/12/08	08/12/10	245.850,00	181.643,46	2 - normal	3,35	04/01/10
0255791	59	SERVIÇOS URBANOS DE ÁGUA E ESGOTO	em situação normal	31/12/08	08/12/10	245.850,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0255792	63	PRO-MUNICIPIO/DESENV.URB MUN.MED/GRAN.PORT	com cláusula suspensiva	31/12/08	08/12/10	789.800,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0257873	81	PRO-MUNICIPIO/DESENV.URB MUN.MED/GRAN.PORT	com cláusula suspensiva	31/12/08	08/12/10	394.200,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0258305	26	MOBILIDADE URBANA	em situação normal	31/12/08	08/12/10	4.449.100,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0282673	88	PRO-MUNICIPIO/DESENV.URB MUN.MED/GRAN.PORT	com cláusula suspensiva	31/12/08	19/12/10	4.943.600,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0286787	45	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	em situação normal	18/12/09	17/12/10	4.354.744,46	1.185.474,45	5 - não iniciadas	0	01/05/10
0301548	75	URB. REG. E INTEGRAÇÃO ASSENTAM.PRECARIOS	com cláusula suspensiva	31/12/09	08/12/11	6.130.400,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
<b>Total 15 contratos</b>						<b>24.057.478,46</b>	<b>3.420.737,91</b>			

Fonte: CAIXA/SIAPF - Julho/2010 - Plan.: TERESINA-PI

Do quadro acima verifica-se que:

- ▶ Dos 15 contratos firmados, apenas 4 estão sob cláusula suspensiva, os demais estão em situação normal;
- ▶ Dos R\$ 24 milhões contratados, já foram liberados R\$ 3,4 milhões;
- ▶ Dois contratos estão com obras em andamento, um dos quais já tem 65,46% executado;

#### **RECOMENDAÇÃO: 001**

1) Quando da contratação de novas transferências com ente que possua obra paralisada, verifique se o fato se deu por contingenciamento de recursos do OGU. Em caso positivo, providencie a imediata transferência dos recursos para a conta vinculada e determine à CAIXA que notifique do fato o município e cobre a retomada/conclusão da obra paralisada;

2) Caso a obra esteja paralisada por motivos da alçada do conveniente, cobre a imediata retomada/conclusão da mesma ou a devolução dos recursos já transferidos ao Tesouro Nacional, encerrando a avença.

3) Determine à CAIXA e informe ao conveniente que os novos contratos ficarão suspensos até que o problema da obra paralisada seja solucionado satisfatoriamente;

#### **2.1.1.5 CONSTATAÇÃO: (006)**

FALTA DE ATUAÇÃO SOBRE CONTRATOS DE REPASSE DOS EXERCÍCIOS 2007 e 2008 COM OBRAS PARALISADAS/ATRASADAS/NÃO INICIADAS.

Na Auditoria de Contas de 2008, Relatório nº 224302, foi constatada a existência de grande número de contratos de repasse firmados nos exercícios 2007 e 2008, com obras/serviços em situação de atraso, paralisação ou não iniciados. No Relatório citado, a CGU recomendou à SNH a adoção de providências que eliminassem ou mitigassem o problema. A SNH fez constar em seu Plano de Providências Permanente para o

exercício de 2009, a adoção de medidas saneadoras visando atender a recomendação do Controle Interno.

Por meio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 244099/01 de 10/08/2010, a equipe de auditoria indagou à SNH (verbis):

*"Informar os resultados das ações da SNH sobre os contratos de repasse dos exercícios 2007 e 2008 com obras paralisadas/atrasadas em 31/12/2009, conforme recomendações do Relatório de Auditoria da Gestão de 2008 - nº 224302;*

*Informar os resultados das ações da SNH sobre os contratos de repasse dos exercícios 2007 e 2008 com obras/serviços não iniciados até 31/12/2009, conforme recomendações do Relatório de Auditoria da Gestão de 2008 - nº 224302;"*

A SNH respondeu (in verbis):

*"Como delineado no tópico precedente, não se olvida que as conclusões obtidas pelo grupo de trabalho, obtidas com a sistematização dos indicadores, auxiliarão a Secretaria Nacional de Habitação - SNH a balizar sua conduta, diagnosticando os problemas mais freqüentes na execução de obras (atrasos, paralisações etc), de maneira a permitir o estreitamento da relação do gestor dos recursos públicos transferidos, por intermédio de seu agente operador, a CAIXA, junto aos tomadores. Nesse sentido, viabilizou-se a criação de mecanismos de monitoramento para auxiliar a pasta, a exemplo do estabelecimento de visitas técnicas nas áreas de intervenção, a instituição de Gabinetes de Gestão Integrada - GGI, Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento - GEPAC, videoconferências envolvendo os agentes partícipes na celebração dos contratos de repasse. Fácil perceber que esses instrumentos servem de norte à atuação do gestor dos programas habitacionais, facilitando sobremaneira a tomada de decisões para correção dos desvios constatados."*

Do acima exposto, conclui-se que não houve nenhuma ação efetiva da SNH para implementar as recomendações do Controle Interno.

**CAUSA:**

- 1) Falta de gerenciamento efetivo dos contratos de repasse pela SNH;
- 2) Inexecução do Plano de Providências Permanente 2009 da SNH;

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Por meio do Ofício nº 00807/2010/SNH/MCIDADES de 04/10/2010, a SNH apresentou a manifestação a seguir transcrita "in verbis":

*"Vide esclarecimentos prestados na constatação 04 (1.1.1.4)"*

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Os fatos acima citados são recorrentes na atuação da SNH, já tendo sido objeto de apontamentos desta CGU nas auditorias dos anos de 2007 e 2008.

Diferentemente de sua co-irmã a SNSA, que a partir de constatação similar em 2008 da CGU, escolheu uma amostra de 447 obras então paralisadas para atuar, tendo conseguido ao longo de 2009 resolver mais de 52% dos problemas, a SNH não atua ficando passivamente à espera que os problemas se resolvam ainda que, à sua revelia.

**RECOMENDAÇÃO: 001**

1) Implemente efetivamente as recomendações contidas no Relatório nº 224302;

#### **2.1.1.6 CONSTATAÇÃO: (007)**

DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA ENSEJANDO OCORRÊNCIA POTENCIAL DE DANO AOS COFRES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

Na Auditoria de Contas de 2008, Relatório nº 224302, a CGU fez constar:

##### *"4.1.1.3 CONSTATAÇÃO: (007)*

*Ausência de Retenção/Recolhimento da Contribuição Previdenciária e do ISSQN*

*Tem sido constantemente apontadas pela CGU, através dos trabalhos de fiscalização aos municípios, como no caso da 23ª edição do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, municípios de Riachuelo/SE (0144.847-54), Messias/Al (0179.797-97) e Brejinho (0165.691-33), constatações de não retenção e não recolhimento da contribuição previdenciária e do ISSQN referente às notas fiscais emitidas pelas empresas executoras das obras e serviços.*

*Ressaltamos que o não recolhimento da contribuição previdenciária pelas empresas torna a Prefeitura solidariamente responsável conforme estabelece a Lei 8.666/93, art. 71 § 2º. Com relação ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, o município deve exercer sua competência tributária, requisito essencial para recebimento de transferências voluntárias, conforme Lei Complementar nº 101/2000, art. 11, § único."*

A seguir, o Controle Interno recomendou à SNH:

*"Recomendamos ao Ministério das cidades que oriente a Caixa para:*

*a) Atestar as medições apenas com a comprovação da Retenção / Recolhimento da Contribuição Previdenciária e do ISSQN, respeitados os prazos legais de recolhimento dos tributos, sendo que os convenientes somente devem aceitar notas fiscais das empresas contratadas contendo a discriminação dos valores de mão de obra, materiais e equipamentos;*

*b) Demandar aos municípios para que seja exigido das empresas o comprovante de recolhimento dos tributos previdenciários que foram destacados nas notas fiscais apresentadas sendo que estes recolhimentos devem fazer parte da prestação de contas a ser apresentada à Caixa. Caso as empresas não apresentem as guias de recolhimento, os municípios devem descontar os valores destacados nos pagamentos a serem efetuados e promover o recolhimento;*

*c) Quando do pagamento das notas fiscais referentes às despesas de empreitada de construção civil, demolição, conservação, reformas e outros serviços de engenharia, que os municípios demonstrem ter recolhido o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), sendo que os comprovantes desses recolhimentos devem fazer parte da prestação de contas a ser apresentada à Caixa."*

A respeito destas recomendações da CGU a SNH fez constar em seu Plano de Providências Permanente para o exercício de 2009: (in verbis)

*"10.1.1. Providências a serem Implementadas*

*Alínea "a", "b" e "c" - a recomendação ultrapassa a esfera de competência da SNH. O assunto será submetido à avaliação da*

*Consultoria Jurídica deste Ministério para avaliar a pertinência de adotar a recomendação na forma proposta".*

Por meio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 244099/01 de 10/08/2010, a equipe de auditoria indagou à SNH (verbis):

*"Informar as providências adotadas pela SNH para a retenção/repasse pelos convenientes/ contratantes nas faturas das obras/serviços de valor (11% sobre o valor da mão-de-obra) a título de contribuição previdenciária (INSS), conforme determina a Lei nº 9.711 de 20 de novembro de 1998 e legislação posterior;"*

A SNH respondeu à indagação (in verbis):

*"A obrigatoriedade de retenção/repasse do percentual devido a título de contribuição previdenciária pelos convenientes/ contratantes sobre as faturas das obras/serviços encontra-se inserida entre as obrigações do tomador dos recursos (Municípios, Estados ou Distrito Federal), porquanto diz respeito a uma relação que se estabelece entre este e a empresa executora contratada; fora, portanto, do alcance do gestor dos recursos transferidos.*

*Não se pode pretender que o Ministério das Cidades se invista na condição de órgão fiscalizador da arrecadação da contribuição para a seguridade social ou do imposto sobre serviços de qualquer natureza, exigindo que o ente federado, tomador das obras e serviços de engenharia retenha o tributo porventura devido nas respectivas faturas.*

*De igual sorte, não se pode delegar tal incumbência à CAIXA, ainda que investida na condição de mandatária da União, atribuição que, como empresa pública federal, pessoa jurídica de direito privado, não lhe compete. Quando muito, referida instituição financeira pública federal, ao tomar conhecimento de eventuais irregularidades, poderá dar ciência do fato omissivo à Receita Federal ou ao órgão fazendário municipal (dependendo do caso) para que esta possa dar início aos atos tendentes à cobrança da exação não recolhida."*

A cobrança/retenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência municipal, constitui-se em **requisito essencial** para recebimento de transferências voluntárias da União, conforme estatui a Lei Complementar nº 101/2000, art. 11, § único, também conhecida como Lei de responsabilidade Fiscal. Portanto, quando da análise da proposta para concessão da transferência voluntária, o Ministério deve exigir do município proponente a comprovação de que exerce sua competência tributária. Tal comprovação pode ser feita mediante a apresentação de cópia do balanço municipal de exercício fiscal anterior, devidamente aprovado pelo Tribunal de Contas do Estado e pela Câmara de Vereadores, onde conste a arrecadação deste tributo.

Quanto às contribuições previdenciárias, a Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998, que passou a vigorar a partir de fevereiro de 1999, introduziu a **obrigatoriedade da retenção** pela empresa contratante de serviço mediante cessão de mão-de-obra ou empreitada, de 11% (onze por cento) sobre o valor total dos serviços contidos na nota fiscal, fatura ou recibo emitido pelo prestador (contratada). No caso, o contratante é a Prefeitura, que fará a retenção/recolhimento na fonte dos tributos, assumindo o papel de substituto tributário da empresa contratada.

Aplicou-se, no caso, a figura jurídica da substituição tributária, prevista no Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172 de 25 de

outubro de 1966.

Esta retenção compulsória visou reduzir a elevada evasão fiscal que ocorria no recolhimento das contribuições à Previdência Social, por parte das empresas prestadoras de serviços, inclusive as da construção civil.

A medida tem grande relevância social, dada a necessidade de se manter solvente o INSS, satisfazendo o pagamento das aposentadorias, pensões e benefícios diversos.

No caso das obras públicas, regra geral contratadas em regime de empreitada, esta retenção por parte do contratante é obrigatória.

Portanto, este procedimento é legal e vincula toda a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal dado que, a submissão das mesmas à Lei, é princípio da Constituição de 1988 em seu artigo 37 (Legalidade).

Nas obras públicas financiadas por Contratos de Repasse do Ministério das Cidades, temos a CAIXA agindo no papel de Mandatária da União (Mcidades), como Concedente dos recursos e a outra parte, Município/Estado, agindo como Convenente.

O Convenente recebe os recursos e executa indiretamente as obras mediante contratação de terceiros (Contratado), via de regra, em regime de empreitada conforme dispõe a Lei 8666/93.

Durante o andamento da obra, periodicamente são feitas as medições dos serviços executados pelo Convenente (Prefeitura), que lançadas em Boletins devidamente atestados pela Fiscalização dão suporte à emissão das Notas Fiscais-Faturas de Serviços pela empreiteira contratada. Tal documentação é submetida à CAIXA, que após vistoria da obra e outros procedimentos internos, procede à liquidação da despesa observando a legislação pertinente, sobretudo a Lei nº 4.320/64.

Na liquidação das despesas e nos pagamentos dos serviços pelo Concedente (CAIXA) ao Contratado deverão ser observados todos os dispositivos da legislação, inclusive os de natureza tributária, como é o caso da Lei 9711/98.

Portanto, a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, como empresa pública integrante da Administração Indireta da União, é obrigada a aplicar, cumprir e fazer cumprir toda a legislação, inclusive a de natureza tributária.

Ao contrário do que alega a SNH, é irrelevante neste caso, a natureza da constituição jurídica da CAIXA como pessoa jurídica de direito privado.

A Lei não faz qualquer distinção, submetendo aos seus ditames todas as pessoas jurídicas tomadoras de serviços com cessão de mão-de-obra, tal como define precisamente o diploma legal aludido.

Quanto à atuação do Ministério das Cidades, não pretendeu esta Controladoria em suas recomendações citadas, investi-lo *"na condição de órgão fiscalizador da arrecadação da contribuição para a seguridade social ou do imposto sobre serviços de qualquer natureza, exigindo que o ente federado, tomador das obras e serviços de engenharia retenha o tributo porventura devido nas respectivas faturas"*.

A Controladoria cobrou tão somente o cumprimento da Lei pelo Ministério das Cidades, vez que o ordenamento jurídico vigente no País vincula a todos, indistintamente, à obediência do princípio constitucional da Legalidade. A desobediência a tal preceito configura infração grave passível de responsabilização administrativa, civil e criminal.

A Lei 8666/93 estatui no seu Artigo 71, parágrafo 2º:

*"§ 2o A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato,*

nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991."

O artigo 31 da Lei 8.212/91, por sua vez dispõe:

*"Art. 31. A empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário, deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher, em nome da empresa cedente da mão de obra, a importância retida até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura, ou até o dia útil imediatamente anterior se não houver expediente bancário naquele dia, observado o disposto no § 5º do art. 33 desta Lei.*

*§ 1º O valor retido de que trata o caput deste artigo, que deverá ser destacado na nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, poderá ser compensado por qualquer estabelecimento da empresa cedente da mão de obra, por ocasião do recolhimento das contribuições destinadas à Seguridade Social devidas sobre a folha de pagamento dos seus segurados."*

A responsabilidade solidária é tratada no inciso IV do artigo 30 da Lei 8.212/91, que trata da Previdência Social.

A retenção dos 11% na Nota Fiscal, elide a Administração Pública da responsabilidade solidária, eliminando este risco financeiro para o Tesouro Público.

Portanto, a prudência que deve nortear a conduta do gestor público, indica como mais adequada a retenção preconizada na Lei.

De outro lado, considerando que a SNH em 2009, autorizou contratos de repasse de recursos do OGU para obras e serviços, nos Programas 1128 e 9991 no valor total de R\$ 1.590.172.016,54, podemos estimar o valor potencial das retenções previdenciárias.

Os normativos do INSS, consideram que no caso de obras civis, metade do valor da Nota Fiscal seja de mão-de-obra.

Assim, a título de exercício, vamos calcular o valor da retenção:

A-Valor do repasse: R\$ 1.590.172.016,54;

B-Metade do repasse (base de cálculo): R\$ 795.086.008,27;

C-Retenção p/INSS (11% de B): R\$ 87.459.460,90;

Destarte, a não retenção na fonte desta contribuição poderá representar uma evasão fiscal de até R\$ 87.459.460,90, em prejuízo dos cofres do INSS.

O mesmo raciocínio vale para o ISSQN, cujas alíquotas variam de 2% até 5%, a depender da legislação tributária do município.

Também, a título de ilustração, vamos calcular a retenção do ISSQN, adotando uma alíquota média de 3%, a mais praticada em obras civis:

A-Valor do repasse (base de cálculo): R\$ 1.590.172.016,54;

D-Retenção do ISSQN (3% de A): R\$ 47.705.160,50;

Do acima exposto, conclui-se que há um considerável dano potencial ao erário ao não exigir-se a prática das retenções na fonte das contribuições ao INSS e do ISSQN.

Ao longo dos anos, em decorrência do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, esta Controladoria tem fiscalizado a aplicação dos recursos federais transferidos voluntariamente aos municípios.

Nessas fiscalizações, a Controladoria-Geral da União, CGU tem constatado descumprimento reiterado da legislação tributária no que toca à não retenção das contribuições previdenciárias ao INSS (federal) e do ISSQN (municipal). A CAIXA tem acatado sistematicamente essas condutas dos convenentes, ao arrepio da Lei, ao aceitar como corretas as Prestações de Contas. O Mcidas tem se omitido também de forma sistemática, fugindo à sua responsabilidade como gestor de recursos federais, a quem cabe garantir a boa e regular aplicação dos mesmos.

Esse assunto foi objeto de diversos Relatórios e Notas Técnicas emitidos pela CGU e enviadas ao Ministério das Cidades, com recomendações para a adoção de providências. Sem êxito, como se depreende da Manifestação do Gestor supra transcrita.

O quadro abaixo relaciona alguns trabalhos da CGU a este respeito:

**TABELA 18 - Contratos de Repasse do Mcidas sem retenção de INSS**

Contrato	Município/UF	Assinatura	Repasse R\$	Relatório/Nota Técnica
144847-54	Riachuelo/SE	11/12/2002	120.000,00	Relatório nº 194761
179797-97	Messias/AL	28/12/2005	136.500,00	NT nº 1024 de 24/04/2009
165691-33	Brejinho/RN	02/07/2004	90.000,00	NT nº 1492 de 26/06/2009
118951-90	Quixaba/PE	31/12/2001	100.000,00	Relatório nº 194664
135546-30	Conceição do Castelo/ES	31/12/2001	100.000,00	Relatório nº 194768

Fonte: CGU/DIURB

Entretanto, os problemas foram constatados em 74 contratos do Ministério das Cidades. Conforme levantamento procedido no Sistema Monitor-WEB da CGU que guarda as constatações das fiscalizações procedidas no período de 2003 a 2009, permitiu a elaboração dos quadros seguintes, os quais relacionam 74 irregularidades diversas em contratos do Mcidas, relacionadas ao INSS (falta de CEI e de retenções das contribuições), ao Ministério do trabalho (falta de registro dos empregados) e do ISSQN (falta de retenções do tributo):

**Fiscalização da CGU em Contratos de Repasse do Midades - INSS/ISSQN/CEI - Período de 2003 a 2009 - Pagina 1 de 2**

**Achados: Falta de registro da obra no CEI, de registro de empregados, não retenção de ISSQN e contribuições ao INSS**

Seq.	Nº OS	Ano da fiscalização	Município	UF	SIAFI	Exercício	Programa	Ação	Descrição Sumária
1	129254	2003	Satuba	AL	414650	2003	128	3958	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social (INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
2	129255	2003	Satuba	AL	440719	2003	128	3958	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social(INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
3	129256	2003	Satuba	AL	440719	2003	128	3958	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social(INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
4	129257	2003	Satuba	AL	414650	2003	128	3958	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social (INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
5	129258	2003	Satuba	AL	441012	2003	128	3958	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social(INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
6	129259	2003	Satuba	AL	441012	2003	128	3958	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social(INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
7	129260	2003	Satuba	AL	441762	2003	805	1920	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social(INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
8	129261	2003	Satuba	AL	441762	2003	805	1920	Ausência de registro das obras e de funcionários da empresa construtora, respectivamente, no instituto nacional do seguro social(INSS) – cadastro CEI e na Delegacia Regional do Trabalho (DRT) – CAGED, conforme circularização realizada.
9	144044	2004	Delmiro Gouveia	AL	458064	2003	128	3958	Ausência de inscrição da obra no cadastro específico do INSS – CEI.
10	144093	2004	Poção de Pedras	MA	429141	2003	128	3969	Ausência de inscrição da obra no cadastro específico do INSS – CEI.
11	146746	2004	Traipu	AL	440760	2003	128	3958	Ausência de comprovação de recolhimento da Contribuição Previdenciária e registro do Cadastro Específico do INSS - Matrícula CEI das obras.
12	149703	2004	Fátima do Sul	MS	458558	2003	805	1920	Ausência de relatórios de acompanhamento e fiscalização das obras por parte da Prefeitura e de comprovação da matrícula das obras no CEI do INSS.
13	150352	2004	Itabaiana	SE	446577	2003	128	3969	Ausência de relatórios de acompanhamento e fiscalização das obras por parte da Prefeitura e de comprovação da matrícula das obras no CEI do INSS.
14	168690	2005	Novo Machado	RS	446876	2003	128	3958	Inexistência de cadastro da obra junto ao INSS - Contrato de Repasse nº 0134350-57
15	169438	2005	Tonantins	AM	492639	2003	122	3959	Inexistência de registro cadastral da obra na Delegacia da Receita Federal do Brasil – Previdenciária em Manaus - Contrato de Repasse nº 0159423-52
16	203612	2008	Nova Russas	CE	508607	2004	6001	109A	Ausência de comprovação do registro da obra no Cadastro Específico do INSS.
17	203620	2008	Nova Russas	CE	549470	2005	6001	109A	Ausência de comprovação do registro da obra no Cadastro Específico do INSS.
18	203621	2008	Nova Russas	CE	549560	2005	6001	109A	Ausência de comprovação do registro da obra no Cadastro Específico do INSS.
19	142406	2004	Pacujá	CE	418439	2003	128	3958	1.2) Ausência de retenção de encargo do INSS, inexistência da ART da execução da obra e falta de notificação da liberação de recursos.
20	143972	2004	Delmiro Gouveia	AL	458033	2003	805	1920	Ausência de retenção de contribuições previdenciárias nos pagamentos efetuados.
21	143980	2004	Barra do Pirai	RJ	458694	2003	805	1920	Ausência de retenção de contribuições previdenciárias nos pagamentos efetuados.
22	143983	2004	Piçarras	SC	442124	2003	805	3178	Notas Fiscais sem discriminação de retenção da contribuição previdenciária - INSS.
23	144037	2004	Delmiro Gouveia	AL	458018	2003	128	3958	Ausência de retenção de contribuições previdenciárias nos pagamentos efetuados.
24	146513	2004	Farias Brito	CE	413080	2003	805	1920	Ausência de comprovação de recolhimento da Contribuição Previdenciária.
25	146747	2004	Farias Brito	CE	413022	2003	128	3969	Ausência de comprovação de recolhimento da Contribuição Previdenciária e registro do Cadastro Específico do INSS - Matrícula CEI da obra.
26	150237	2004	Sen Rui Palmeira	AL	415964	2003	128	3958	Ausência de recolhimento do ISS pela Construtora.
27	159117	2004	União dos Palmares	AL	414261	2003	128	3969	Descumprimento de obrigações fiscais.
28	159292	2004	Nova Itaberaba	SC	442270	2003	805	3178	Descumprimento de obrigações fiscais.
29	159162	2005	Cantanhede	MA	428394	2003	128	3958	Descumprimento de obrigações fiscais .
30	165083	2005	Caxias	MA	459162	2003	122	3959	IRREGULARIDADES NO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FISCAIS E SOCIAIS
31	171040	2005	Caracarái	RR	516058	2004	6001	109A	Não apresentação de comprovante de recolhimento de contribuição previdenciária - Contrato de Repasse nº 0165726-41
32	172739	2006	Sta Luzia do Norte	AL	440525	2003	128	3958	Ausência de retenção do ISS nas notas fiscais de serviço - CR nº 0118981-55
33	172741	2006	Sta Luzia do Norte	AL	440705	2003	128	3958	Ausência de retenção do ISS nas notas fiscais de serviço - CR nº 0121172-27
34	172742	2006	Sta Luzia do Norte	AL	440756	2003	128	3958	Ausência de retenção do ISS nas notas fiscais de serviço - CR nº 0121943-47
35	172988	2006	Sta Luzia do Norte	AL	398943	2003	128	3969	Ausência de retenção do ISS nas notas fiscais de serviço - CR: 0101636-05
36	178797	2006	Coroatá	MA	447031	2003	128	3958	Omissão no cumprimento de obrigações fiscais.
37	176675	2007	Iguatu	CE	448465	2003	128	3958	2.1.1.1.4. Indícios de não pagamento de INSS e IRRF, bem como de que a Prefeitura não verificou a regularidade das empresas junto ao INSS e ao FGTS quando dos pagamentos.
38	176677	2007	Iguatu	CE	448471	2003	805	1920	2.1.3.1.3. Indícios de não-pagamento de INSS e IRRF, bem como ausência de verificação da regularidade da empresa junto ao INSS e ao FGTS quando dos pagamentos efetuados.
39	191209	2007	Coari	AM	422229	2003	805	1920	Falta de comprovação do recolhimento do INSS e FGTS - CR nº 0108498-84

Fonte: CGU-Monitor WEB

**Fiscalização da CGU em Contratos de Repasse do Midades - INSS/ISSQN/CEI - Período de 2003 a 2009 - Pagina 2 de 2**

**Achados: Falta de registro da obra no CEI, de registro de empregados, não retenção de ISSQN e contribuições ao INSS**

Seq.	Nº OS	Ano da fiscalização	Município	UF	SIAFI	Exercício	Programa	Ação	Descrição Sumária
40	191668	2007	Major Isidoro	AL	492063	2003	805	1920	Ausência de destaque, retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos pagamentos de serviços - Contrato de Repasse nº 0158033-15/2003 (SIAFI 492063), bem como não comprovação do recolhimento do ISS.
41	191669	2007	Major Isidoro	AL	458050	2003	128	3958	Ausência de destaque, retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos pagamentos de serviços, bem como não comprovação do recolhimento do ISS. - Contrato de Repasse nº 141553-57/2002 (SIAFI 458050).
42	191670	2007	Major Isidoro	AL	458049	2003	128	3958	Ausência de destaque, retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos pagamentos de serviços bem como não comprovação do recolhimento do ISS - - Contrato de Repasse nº 141552-42/2002 (SIAFI 458049).
43	191672	2007	Major Isidoro	AL	505854	2004	9991	648	Ausência de destaque, retenção e recolhimento da contribuição previdenciária nos pagamentos de serviços - Contrato de Repasse 0163737-28/2004 (SIAFI - 505854)
44	194652	2007	Brejinho	RN	496739	2003	805	1920	Não retenção da contribuição previdenciária por parte da Prefeitura.
45	194656	2007	Brejinho	RN	492543	2003	805	1920	Não retenção da contribuição previdenciária por parte da Prefeitura.
46	194761	2007	Riachuelo	SE	473533	2003	128	3958	AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE INSS NAS NOTAS FISCAIS DA EMPRESA CONTRATADA PARA EXECUÇÃO DE 14 UNIDADES HABITACIONAIS.
47	194770	2007	Messias	AL	540400	2005	9991	648	Ausência de retenção/recolhimento de contribuição previdenciária.
48	194781	2007	Brejinho	RN	508509	2004	9991	648	Não retenção da contribuição previdenciária por parte da Prefeitura sobre os valores pagos pela empreitada.
49	197609	2007	Jequiá da Praia	AL	496798	2003	128	3958	Ausência de retenção/recolhimento do Imposto de Renda e contribuição previdenciária.
50	198329	2007	Barra do Piraí	RJ	458694	2003	805	1920	Retenção de INSS incompatível com os serviços executado e pagamentos através de conta corrente não vinculada ao convênio.
51	198631	2007	Parnarama	MA	493029	2003	805	1920	Ausência de retenção e recolhimento de contribuição ao INSS.
52	203617	2007	São Caitano	PE	536383	2005	6001	109A	Não retenção de 11% de INSS sobre as Notas fiscais da obra de pavimentação; não exigência de documentação do contratado referente ao cumprimento de obrigações trabalhistas.
53	203632	2007	Imperatriz	MA	507937	2004	1137	610	Não realização de retenção das contribuições previdenciárias em todos os pagamentos relativos à prestação de serviços de execução de obras.
54	204335	2007	Sairé	PE	461085	2003	805	1920	Pagamento a maior à contratada, pela não retenção do valor do INSS.
55	204339	2007	Sairé	PE	492245	2003	805	1920	Pagamento a maior à contratada, pela não retenção do valor do INSS.
56	204344	2007	Pindoba	AL	492788	2003	128	3958	Ausência de retenção/recolhimento do ISS.
57	204554	2007	Sairé	PE	493184	2003	805	1920	Pagamento a maior à contratada, pela não retenção do valor do INSS.
58	204599	2007	Sairé	PE	536472	2005	6001	109A	Pagamento a maior à contratada, pela não retenção do valor do INSS.
59	204608	2007	Pindoba	AL	533419	2005	9991	648	Ausência de retenção/recolhimento do ISS.
60	204624	2007	Sairé	PE	411497	2003	128	3969	Pagamento a maior à contratada, pela não retenção do valor do INSS.
61	204628	2007	Sairé	PE	440699	2003	128	3958	Pagamento a maior à contratada, pela não retenção do valor do INSS.
62	211355	2008	Duque Bacelar	MA	536346	2005	6001	109A	Não comprovação do recolhimento do INSS sobre o montante da Mão-de- Obra.
63	211356	2008	Pitimbu	PB	583996	2006	6001	109A	Não disponibilização do documento de quitação junto ao FGTS e INSS quando dos pagamentos à empresa, referente ao contrato de repasse n 0212186/2006.
64	211366	2008	Duque Bacelar	MA	587766	2006	6001	109A	Não comprovação do recolhimento do INSS sobre o montante da Mão-de- Obra.
65	211519	2008	Duque Bacelar	MA	448572	2003	128	3958	Não comprovação do recolhimento do INSS sobre o montante da Mão-de- Obra.
66	219562	2008	Glória	BA	421736	2003	128	3958	Inexistência de Termo Aditivo ao contrato e de retenção da contribuição previdenciária junto ao INSS.
67	220459	2008	Divina Pastora	SE	521431	2004	6001	109A	Falta de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 13.433,51.
68	220481	2008	Divina Pastora	SE	539226	2005	6001	109A	Falta de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 3.379,55.
69	220488	2008	Divina Pastora	SE	540382	2005	6001	109A	Falta de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 4.864,38.
70	220512	2008	Plácido de Castro	AC	563115	2006	6001	109A	NÃO COMPROVAÇÃO DO RECOLHIMENTO OU RECOLHIMENTO A MENOR DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS.
71	226165	2009	Ilha das Flores	SE	446576	2003	128	3958	Falta de comprovante de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 5.735,10.
72	226193	2009	Ilha das Flores	SE	539038	2005	6001	109A	Falta de comprovante de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 9.562,78.
73	226200	2009	Ilha das Flores	SE	564556	2006	6001	109A	Falta de comprovante de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 6.789,61 .
74	226215	2009	Ilha das Flores	SE	587550	2006	9991	648	Falta de comprovante de recolhimento do INSS no valor total de R\$ 8.084,41.

Fonte: CGU-Monitor WEB

**CAUSA:**

- 1) Omissão da CAIXA em seu dever de fazer cumprir a legislação tributária e previdenciária;
- 2) Omissão da SNH no seu dever de cumprir e fazer cumprir a legislação vigente;
- 3) Falha da SPOA/MCidades em acatar/validar prestações de contas sem comprovação das retenções do ISSQN e das contribuições ao INSS;

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Por meio do Ofício n.º 00807/2010/SNH/MCIDADES de 04/10/2010, a SNH apresentou a manifestação a seguir transcrita "in verbis":

*"Cumprе esclarecer que, antes da emissão de posicionamento, esta unidade finalística optou por submeter a análise da questão, de cunho preponderantemente jurídico, à Advocacia-Geral da União - AGU, por sua Consultoria Jurídica lotada no Ministério das Cidades. Assim, tão logo recebido parecer daquele órgão de consultoria e assessoramento jurídicos, e encampado o entendimento ali manifestado, esta SNH enviará a resposta ao apontamento feito por esse órgão de controle*

interno.

*Importa esclarecer, ainda, que nos quadros relativos a esta e à constatação 08 (2.1.1.3 e 2.1.1.4), foram incorporados vários contratos de repasse que não dizem respeito aos programas sob gestão desta Secretaria finalística (805, 6001, 1137 e 122), representando a grande maioria dos apontamentos."*

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Até o encerramento dos trabalhos, esta equipe de auditoria não recebeu a manifestação da SNH sobre a constatação.

#### **RECOMENDAÇÃO: 001**

- 1) Promova a alteração dos normativos relativos a contratos de repasse, explicitando que o conveniente deverá proceder às retenções na fonte e posterior recolhimento, do ISSQN e das contribuições ao INSS, na forma da Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998 e legislação posterior. O normativo deverá dispor que o descumprimento destas obrigações, pelo conveniente, implicará na imediata rescisão do contrato de repasse e instauração de Tomada de Contas Especial;
- 2) Determine à CAIXA que só acate prestação de contas do conveniente que possua comprovação das retenções e recolhimentos destes tributos, na forma da Lei;
- 3) Apure as responsabilidades dos agentes públicos que não atuaram após os apontamentos da CGU constantes dos quadros citados nesta constatação;

#### **2.1.1.7 CONSTATAÇÃO: (008)**

VERIFICAÇÃO CONSTANTE NAS FISCALIZAÇÕES REALIZADAS PELA CGU, DE FALHAS CONSTRUTIVAS E DE BAIXA QUALIDADE DOS MATERIAIS EMPREGADOS NA EXECUÇÃO DE OBRAS COM REPASSE DE RECURSOS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES.

As ações de controle da Controladoria-Geral da União, em especial o sorteio de municípios, tem verificado, com certa frequência, a constatação de baixa qualidade nos serviço e materiais de obras executadas com repasses da Secretaria Nacional de Habitação, na maioria das vezes em desacordo com o projeto aprovado e gerando risco de prejuízo futuro à população beneficiária dos empreendimentos. Esta constatação se baseia em pesquisa às ordens de serviço de fiscalização de etapas do Sorteio de Municípios realizadas de 2003 a 2009, onde foram listadas 56 ocorrências, sempre encaminhadas às Secretarias finalísticas do Ministério das Cidades, como é o caso da SNSA e SNH, conforme apresentado nos quadros a seguir:

**Constatações de baixa qualidade das obras do MCidades - Período de 2003 a 2009 - Página 1 de 2**

Relatório		Município	UF	SIAFI	Exerc	Programa	Ação	Descrição Sumária da Constatação
IP	Ano							
124039	2003	Vicentina	MS	416938	2003	805	1920	Qualidade inferior dos materiais utilizados nas obra.
130553	2003	Beruri	AM	422006	2003	128	3958	Baixa qualidade dos serviços executados.
130579	2003	Novo Gama	GO	422220	2003	805	1951	Baixa qualidade dos serviços executados.
133617	2003	São Benedito	CE	419208	2003	128	3958	Baixa qualidade da obra.
144054	2004	Barro	CE	448510	2003	128	3958	Obra executada sem a observância das especificações técnicas, comprometendo o objetivo de melhoria da qualidade de vida pretendido pelo Programa Melhoria de Condições de Habitabilidade.
163608	2005	Poço Redondo	SE	500930	2004	1128	634	Má qualidade na execução de serviços.
163693	2005	Paranatinga	MT	492668	2003	805	1920	Descumprimento do projeto básico e emprego de material de baixa qualidade na execução da obra.
168689	2005	Pendências	RN	496633	2003	128	3958	Qualidade insatisfatória de serviços impede que o objetivo do programa seja alcançado - Contrato de Repasse nº 0159569-13
168694	2005	S. Pedro de Alcântara	SC	422091	2003	128	3958	Qualidade do objeto construído muito aquém do esperado - CR nº 0115206-09
171247	2005	Nova Olinda	CE	421501	2003	128	3958	Construção de unidades sanitárias de baixa qualidade - CR nº 0101852-38
171249	2006	Carmo	RJ	421938	2003	128	3958	Falhas no processo construtivo ocasionando perda de qualidade - CR nº 0111571-46
171271	2005	Nova Olinda	CE	458498	2003	128	3958	Construção de unidades sanitárias de baixa qualidade - C. de Repasse nº 0101852-38
172743	2005	Ibiquera	BA	421705	2003	128	3958	Baixo padrão de qualidade de alguns dos serviços e materiais empregados nas melhorias habitacionais, os quais não atendem ao especificado - Contrato de Repasse: 0106253-95
179693	2006	Milhã	CE	505925	2005	9991	648	Unidades habitacionais recém executadas, com indícios de má qualidade nas obras.
179695	2006	Nova Marilândia	MT	513246	2005	6001	109A	Execução de obra com baixa qualidade, em desacordo com as especificações do projeto e com risco de prejuízo.
179696	2006	Nova Marilândia	MT	516144	2005	6001	109A	Execução de obra com baixa qualidade, em desacordo com as especificações do projeto e com risco de prejuízo.
180172	2006	Nova Marilândia	MT	442006	2003	805	1951	Execução de obra com baixa qualidade.
182749	2006	Aracaju	SE	475551	2003	805	1951	Baixa qualidade dos serviços executados, proporcionando deterioração precoce da obra.
182752	2006	Aracaju	SE	492851	2003	805	1951	Baixa qualidade dos serviços executados, proporcionando deterioração precoce da obra.
182757	2006	Aracaju	SE	509235	2005	1128	634	Baixa qualidade dos serviços executados, proporcionando deterioração precoce da obra.
194664	2007	Quixaba	PE	441657	2003	805	1920	Obras realizadas sem observância das especificações técnicas e com baixa qualidade de acabamento (CR nº 118.951- 90/01).
194761	2007	Riachuelo	SE	473533	2003	128	3958	Baixa qualidade dos serviços executados p/a construção das 20 unidades habitacionais.
197368	2007	Acopiara	CE	505838	2004	6001	109A	Má qualidade da construção das moradias localizadas no Sítio Tapera.
197483	2007	Montanhas	RN	492537	2003	805	1920	Baixa qualidade dos serviços executados.
197484	2007	Montanhas	RN	493038	2003	805	1920	Baixa qualidade dos serviços executados na construção de giradouro.
197487	2007	Montanhas	RN	518371	2004	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
197610	2007	Jequiá da Praia	AL	440764	2003	128	3958	Baixa qualidade na execução de itens da obra.
197611	2007	Jequiá da Praia	AL	458048	2003	128	3958	Baixa qualidade na execução de alguns itens da obra.

Fonte: CGU/MONITOR-WEB

**Constatações de baixa qualidade das obras do MCidades - Período de 2003 a 2009 - Página 2 de 2**

Relatório		Município	UF	SIAFI	Exerc	Programa	Ação	Descrição Sumária da Constatação
IP	Ano							
197643	2007	Montanhas	RN	579184	2006	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
197669	2007	Montanhas	RN	551194	2006	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
199004	2008	Fundão	ES	492039	2003	122	3969	ITENS DA OBRA COM QUALIDADE INADEQUADA.
204615	2008	Presidente Juscelino	RN	513269	2004	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
204622	2008	Presidente Juscelino	RN	521996	2004	9991	648	Péssima qualidade dos serviços executados.
211365	2008	Jardim de Piranhas	RN	536527	2005	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados.
211389	2008	Jardim de Piranhas	RN	551185	2005	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados no âmbito do CR n 0185846-13.
211413	2008	Jardim de Piranhas	RN	572014	2006	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados no âmbito do CR n 0194096-24.
211424	2008	Jardim de Piranhas	RN	578101	2006	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados no âmbito do CR n 0201958-22.
211449	2008	Jardim de Piranhas	RN	530667	2005	6001	109A	Baixa qualidade dos serviços executados no âmbito do CR n 0174132-41.
214288	2008	Indiaroba	SE	531594	2005	1128	634	Obra executada com qualidade insatisfatória.
217093	2008	Simão Dias	SE	549516	2005	6001	109A	Obra executada com qualidade insatisfatória no bairro Bonfim de Baixo.
217093	2008	Simão Dias	SE	549516	2005	6001	109A	Obra executada c/qualidade insatisfatória no Conjunto Rivalda Silva Matos.
220459	2008	Divina Pastora	SE	521431	2004	6001	109A	Baixa qualidade nas obras de pavimentação em paralelepípedo.
220481	2008	Divina Pastora	SE	539226	2005	6001	109A	Baixa qualidade nas obras de pavimentação em paralelepípedo.
220488	2008	Divina Pastora	SE	540382	2005	6001	109A	Baixa qualidade nas obras de pavimentação em paralelepípedo.
226165	2009	Ilha das Flores	SE	446576	2003	128	3958	Baixa qualidade da água fornecida à população situada na sede e em alguns Povoados do Município de Ilha das Flores/SE.
226193	2009	Ilha das Flores	SE	539038	2005	6001	109A	Baixa qualidade na execução das obras de pavimentação e drenagem de ruas dos Povoados Serrão e Bolívar situados no Município de Ilha das Flores/SE.
226200	2009	Ilha das Flores	SE	564556	2006	6001	109A	Baixa qualidade na execução das obras de pavimentação nos Povoados Bolívar e Bongue do Município de Ilha das Flores/SE.
226215	2009	Ilha das Flores	SE	587550	2006	9991	648	Baixa qualidade na execução das obras de construção de dezoito unidades habitacionais no Município de Ilha das Flores/SE.
226225	2009	Ilha das Flores	SE	607300	2007	6001	109A	Baixa qualidade na execução das obras de pavimentação nos Povoados Bolívar e Bongue do Município de Ilha das Flores/SE.
226304	2009	São Bento	MA	522353	2005	6001	109A	Baixa qualidade quanto à execução das obras de pavimentação asfáltica, definidas no objeto do CR nº 0141824-25/2002.
226312	2009	Porto Calvo	AL	536376	2005	6001	109A	Serviço de pavimentação executado com baixa qualidade.
226317	2009	Porto Calvo	AL	549853	2005	6001	109A	Serviço de pavimentação executado com baixa qualidade.
226322	2009	Porto Calvo	AL	568695	2006	6001	109A	Serviço de pavimentação executado com baixa qualidade.
226336	2009	São Bento	MA	588932	2006	6001	109A	Baixa qualidade quanto à execução das obras de pavimentação asfáltica, definidas no objeto do CR nº 213381-07/2006.
226350	2009	Machadinho D'Oeste	RO	607749	2007	6001	109A	EXECUÇÃO DE OBRA C/BAIXA QUALIDADE E EM DESACORDO C/AS ESPECIFICAÇÕES
226362	2009	Machadinho D'Oeste	RO	623919	2008	9991	10SJ	EXECUÇÃO DE OBRA C/BAIXA QUALIDADE E EM DESACORDO C/AS ESPECIFICAÇÕES

Fonte: CGU/MONITOR-WEB

As falhas verificadas são de diversas origens, sendo destacados os seguintes casos: o fiscal da obra que não acompanha a obra de forma adequada e os engenheiros da CAIXA que não realizam de forma apropriada o ateste das medições.

Os problemas relacionados à fiscalização criam pontos frágeis no processo de execução possibilitando que os recursos públicos sejam mal aplicados e a vida útil dos empreendimentos reduzida, prejudicando o atingimento dos objetivos dos programas de governo. A situação se agrava ainda mais quando é verificada que a omissão da CAIXA em cumprir o dever contratual de fiscalizar adequadamente a aplicação dos recursos é de conhecimento das Secretarias finalísticas do Ministério das Cidades e que não há a adoção de medidas no sentido de impelir a mandatária da União a cumprir suas obrigações contratuais ou adotar as providências necessárias para a solução do problema reconhecido junto a população beneficiária da Ação de governo.

**Caso emblemático em que não houve atitude efetiva por parte do Ministério das Cidades e da CAIXA, a partir da verificação de baixa qualidade das obras tipo de falha ocorreu no município alagoano de Jacaré dos Homens. Obras no município, oriundas dos contratos de repasse nº 0144755-59 (SIAFI nº 458078), 0144744-16 (SIAFI nº 458044) e 0141543-29 (SIAFI nº 458052), celebrados entre o Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal, foram alvo de denúncia analisada pela Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades, na condição de procedimento simplificado, e que tratava de supostas irregularidades na execução dos citados Contratos.**

Os contratos em questão, integrantes do Programa 0128, são destinados a obras de melhorias nas condições de habitabilidade. Segundo o denunciante, estes apresentariam irregularidades como:

- a) desvio de material de construção pelo prefeito;
- b) uso de recursos para compra de votos;
- c) superfaturamento; e
- d) má qualidade do material empregado na construção das casas.

Em Ofício de 09 de janeiro de 2006, foram solicitadas informações ao Ministério das Cidades acerca do fato denunciado. Em resposta, o Ministério encaminhou expediente, de procedência da CAIXA, contendo esclarecimentos sobre o assunto, dentre os quais a CAIXA atesta que os custos unitários e globais apresentados nos contratos encontram-se abaixo do índice SINAPI, data base Julho de 2002, não havendo indícios de superfaturamento. Entretanto, relata que foram constatados problemas surgidos com o passar do tempo e com a utilização das moradias, provavelmente em função de falhas na execução dos serviços e/ou na qualidade dos materiais utilizados.

Desta forma, esta Coordenação conclui que a denúncia não procede em relação ao item "c", visto que não foi confirmado o superfaturamento nos referidos Contratos de Repasse. Quanto aos desvios de recursos, itens "a" e "b", a análise ficou prejudicada, tendo em vista a afirmação da CAIXA de não ter subsídios para verificação e/ou confirmação de tais fatos. Quanto à má qualidade das casas construídas, item "d", esta Coordenação concluiu que a denúncia procede e encaminhou, mais uma vez, demanda ao Ministério das Cidades por meio da Solicitação de Auditoria nº. 02/2009 de 07/12/2009, solicitando providências. Em resposta, o Ministério encaminhou no expediente de procedência da CAIXA, com a declaração de que "os questionamentos quanto à possível utilização de material de baixa qualidade nas obras devem ser direcionados ao proponente e ao responsável técnico pela fiscalização das obras, (...) o qual atestou e aprovou os serviços executados e, conseqüentemente, os materiais

utilizados nas obras dos três contratos."

Portanto, observamos que a única providência adotada pelo Ministério das Cidades para as duas diligências efetuadas pela CGU foi o encaminhamento para a CAIXA, que em um primeiro momento (Ofício encaminhado pela CGU em 2006) reconhece a baixa qualidade dos materiais empregados, e em momento posterior (Solicitação de Auditoria n° 02/2009), se exime de responsabilidade, informando que as providências deverão ser adotadas pelo proponente e pelo responsável técnico pela fiscalização das obras.

Logo, verifica-se que o Ministério das Cidades, seguindo a sua metodologia de execução das Ações governo de sua responsabilidade, transferiu a incumbência da operacionalização dos contratos de repasse em análise à CAIXA, que por meio de contrato de prestação de serviços recebe recursos para a operacionalização dos contratos de repasse, tendo com obrigação, dentre outras, fiscalizar a correta aplicação dos recursos federais descentralizados pelo Ministério.

Tendo em vista que as obras encontram-se concluídas e com as prestações de contas aprovadas desde o ano de 2003, e que a primeira comunicação da CGU ocorreu em 2006, com reiteração em 2009, concluímos que já transcorreu tempo suficiente para a adoção das providências cabíveis por parte do Ministério das Cidades ou da CAIXA. Ressaltamos que as lacunas eventualmente não cobertas pela atuação da CAIXA, devem ser objeto de atuação do próprio Ministério, na posição de órgão superior gestor dos recursos repassados.

#### **CAUSA:**

1)Fiscalização deficiente das obras por parte da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; 2)Omissão da SNH ao não tomar providências tempestivas e eficazes para resolver os problemas apontados;

#### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Por meio do Ofício n.º 00807/2010/SNH/MCIDADES de 04/10/2010, a SNH apresentou a manifestação a seguir transcrita "in verbis":

*"A qualidade das obras é, sem dúvida, objetivo a ser perseguido por todos os envolvidos, desde o gestor dos recursos ao técnico responsável*

*pelo acompanhamento. Entretanto, a fiscalização efetiva se materializa pela presença constante de profissional habilitado, a quem cabe aferir a conformidade com os projetos, a qualidade dos materiais e adequação dos procedimentos necessários a um resultado satisfatório. Dessa forma, a responsabilidade pela baixa qualidade de obras e serviços deve ser imputada ao profissional que opera em nível local e emite a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART correspondente à fiscalização. Desvios de conduta devem ser denunciados pelo contratante à fiscalização do CREA jurisdicionante, a quem cabe, legalmente, a verificação da habilitação profissional, punições e até a cassação do registro profissional, se for o caso.*

*Para uma fiscalização eficiente dos empreendimentos por parte dos gestores haveria necessidade de manutenção permanente de técnicos nos locais das obras, avaliando-se os serviços e procedimentos durante sua execução, providência totalmente inviável face ao elevado número de obras. Aliado a tal fato de inspeções visuais de obras muitas vezes não serem confiáveis ou conclusivas, podendo implicar em provas de carga e testes de laboratório que demandam tempo e acarretam custos indesejáveis. A designação de profissionais do Ministério das Cidades ou da CAIXA habilitados exercendo fiscalização constante e "in loco"*

dos empreendimentos inviabilizaria economicamente os programas habitacionais ofertados pela União, ainda que pudesse introduzir melhorias qualitativas, além do que não poderia salvaguardar as habitações do uso inadequado, causa freqüente de inconformidades.

A aferição das obras e serviços efetuada de forma esporádica pela CAIXA para liberação de recursos não pode ser confundida com a ação de fiscalização. Trata-se de inspeção visual com relativo rigor técnico, baseada em informações locais, que capta apenas um fragmento da obra em determinado momento, cujo objetivo maior é avaliar o cumprimento do cronograma físico-financeiro. É totalmente improvável a detecção, nessas condições, de defeitos e impropriedades ocultos e que somente no decorrer do tempo se manifestarão. Não é possível avaliar se um aço estrutural já concretado, uma tubulação enterrada, uma fundação já executada, a adequação da argamassa, o traço do concreto e inúmeros outros elementos construtivos sem acompanhamento constante e verificação rigorosa de procedimentos e materiais.

Dessa forma, existem órgãos específicos e dispositivos legais, concernentes às habilitações dos profissionais envolvidos, que devem resguardar a sociedade e corrigir desvios de conduta eventualmente observados nos locais em que desempenham suas funções, existindo ainda relação jurídica entre os tomadores de recursos e as empresas executoras, responsáveis pela contratação dos profissionais habilitados. Não está ao alcance desta SNH, portanto, a adoção direta de providências relativas a inconformidades decorrentes de falhas de exclusiva responsabilidade do ente federado e seus prepostos, a não ser aquela estritamente relacionada a acionar o ente federado.

Importante destacar também que os manuais dos programas preconizam, em suas diretrizes específicas: "atendimento às diretrizes do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H, da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, principalmente no que diz respeito à utilização de materiais de construção produzidos em conformidade com as normas técnicas, e preferencialmente, de empresas construtoras com certificados de qualidade na área de atuação". Não foi possível inserir a diretriz de certificação de qualidade nos manuais de contratação por determinação do TCU que entende que esta só pode ser exigida como critério de pontuação para licitações de técnica e preço, que dificilmente ocorrem para obras habitacionais, e não para a fase de habilitação na licitação."

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

A Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, dispõe:

***“Art. 51. A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente ou contratado pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio, contrato, acordo, ajuste ou instrumento congênere.***

***§ 1º Os agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento da execução do convênio, contrato, acordo, ajuste ou instrumento congênere.”***

....

***Art. 52. O concedente ou contratante 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 com tal**

**finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas.**

**Parágrafo único. No caso de realização de obras por convênio, o concedente deverá comprovar que dispõe de estrutura que permita acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto,**

**nos termos desta Portaria, em especial o cumprimento dos prazos de análise da respectiva prestação de contas.” (grifos nossos)**

O texto da Portaria não deixa dúvidas quanto à responsabilidade/ obrigação do concedente/contratante (SNH) e de sua mandatária (CAIXA) de fiscalizar a execução da avença "de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto". A CAIXA dispõe de quadro técnico de engenheiros justamente para realizar fiscalizações periódicas nas obras, atestando sua evolução e sua aderência ao projeto.

Mais adiante dispõe a Portaria: (in verbis)

**“Art. 53. A execução do convênio ou contrato de repasse será acompanhada por um representante do concedente ou contratante, especialmente designado e registrado no SICONV, que anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, adotando as medidas necessárias à regularização das falhas observadas.**

**§ 1º O concedente ou contratante deverá registrar no SICONV os atos de acompanhamento da execução do objeto, conforme disposto no art. 3º.” (grifo nosso)**

Portanto, existe um representante da União, especialmente designado “que anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, adotando as medidas necessárias à regularização das falhas observadas.”

Continuando, dispõe a Portaria:

**“Art. 54. No acompanhamento e fiscalização 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 ou contratado no SICONV; e**

**IV - o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.”**

(grifos nossos)

Portanto, constitui obrigação do engenheiro da CAIXA garantir a qualidade da obra e verificar sua compatibilidade com o projeto aprovado e suas

especificações, conforme dispuser o Plano de Trabalho.

No exercício de suas funções de fiscalização a SNH/CAIXA, deverá agir conforme dispõe a Portaria:

**“Art. 55. O concedente ou contratante comunicará ao conveniente ou contratado e ao interveniente, quando houver, quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal, e suspenderá a liberação dos recursos, fixando prazo de até trinta dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período.**

**§ 1º Recebidos os esclarecimentos e informações solicitados, o concedente ou contratante**

*disporá do prazo de dez dias para apreciá-los e decidir quanto à aceitação das justificativas apresentadas, sendo que a apreciação fora do prazo previsto não implica aceitação das justificativas apresentadas.*

*§ 2º Caso não haja a regularização no prazo previsto no caput, o concedente ou contratante:*

*I - realizará a apuração do dano; e*

*II - comunicará o fato ao conveniente ou contratado para que seja ressarcido o valor referente ao dano.*

*§ 3º O não atendimento das medidas saneadoras previstas no § 2º ensejará a instauração de tomada de contas especial.”*

Portanto, ao contrário do que afirma a SNH, é sua responsabilidade agir para que a execução da obra ocorra dentro das condições pactuadas, cobrando da CAIXA ações efetivas de fiscalização e de correção das inconformidades detectadas ou levadas ao seu conhecimento.

O que não é aceitável, é a CGU, por ação fiscalizadora ou por recebimento de denúncias, constatar os fatos, notificar a SNH e daí nada resulte, nenhuma providência seja adotada, a obra seja consertada ou o erário seja ressarcido.

#### **RECOMENDAÇÃO: 001**

1)A SNH deverá determinar à CAIXA que dê ênfase à fiscalização da qualidade das construções, bem como adote providências tempestivas e concomitantes com a execução das obras;

2)A SNH/CAIXA deverá pedir providências aos municípios executores das obras, no sentido de corrigir as falhas;

3)A SNH/CAIXA deverá diligenciar à Prefeitura para identificar o Engenheiro responsável técnico da obra (construtora), bem como o Engenheiro Fiscal designado pela Prefeitura. Em seguida, a SNH/CAIXA deverá representar ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, comunicando os fatos e solicitando a abertura de processo apuratório de responsabilidade dos profissionais. Havendo suspeita do cometimento de crime, caberá também representação ao Ministério Público para abertura de ação criminal;

### **3 CONTROLES DA GESTÃO**

#### **3.1 CONTROLES EXTERNOS**

##### **3.1.1 ASSUNTO - ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO**

###### **3.1.1.1 INFORMAÇÃO: (009)**

CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES CONTIDAS NO ACÓRDÃO TCU n° 6817/2009.

Por meio da Solicitação de Auditoria 244099/01 de 10/08/2009, a equipe de auditoria indagou à SNH: (verbis)

*"Apresentar as providências adotadas no âmbito desta pasta tendo em vista as recomendações contidas nos relatórios de auditoria da CGU abaixo citados, referentes ao Acórdão TCU 6817/2009:*

**Relatório:** 175730

**Área:** HABITAÇÃO

**Constatação:** 5.1.1.10

**Descrição:** Pagamento efetuado sem a efetiva execução do serviço contratado.

**Relatório:** 175730

**Área:** HABITAÇÃO

**Constatação:** 5.1.1.11

**Descrição:** Impropriedades/irregularidades nos procedimentos licitatórios, contratação e pagamentos relativos ao Contrato de Repasse n°137418-28.

**Relatório:** 175730

**Área:** HABITAÇÃO

**Constatação:** 5.1.1.21

**Descrição:** Execução da obra em desacordo com o projeto.

**Relatório:** 175730

**Área:** HABITAÇÃO

**Constatação:** 5.1.1.22

**Descrição:** Baixa qualidade na execução de unidades habitacionais.

**Relatório:** 175730

**Área:** HABITAÇÃO

**Constatação:** 5.1.1.23

**Descrição:** Divergências entre a prestação de contas e os processos de pagamentos.

**Relatório:** 175730

**Área:** HABITAÇÃO

**Constatação:** 5.1.1.24

**Descrição:** Atraso excessivo na execução do objeto.

**Relatório:** 175730

**Área:** HABITAÇÃO

**Constatação:** 5.1.1.26

**Descrição:** Ausência de sondagens geotécnicas, projetos de fundações e projetos estruturais nas obras.

**Relatório:** 175730

**Área:** HABITAÇÃO

**Constatação:** 5.1.1.27

**Descrição:** Exigência de pagamento pelo uso do imóvel não prevista no programa.

**Relatório:** 175730

**Área:** HABITAÇÃO

**Constatação:** 5.1.1.28

**Descrição:** Ineficácia quanto ao cumprimento dos objetivos do programa."

Em 25/08/2010, a SNH respondeu à indagação:

"7. Levantamento/Implementação da Atuação do TCU

No tocante aos subitens seguintes, esta Secretaria finalística oficiou à CAIXA, conforme expediente anexo, para o fim de obter maiores subsídios e responder às indagações formuladas por esse órgão de controle interno. Nesse sentido, pugna pela prorrogação do prazo outrora concedido até que seja recebido o posicionamento oficial daquela instituição."

Posteriormente, por meio do Ofício n° 00807/2010/SNH/MCIDADES, a SNH enviou as informações a seguir transcritas: (in verbis)

"**Relatório:** 175730:

**Constatação:** 5.1.1.10

**Descrição:** Pagamento efetuado sem a efetiva execução do serviço contratado.

MANIFESTAÇÃO SNH:

A Caixa Econômica Federal, pelo Ofício nº 1891/2010/SUREP/GEATO (cópia anexa), informou que já existe processo de Tomada de Contas especial instaurado para o contrato em questão, cujo processo já foi enviado à Secretaria Federal de Controle- SFC

**Constatação:** 5.1.1.11

**Descrição:** Impropriedades/irregularidades nos procedimentos licitatórios, contratação e pagamentos relativos ao Contrato de Repasse nº 137418-28.

MANIFESTAÇÃO SNH:

Idem ao item anterior.

**Constatação:** 5.1.1.21

**Descrição:** Execução da obra em desacordo com o projeto.

MANIFESTAÇÃO SNH:

Pelo Ofício nº 1891/2010/SUREP/GEATO, a CAIXA informa que o assunto foi tratado através do Ofício nº 1325/2006/SUREP/GEATO, de 24/11/2006 (encaminhado a essa CGU anteriormente - cópia anexa). Informa ainda que a prestação de contas final do referido contrato de repasse foi aprovada e registrada no SIAFI em 22/08/2005 sob o número 2005NS005998, após verificação da documentação apresentada pelo Tomador.

**Constatação:** 5.1.1.22

**Descrição:** Baixa qualidade na execução de unidades habitacionais.

MANIFESTAÇÃO SNH:

Verifica-se que o assunto foi levado ao conhecimento dessa CGU por intermédio dos Ofícios nº 800/2005/SUREP/GEATO, de 09/09/2005 e nº 1325/2006/SUREP/GEATO, de 24/11/2006 (cópias anexas).

**Constatação:** 5.1.1.23

**Descrição:** Divergências entre a prestação de contas e os processos de pagamentos.

MANIFESTAÇÃO SNH:

Informamos que o assunto foi levado ao conhecimento dessa CGU por intermédio dos Ofícios nº 800/2005/SUREP/GEATO, de 09/09/2005, nº 1078/2006/SUREP/GEATO, de 27/09/2006 e nº 1325/2006/SUREP/GEATO, de 24/11/2006 (cópias anexas).

**Constatação:** 5.1.1.24

**Descrição:** Atraso excessivo na execução do objeto.

MANIFESTAÇÃO SNH:

Observa-se que o Contrato de Repasse nº 0112886-60, celebrado com o Município de Quixelô/CE, teve seu objeto concluído, com aprovação da prestação de contas pela CAIXA em 23/06/2008 e homologação no SIAFI em 03/07/2008.

**Constatação:** 5.1.1.26

**Descrição:** Ausência de sondagens geotécnicas, projetos de fundações e projetos estruturais nas obras.

MANIFESTAÇÃO SNH:

Idem ao item 5.1.1.23

**Constatação:** 5.1.1.27

**Descrição:** Exigência de pagamento pelo uso do imóvel não prevista no programa.

MANIFESTAÇÃO SNH:

Trata-se de contrato celebrado com o Município de São Luiz Gonzaga/RS, onde deve-se ressaltar que a cobrança de parcelas das famílias beneficiadas encontra-se em consonância com a política de não doar simplesmente as unidades habitacionais, mas, ao prover as melhorias de suas condições de habitabilidade, fazer com que cada família contribua financeiramente, dentro de suas possibilidades, numa política de valorização do homem como cidadão, o que se coaduna, ainda, com os princípios do incentivo à participação e descentralização, já que a decisão da cobrança está sintonizada com as políticas locais e com as normas estabelecidas pelo Ministério das Cidades.

**Constatação:** 5.1.1.28

**Descrição:** Ineficácia quanto ao cumprimento dos objetivos do programa."

MANIFESTAÇÃO SNH:

Essa constatação também refere-se ao Município de São Luiz Gonzaga/RS, cabendo observar que as obras/serviços foram retomados e concluídos, com aprovação da Prestação de Contas pela CAIXA em 26/09/2007 e homologação no SIAFI em 17/10/2007, sendo atendido, portanto, os objetivos do programa."

**RELATORIO NR** : 244100  
**UCI 170987** : CG DE AUDITORIA DA ÁREA DE CIDADES  
**EXERCICIO** : 2009  
**UNID CONSOLIDADA** : FUNDO NACIONAL DE HABIT.DE INTERESSE SOCIAL  
**CODIGO** : 560015  
**MUNICIPIO** : BRASILIA  
**UF** : DF

**1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

**1.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO**

**1.1.1 ASSUNTO - AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

**1.1.1.1 CONSTATAÇÃO: (001)**

CONTRATOS DE REPASSE DO FNHIS ASSINADOS EM 2009 NÃO TÊM OBRAS INICIADAS.

Em levantamento procedido na base de dados (SIAPF) da CAIXA ECONOMICA FEDERAL, posição de julho de 2010, a equipe de auditoria constatou que, dos 560 contratos celebrados no âmbito do programas 9991 - Habitação de Interesse Social da SNH, no exercício de 2009, 549 contratos, representando 98,04% do total, estavam com obras não iniciadas.

O quadro abaixo exhibe as informações do Programa:

<b>Programa: 9991 - Habitação de Interesse Social - Contratos assinados em 2009</b>				
<b>Situação das obras</b>	<b>Contratos de repasse - 2009</b>		<b>Valor do repasse (OGU)</b>	
	<b>Quantidade</b>	<b>% s/total</b>	<b>R\$</b>	<b>% s/total</b>
A - Não iniciada	549	98,04%	375.740.136,24	99,62%
B - Paralisada	0	0,00%	0,00	0,00%
C - Atrasada	0	0,00%	0,00	0,00%
D - Com problemas: D=A+B+C	549	98,04%	375.740.136,24	99,62%
E - Iniciada sem medição	2	0,36%	117.280,00	0,03%
F - Adiantada	1	0,18%	877.524,30	0,23%
G - Normal	8	1,43%	439.450,00	0,12%
H - Sem problemas: H=E+F+G	11	1,96%	1.434.254,30	0,38%
Total do Programa - 2009	560	100,00%	377.174.390,54	100,00%

Fonte: CAIXA/SIAPF julho/2010

A situação financeira desse contratos em julho de 2010 está no quadro abaixo:

<b>Situação financeira dos contratos de repasse de 2009 com obras não iniciadas - julho/2010</b>			
<b>Programa de Governo</b>	<b>Valor contratado (repasse OGU) R\$</b>	<b>Valor OGU liberado R\$</b>	<b>Valor OGU desbloqueado</b>
9991 - Habitação de Interesse Social	377.174.390,54	2.788.274,40	14.449,00

Fonte: CAIXA/SIAPF julho/2010

Os quadros anteriores mostram o baixo nível de execução do programa de governo a cargo da SNSA.

Também quando analisa-se a situação dos contratos com obras não iniciadas, tem-se o quadro abaixo:

<b>Situação contratual dos contratos de repasse de 2009 com obras não iniciadas - julho/2010</b>			
<b>Programa de Governo</b>	<b>Valor contratado (repasse OGU) R\$</b>	<b>Com cláusula suspensiva</b>	<b>Situação normal</b>
9991 - Habitação de Interesse Social	377.174.390,54	139	410

Fonte: CAIXA/SIAPF julho/2010

Temos então uma situação que mostra duas inconformidades:

- a) Contratos sob cláusula suspensiva que extrapolam os 180 dias previstos na Sistemática 2009 do Mcidades, item 17.1.1 do Anexo da Portaria MCidades nº 360 de 17 de setembro de 2009;
- b) Contratos em situação "normal" segundo a CAIXA, porém sem obras iniciadas, o que fere o princípio da eficiência que deve nortear a Administração pública;

**CAUSA:**

Gestão deficiente da execução dos contratos de repasse pela CAIXA ECONOMICA FEDERAL e falta de atuação tempestiva e eficaz da SNH.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Por meio do Ofício n.º 00807/2010/SNH/MCIDADES de 04/10/2010, a SNH apresentou a manifestação a seguir transcrita "in verbis":

*"Embora seja presumível e desejável que os empreendimentos possam alcançar estágios de desenvolvimento satisfatório no prazo previsto inicialmente, em muitos casos, tal assertiva não se confirma visto que os entes federados, em geral, não contam com uma estrutura técnico-administrativa condizente com as intervenções que deseja executar, apesar de serem observadas melhorias contínuas no decorrer do período, mas ainda incapaz de superar todas as arestas historicamente conhecidas.*

*Conquanto as intervenções de produção habitacional não guardem a mesma complexidade daquelas realizadas em assentamentos precários, em face de sua execução se dar em áreas desocupadas, em geral, os municípios que vêm sendo atendidos pelo Programa são de médio e pequeno porte, o que agrega dificuldades institucionais ainda mais sérias do que aquelas encontradas em capitais e municípios de região metropolitana, objeto maior de atuação do Programa 1128.*

*Como já relatado no Programa 1128, são praticamente os mesmos os inúmeros fatores capazes de provocar paralisação de obras ou atrasos de início, os quais, do mesmo modo, devem ser ponderados caso a caso. Além de fatores fortuitos como as intempéries que têm afetado diversas regiões, estados do Norte do país, por exemplo, somente executam obra em 6 meses do ano face ao período anual de chuvas; são impactantes também os problemas decorrentes de atrasos no processo licitatório, frustração no processo de aquisição de terrenos, obtenção de licenças ambientais, autorização de concessionárias de serviços públicos, denúncias, invasões, falta de capacidade operacional dos executores, inclusive da empresas fornecedoras, dificuldades de fluxo de caixa para aporte da contrapartida, contingenciamentos de recursos por parte da União, descontinuidade administrativa, ausência de parceria entre estados e municípios, e outros, cabendo ao ente federado as decisões relativas a paralisações e retomadas de obras sob sua responsabilidade.*

*A SNH coloca à disposição dos entes federados todos os elementos ao seu alcance necessários à execução dos empreendimentos. São alocados recursos financeiros, esclarecidas todas as questões referentes a projetos, regularização fundiária e licenciamento ambiental, disponibilizando técnicos aptos a prestar assessoria a todas as regiões do País. Não pode, no entanto, efetuar licitações e executar obras em nome do ente federado, quer pela impossibilidade física, quer pela independência entre as esferas de poder, sendo ainda inexecutável a imposição de restrições às populações carentes em decorrência das*

*limitações operacionais dos tomadores de recursos, das quais não se tem conhecimento prévio.*

*No exercício de 2009, é importante registrar que não houve por parte da SNH seleção de projetos para produção habitacional por entes federados, mas somente para apoiar a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS, para ações de Assistência Técnica e para produção habitacional por meio de entidades privadas sem fins lucrativos vinculadas a movimentos sociais de luta pela moradia. A contratação de ações de provisão habitacional por meio de entes públicos naquele exercício deu-se somente por meio das dotações nominalmente identificadas, mais conhecidas como emendas parlamentares.*

*Nesse contexto, mais importante ainda é ressaltar o caráter inovador dessas ações para o Ministério, para a CAIXA, para os próprios executores e para o mercado que não estava preparado para absorver, por exemplo, tamanha demanda por elaboração de planos habitacionais, exigência da Lei nº 11.124, de 2005."*

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Não acatamos as justificativas apresentadas.

Tem sido recorrente, nos últimos anos, constatações semelhantes pela CGU, neste e em outros programas da SNH.

Observamos que os contratos continuam a não ter suas obras iniciadas tempestivamente, tendo as suas cláusulas suspensivas prorrogadas quase que, **ao infinito**. Esta conduta impede o êxito dos programas de governo e sonega à população-alvo os benefícios que adviriam com a execução célere dos contratos.

A utilização da cláusula suspensiva nos contratos de repasse do MCIDADES tem sido a regra quando deveria ser a exceção.

Ao tornar regra, o uso desta exceção, o MCIDADES empenha recursos públicos em contratos de obras que, na esmagadora maioria dos casos, **não têm projeto de engenharia aprovado e, por consequência, não têm orçamento detalhado; não têm as necessárias licenças ambientais ou não apresentaram os documentos de titularidade do terreno onde será executada a obra pública.**

Esta conduta contraria os princípios da legalidade, motivação e eficiência que devem caracterizar a Administração Pública.

Também, esta conduta dificulta a boa e regular aplicação dos recursos públicos, ao propiciar o retardamento da execução das obras e atrasar o usufruto de seus benefícios pela população.

A constatação da CGU evidencia que a SNH e a CAIXA não atuam de forma eficaz, sobre o conveniente no sentido de agilizar a solução das pendências e o imediato início das obras. A SNH e a CAIXA como executores de programas de governo, têm a obrigação de fazê-lo de forma tempestiva, eficiente e eficaz. Os concedentes dos recursos federais, CAIXA/SNH, ficam passivamente à espera de que o conveniente faça a sua parte. Esta conduta omissiva impede a concretização tempestiva da ação de governo e frustra os justos anseios da população-alvo do empreendimento.

A alegação da falta de capacidade técnico-administrativa das Prefeituras só demonstra a fragilidade do processo de contratação da SNH.

A SNH deveria exigir que a Prefeitura demonstrasse capacidade técnico-administrativa para executar a avença.

Caso contrário, é inútil celebrar contratos que, muitas vezes, não serão concluídos ou serão executados de forma totalmente insatisfatória, com prejuízos ao erário e à sociedade brasileira.

Ao examinar o assunto, o Tribunal de Contas da União - TCU determinou ao MCIDADES nos Acórdãos abaixo transcritos:

Acórdão 347/2007 - Plenário:

*"9.1.2.1 - realização de prévia análise técnica do projeto global do empreendimento, por equipe da Secretaria Finalística do órgão;"*

*...*

*"9.1.4 inclua no Contrato nº 006/2006, firmado junto à Caixa, impedimentos à utilização de cláusulas suspensivas aos contratos de repasse firmados, evitando que os Planos de Trabalho sejam apenas elementos formais, desnecessários para se proceder à determinação de qual ente será beneficiado com os recursos federais, condicionando tal ato à efetiva análise detalhada e aprovação dos Planos de Trabalho;"*

Acórdão 2824/2009 - Plenário:

*"9.1.1 exija, previamente à celebração dos contratos de repasse, a apresentação, pelo ente beneficiário, do projeto técnico da obra e do comprovante de titularidade da área de intervenção, assim como as prévias análise e aprovação dos setores técnicos competentes, restringindo a utilização da exceção prevista no item 17.1 do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades somente aos casos em que for expressamente justificada a necessidade de formalização da transferência voluntária sem os referidos documentos, em atenção aos princípios da legalidade, motivação e eficiência;"*

#### **RECOMENDAÇÃO: 001**

1- Atue junto à Secretaria Executiva do MCIDADES propondo a alteração dos normativos do Ministério para celebração de Contratos de Repasse que passariam a seguir o procedimento abaixo sugerido:

**a) Chamada Pública:** No início de cada exercício, a SNH divulgará chamada pública para Estados e Municípios interessados nas ações de governo executadas pela Secretaria. Os interessados enviarão suas inscrições e os que tiverem, anexarão os documentos: projeto básico de engenharia, licenciamento ambiental e documentos de titularidade dos terrenos da obra. Os que não tiverem projeto básico, licenciamento ambiental ou titularidade se enquadrarão na situação II abaixo.

A SNH enviará os documentos para análise prévia da CAIXA, que ao final emitirá laudo aprovando ou não a contratação.

**b) Situação I:** Proponentes que obtiveram laudo favorável da CAIXA;

**Ação:** Contratação pelo valor total do repasse, sem cláusula suspensiva e com prazo de vigência suficiente para cobrir o processo de licitação/ contratação e a execução total da obra. A SNH empenhará o valor total do repasse contratado;

**c) Situação II:** Proponentes que não possuem projeto básico da obra, nem licenciamento ambiental e/ou não possuem a titularidade do terreno da obra que será adquirido mediante desapropriação com recursos federais;

**Ação:** Contratação de valor para elaboração do projeto básico de engenharia e do recurso necessário à desapropriação dos terrenos.

A SNH empenhará nesta fase, apenas o valor do repasse necessário à elaboração do projeto básico e à desapropriação, se for o caso.

O Contrato conterà cláusula determinando que uma vez aprovado o projeto básico pela CAIXA e regularizada a documentação do terreno, será celebrado termo aditivo no valor da obra, quando então a SNH empenhará o valor do repasse necessário.

#### **1.1.1.2 CONSTATAÇÃO: (002)**

FRAGILIDADES NO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE REPASSE DO FNHIS, LEVANDO A GRANDES ATRASOS NO INÍCIO DAS OBRAS.

Após levantamento realizado na base de dados (SIAPF) da CAIXA ECONOMICA FEDERAL, posição de julho de 2010, a equipe de auditoria verificou que os tempos decorridos entre as datas de assinatura e aquelas de início das obras, ultrapassam de muito os 120 dias (4 meses) previstos nos normativos da SNH para a cláusula suspensiva.

O quadro abaixo evidencia o achado de forma sintética:

#### **Tempo da assinatura do contrato de repasse até o início das obras**

<b>Programa</b>	<b>Contratos c/obras iniciadas</b>	<b>Tempo médio (meses)</b>	<b>Mediana (meses)</b>	<b>Moda (meses)</b>	<b>Máximo (meses)</b>
Habitação de Interesse Social	1.409	13,55	13,72	6,20	42,50

Fonte: CAIXA/SIAPF

Quando analisados os dados dos contratos de repasse por Estado, verifica-se grande dispersão dos tempos decorridos, conforme demonstra o quadro abaixo:

**Desempenho da CAIXA na Execução do Programa 9991 - Habitação de Interesse Social da SNH****Contratos ativos em execução em julho de 2010****Tempo decorrido entre a assinatura do Contrato e o início das obras - meses**

<b>Unidade da Federação</b>	<b>Contratos ativos</b>	<b>Meses decorridos</b>	<b>Ranking menor tempo</b>
Maranhão	41	9,03	1
Rio G. do Norte	34	9,66	2
Pará	45	9,75	3
Roraima	10	10,29	4
Mato Grosso do Sul	32	10,78	5
Mato Grosso	40	10,90	6
Ceará	112	11,03	7
Piauí	38	11,04	8
Alagoas	18	12,32	9
Goiás	48	12,38	10
Bahia	100	12,75	11
São Paulo	179	12,80	12
Rio de Janeiro	55	13,68	13
Paraná	103	13,84	14
Rio G. do Sul	94	14,13	15
Acre	18	14,17	16
Sergipe	23	14,19	17
Amapá	5	14,53	18
Tocantins	21	14,55	19
Amazonas	24	14,61	20
Rondônia	21	14,75	21
Santa Catarina	80	15,73	22
Espirito Santo	12	15,73	23
Minas Gerais	94	16,85	24
Pernambuco	73	16,89	25
Paraíba	88	18,52	26
Total	1.408		
	<b>Média Ponderada</b>	<b>13,55</b>	Fonte: SIAPF/CAIXA

Plan: HIS-Desempenho-CAIXA-Contratação-Prog-UF

A equipe de auditoria também fez uma análise, por Estado, com foco em quantificar os contratos que atenderam o prazo de 120 dias da cláusula suspensiva.

Os quadros a seguir demonstram os resultados por Estado:

<b>Tempo decorrido da assinatura do contrato de repasse até o início das obras</b>			
<b>Atendimento à cláusula suspensiva</b>			
<b>Estado</b>	<b>Contratos c/até 120 dias</b>	<b>Contratos c/mais de 120 dias</b>	<b>Total de contratos</b>
Acre	1	17	18
Alagoas	3	15	18
Amapá	0	5	5
Amazonas	2	22	24
Bahia	6	94	100
Ceará	24	88	112
Espírito Santo	1	11	12
Goiás	7	41	48
Maranhão	13	28	41
Mato Grosso	5	35	40
Mato Grosso do Sul	5	27	32
Minas Gerais	5	89	94
Pará	9	36	45
Paraíba	1	87	88
Paraná	9	94	103
Pernambuco	4	69	73
Piauí	7	31	38
Rio de Janeiro	0	55	55
Rio G. do Norte	6	28	34
Rio G. do Sul	5	89	94
Rondônia	1	20	21
Roraima	2	8	10
Santa Catarina	3	77	80
São Paulo	20	159	179
Sergipe	0	23	23
Tocantins	5	16	21
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>1.264</b>	<b>1.408</b>
<b>% sobre o total</b>	<b>10,23%</b>	<b>89,77%</b>	

Fonte: CAIXA/SIAPF Julho/2010 - Plan.: HIS-Suspensiva

Dos quadros anteriores, verifica-se que:

- ▶ O tempo médio observado entre a assinatura do contrato de repasse e o início das obras é de 13,55 meses, praticamente 400 dias, mais que o triplo do prazo previsto nos normativos do MCidades (Sistemáticas), que prevêem um máximo de 120 dias para a duração da cláusula suspensiva;
- ▶ O Maranhão apresentou tempos médios da ordem de 9,03 meses enquanto que, no outro extremo, a Paraíba teve tempos médios da ordem de 18,52 meses, mais que o dobro;
- ▶ O cumprimento do prazo de 120 dias da cláusula suspensiva só ocorre em 10,23% dos contratos. Isto permite afirmar que cerca de 90% dos contratos descumpriram os normativos do MCidades;

**CAUSA:**

Gestão deficiente da execução dos contratos de repasse pela CAIXA ECONOMICA FEDERAL e falta de atuação tempestiva e eficaz da SNH.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Por meio do Ofício n.º 00807/2010/SNH/MCIDADES de 04/10/2010, a SNH apresentou a manifestação a seguir transcrita "in verbis":

*"Como já mencionado, o desenvolvimento das obras depende fundamentalmente da competência institucional do ente federado receptor dos recursos, sob supervisão da CAIXA, mandatária da União. As limitações de grande parte dos tomadores de recursos são de diversas naturezas, a começar pelo despreparo de seu corpo técnico para lidar com o emaranhado de leis e regulamentos que se aplicam à execução de intervenções apoiadas por recursos advindos da União. Sob tal aspecto, o Ministério das Cidades contratou estudo sobre as capacidades administrativas municipais intitulado "Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade da Política Habitacional", onde pode se verificar a seguinte conclusão: "(...) A oferta regular de serviços habitacionais é diretamente dependente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos, estejam eles instalados nos nível municipal ou no nível estadual de governo (). A distribuição dessas capacidades é muito desigual no país - expressivo número de municípios está desprovido de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, ao passo que há uma elite de cidades que dispõem de capacidades institucionais suficientemente desenvolvidas para produzir políticas descentralizadas e participativas." (ARRETCHE, Marta, 2007, p. 9)*

*Os prazos previstos pelos normativos e contratos de execução referem-se a situações ideais, com transposição de etapas em períodos mínimos, o que na prática acaba não se confirmando na maior parte dos casos. Há que se avaliar o custo social de cancelamento de uma operação que, apesar de já ter avançado na elaboração do projeto e conseqüentemente no envolvimento das famílias beneficiárias, ainda não foi iniciada por óbices que podem ser superados em mais alguns meses. Quisera a solução para obras não iniciadas por longo período fosse simplesmente o cancelamento das operações, sem considerar o impacto em escala do não atendimento de famílias em situação de exclusão social.*

*Exemplificando, o Contrato de Repasse 301.519-23, celebrado com o Município de Serra/ES, assinado em 31/12/2009, cujo objeto é Urbanização do Bairro Cantinho do Céu, permanece com cláusula suspensiva em função da impossibilidade da remoção imediata de 400 famílias que se encontram em área sujeita a alagamentos. A valorização imobiliária inviabilizou a execução do reassentamento na área inicialmente prevista, havendo necessidade de viabilizar-se área de menor valor. A eliminação da inconformidade relativa à cláusula suspensiva condenaria 400 famílias à permanência em risco constante, em face da possibilidade de alagamentos. O ônus de eventual cancelamento do contrato, portanto, é altíssimo, devendo ser envidados todos os esforços destinados à viabilização do empreendimento.*

*A SNH coloca à disposição dos tomadores, além dos recursos financeiros, orientação através dos normativos, a estrutura da CAIXA e consultas aos técnicos da Secretaria, sempre que solicitadas. No mais, o ente federado deve capacitar-se convenientemente à viabilização, acompanhamento e conclusão dos empreendimentos, uma vez que é o único agente que, por vocação, conhece em profundidade as características locais, é responsável pela contratação com o fornecedor, para as obras e serviços, e pode avaliar convenientemente o desenrolar da execução."*

## **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Não acatamos as justificativas apresentadas.

A alegação da SNH quanto ao despreparo do corpo técnico do conveniente para lidar com as complexidades das leis e normas que se aplicam à execução de intervenções apoiadas por recursos da União, implica que se adotem algumas providências:

1-Revisão e simplificação destas leis/normas de modo a não tolher o gestor público, além do imprescindível. A eliminação de exigências dispensáveis ou injustificadas e, a mitigação de alguns requisitos podem melhorar substancialmente as condições de execução;

2-O Ministério deve desenvolver programas de capacitação de técnicos municipais para gestão e execução de projetos habitacionais;

Ao lado destas providências, devemos analisar a sistemática de contratação do Ministério, onde a nosso ver, localizam-se as principais causas dos maiores problemas com os contratos de repasse:

1)O problema começa na contratação sem a exigência do competente projeto de engenharia, o licenciamento ambiental ou a documentação da titularidade do terreno da obra;

2)A falta de técnicos habilitados nas Prefeituras para proceder à supervisão e fiscalização das obras, obriga a que o MCIDADES implemente providências que venham a ajudar estas municipalidades. De pouco adianta a alegação da SNH se não for seguida de providências capazes de sanar o problema.

Quanto ao exemplo citado pela SNH, o Contrato de Repasse nº 301.519-23, assinado em 31/12/2009 com o Município de Serra/ES com repasse de R\$ 13.844.600,00 do OGU, que permanece com cláusula suspensiva face a que o terreno onde seriam reassentadas 400 famílias sofreu valorização imobiliária inviabilizando o projeto e, obrigando a busca de área de menor valor, temos a analisar:

► Quanto à questão de valorização imobiliária do terreno demonstra ter havido falha do projeto na estimativa do valor do imóvel a valor presente e possíveis intercorrências que pudessem influir no preço futuro.

De toda a forma, a desapropriação por interesse social urbana, faculta ao Poder Público se imitar na posse do terreno. Quando o proprietário não concorda com o valor da indenização proposta, o Poder Público se imite na posse e o contencioso será dirimido na Justiça;

► A Prefeitura de Serra/ES deve dispor de Cadastro Imobiliário, onde rapidamente se pode localizar outros terrenos compatíveis com o projeto e de fácil e rápida desapropriação;

► A desapropriação por interesse social urbana está na Constituição Federal (art. 182, § §, III), na Lei Federal nº 4.132/62 e mais recentemente no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001;

► Deve ser cobrada da Prefeitura de Serra/ES, a rápida solução do problema e a imediata execução da obra;

## **RECOMENDAÇÃO: 001**

1) Promover cursos de capacitação de técnicos municipais no planejamento, gestão e execução de projetos habitacionais. Os cursos poderão ser ministrados com tecnologia de auto-aprendizado por meio de ensino à distância (EAD);

2) Reforçar o monitoramento dos contratos de repasse, sobretudo aqueles não iniciados ou paralisados;

3) Atuar junto à Secretaria Executiva para a liberação dos recursos que estiverem contingenciados visando a conclusão das obras paralisadas;

4) As obras paralisadas que não tiverem condições de retomada, promova a rescisão do contrato e se for o caso, instaure Tomada de Contas Especial - TCE para a apuração de eventual dano ao erário;

5) Implemente a recomendação da constatação anterior quanto à adequação dos normativos para a celebração de contratos de repasse;

6) Promova os ajustes necessários nas ações de governo de modo a prevenir em cada contrato de repasse verba para a contratação, pelas Prefeituras menores carentes de pessoal técnico capacitado, de empresa especializada de engenharia consultiva para desempenhar as funções de supervisora e fiscalizadora das obras.

Tais empresas deverão estar previamente cadastradas e credenciadas pelas GIDUR/REDUR da CAIXA.

A concessão da verba de supervisão/fiscalização será restrita àquelas Prefeituras menores, que não disponham de quadro técnico capaz de desempenhar estas tarefas ou que não disponham de volume de obras que justifique sua existência.

Com isto teremos fiscalização/supervisão qualificada com relatórios mensais de progresso e de medição. Outro ponto a destacar é que, com esta providência, teremos definida a responsabilidade técnica da fiscalização, por meio de Anotação de Responsabilidade Técnica de Fiscalização junto ao CREA local. O Engenheiro responsável da supervisora passaria a responder civil e criminalmente pelos trabalhos de fiscalização da obra, nos termos da legislação pertinente.

#### **1.1.1.3 CONSTATAÇÃO: (003)**

FRAGILIDADES NA SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE REPASSE DO PROGRAMA 9991, LEVANDO A GRANDE NÚMERO DE CONTRATOS CUJAS OBRAS APRESENTAM PROBLEMAS.

Após levantamento realizado na base de dados (SIAPF) da CAIXA ECONOMICA FEDERAL, posição de julho de 2010, a equipe de auditoria verificou que **76,37%** dos contratos de repasse do programa 9991 apresentavam problemas em suas obras.

A base de dados da CAIXA permite identificar os contratos cujas obras apresentam três tipos de problemas: não iniciadas, atrasadas e paralisadas.

O quadro abaixo demonstra a situação física de todos os contratos ativos do programa 9991:

### Situação física geral do Programa 9991 - Habitação de Interesse Social em Julho de 2010

Descrição	Situação física dos Contratos assinados em cada ano - Contratos ativos em Julho/2010							Total julho/2010	% Total
	2004	2005	2006	2007	2008	2009			
A-Contratos vigentes	21	58	103	1258	1370	559	3369	100,00%	
B-Paralisados	9	18	12	121	43	0	203	6,03%	
C-Não iniciados	0	14	17	654	729	550	1964	58,30%	
D-Atrasados	5	10	30	181	180	0	406	12,05%	
B+C+D = C/problemas	14	42	59	956	952	550	2573	76,37%	
<b>Contratos c/problemas</b>	<b>66,67%</b>	<b>72,41%</b>	<b>57,28%</b>	<b>75,99%</b>	<b>69,49%</b>	<b>98,39%</b>	<b>76,37%</b>		

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: SNH-Situação-Programas

Obs.: Contratos ativos - todos os contratos em vigor, excluídos os com obras concluídas e os que estão sob TCE - Tomada de Contas Especial

A situação financeira de todos os contratos ativos do programa 9991 está no quadro abaixo:

### Situação financeira do Programa 9991 - Habitação de Interesse Social em Julho de 2010

Descrição	Situação financeira do Programa de Governo - Contratos ativos em Julho/2010				
	Investimento		OGU - Repasse (R\$)	OGU - Liberado (R\$)	OGU - Pago (R\$)
	(R\$)	%			
A-Contratos vigentes	2.466.959.431,13	100,00%	1.992.511.427,48	951.042.914,60	524.192.102,87
B-Paralisados	72.490.258,12	2,94%	62.957.080,33	46.250.521,21	22.098.341,44
C-Não iniciados	1.033.944.526,33	41,91%	828.936.593,08	77.797.435,98	2.721,00
D-Atrasados	213.157.616,31	8,64%	178.784.056,46	134.921.482,38	88.366.533,56
B+C+D = C/problemas	1.319.592.400,76	53,49%	1.070.677.729,87	258.969.439,57	110.467.596,00
<b>Contratos c/problemas</b>	<b>53,49%</b>		<b>53,74%</b>	<b>27,23%</b>	<b>21,07%</b>

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: SNH-Situação-Programas

Obs.: Contratos ativos - todos os contratos em vigor, excluídos os com obras concluídas e os que estão sob TCE - Tomada de Contas Especial

Prosseguindo a análise, a equipe de auditoria decidiu considerar, doravante, no caso dos contratos com obras não iniciadas, apenas aqueles que foram assinados até 31/12/2008, ou seja, que já haviam decorridos mais de 18 meses, sem que as obras tenham se iniciado.

Os mais recentes, cerca de 690 contratos assinados ao final de 2009, foram desconsiderados na análise vez que, se acham em sua grande maioria com obras não iniciadas e sob cláusula suspensiva.

O quadro a seguir apresenta a situação geral do Programa 9991, por Unidade Federativa, com os contratos em situação normal e aqueles com problemas na execução:

Programa 9991 - Habitação de Interesse Social - Ranking decrescente por % de contratos c/problemas									
Situação por unidade federativa - Excluídos os contratos de 2009 c/obras não iniciadas									
UF	Total de Contratos	% da UF no Brasil	Contratos c/obras normais	Contratos com obras com problemas					C/problemas (% no Brasil)
				B-Hão Iniciadas - Contratos assinados até 2008	C-Atrasadas	D-Paralisadas	B+C+D	% c/problemas na UF	
DF	2	0,07%	0	2	0	0	2	100,00%	0,10%
PE	176	6,23%	5	104	54	13	171	97,16%	8,44%
AP	17	0,60%	1	12	0	4	16	94,12%	0,79%
AC	32	1,13%	2	14	0	16	30	93,75%	1,48%
AL	33	1,17%	3	14	15	1	30	90,91%	1,48%
RN	55	1,95%	5	21	23	6	50	90,91%	2,47%
MS	64	2,27%	9	32	22	1	55	85,94%	2,72%
GO	149	5,28%	23	104	17	5	126	84,56%	6,22%
RO	35	1,24%	6	14	15	0	29	82,86%	1,43%
PB	169	5,99%	31	81	29	28	138	81,66%	6,81%
BA	253	8,96%	54	152	14	33	199	78,66%	9,83%
SE	51	1,81%	11	28	1	11	40	78,43%	1,98%
RJ	137	4,85%	30	82	22	3	107	78,10%	5,28%
MA	114	4,04%	27	73	7	7	87	76,32%	4,30%
PR	148	5,24%	37	45	58	8	111	75,00%	5,48%
ES	48	1,70%	13	33	2	0	35	72,92%	1,73%
TO	53	1,88%	15	32	1	5	38	71,70%	1,88%
CE	236	8,36%	75	125	4	32	161	68,22%	7,95%
SP	298	10,56%	100	119	74	5	198	66,44%	9,78%
MG	191	6,77%	78	97	15	1	113	59,16%	5,58%
AM	43	1,52%	18	19	4	2	25	58,14%	1,23%
RS	169	5,99%	73	75	16	5	96	56,80%	4,74%
PA	75	2,66%	33	30	2	10	42	56,00%	2,07%
SC	145	5,14%	71	65	8	1	74	51,03%	3,65%
PI	62	2,20%	32	24	0	6	30	48,39%	1,48%
RR	13	0,46%	8	3	1	1	5	38,46%	0,25%
MT	55	1,95%	38	15	2	0	17	30,91%	0,84%
Brasil	2.823	100,00%	798	1.415	406	204	2025	71,73%	

Fonte: CAIXA/SIAPF - Julho de 2010 - Plan.: SNH-Situação por UF

O quadro anterior permite os seguintes comentários:

- ▶ Existem Unidades em que a quase totalidade dos contratos de repasse estão com obras enfrentando problemas, como é o caso do Distrito Federal (100%), Pernambuco (97,16%), Acre (93,75%), Amapá (94,12%), Alagoas e Rio Grande do Norte (90,91%);
- ▶ Mesmo os Estados em melhor situação como Roraima (38,46%) e Mato Grosso (30,91%), apresentam elevados percentuais de contratos com problemas.

A equipe de auditoria focou sua análise nas obras **paralisadas** e naquelas **não iniciadas**, por entender que as obras atrasadas poderão recuperar o tempo perdido e serem concluídas a tempo de trazer os benefícios esperados à população-alvo, desde que a SNH e a CAIXA tomem as devidas providências corretivas.

#### Obras Paralisadas do Programa Habitação de Interesse Social - Julho de 2010.

Em julho de 2010 existiam 282 contratos com obras paralisadas, que representavam 8,16% da carteira da SNH e R\$ 340.393.670,48 de recursos comprometidos do OGU.

O quadro abaixo relaciona em ordem decrescente a quantidade de obras paralisadas por UF dos programas da SNH.

<b>Programa 9991 - Ranking decrescente por quantidade de obras paralisadas por UF</b>						
<b>Situação por Unidade Federativa - Excluídos os contratos de 2009 c/obras não iniciadas</b>						
<b>Ranking</b>	<b>UF</b>	<b>Contratos na UF</b>	<b>Obras Paralisadas na UF</b>	<b>% Paralisadas na UF</b>	<b>Valor OGU Paralisadas (R\$)</b>	<b>Valor médio OGU por obra paralisada (R\$)</b>
1°	BA	253	33	13,04%	7.989.215,65	242.097,44
2°	CE	236	32	13,56%	8.434.476,98	263.577,41
3°	PB	169	28	16,57%	1.437.680,00	51.345,71
4°	AC	32	16	50,00%	3.052.404,48	190.775,28
5°	PE	176	13	7,39%	2.322.725,08	178.671,16
6°	SE	51	11	21,57%	4.716.334,64	428.757,69
7°	PA	75	10	13,33%	438.050,00	43.805,00
8°	PR	148	8	5,41%	377.637,50	47.204,69
9°	MA	114	7	6,14%	3.908.379,16	558.339,88
10°	RN	55	6	10,91%	1.913.109,20	318.851,53
11°	PI	62	6	9,68%	4.647.114,08	774.519,01
12°	GO	149	5	3,36%	4.195.000,00	839.000,00
13°	TO	53	5	9,43%	2.352.528,26	470.505,65
14°	SP	298	5	1,68%	2.627.040,75	525.408,15
15°	RS	169	5	2,96%	2.238.671,33	447.734,27
16°	AP	17	4	23,53%	5.896.715,18	1.474.178,80
17°	RJ	137	3	2,19%	2.384.617,84	794.872,61
18°	AM	43	2	4,65%	1.687.475,00	843.737,50
19°	AL	33	1	3,03%	1.048.125,00	1.048.125,00
20°	MS	64	1	1,56%	418.925,00	418.925,00
21°	MG	191	1	0,52%	487.500,00	487.500,00
22°	SC	145	1	0,69%	531.480,20	531.480,20
23°	RR	13	1	7,69%	900.000,00	900.000,00
24°	DF	2	0	0,00%	0,00	0,00
25°	RO	35	0	0,00%	0,00	0,00
26°	ES	48	0	0,00%	0,00	0,00
27°	MT	55	0	0,00%	0,00	0,00
<b>Brasil</b>		<b>2.823</b>	<b>204</b>	<b>7,23%</b>	<b>64.005.205,33</b>	<b>313.751,01</b>

Fonte: CAIXA/SIAPP - Plan.: HIS-Paralisadas-UF

Do quadro anterior, verifica-se que sete Estados concentram 70% das obras paralisadas: Bahia (33), Ceará (32), Paraíba (28), Acre (16), Pernambuco (13), Sergipe (11) e Pará (10), somando 143 obras.

O quadro a seguir traz as mesmas informações porém, sob a ótica de quantidades relativas de obras paralisadas em cada UF:

<b>Programa 9991 - Ranking decrescente por % de obras paralisadas por UF</b>						
<b>Situação por Unidade Federativa - Excluídos os contratos de 2009 c/obras não iniciadas</b>						
<b>Ranking</b>	<b>UF</b>	<b>Contratos na UF</b>	<b>Obras Paralisadas na UF</b>	<b>% Paralisadas na UF</b>	<b>Valor OGU Paralisadas (R\$)</b>	<b>Valor médio OGU por obra paralisada (R\$)</b>
1°	AC	32	16	50,00%	3.052.404,48	190.775,28
2°	AP	17	4	23,53%	5.896.715,18	1.474.178,80
3°	SE	51	11	21,57%	4.716.334,64	428.757,69
4°	PB	169	28	16,57%	1.437.680,00	51.345,71
5°	CE	236	32	13,56%	8.434.476,98	263.577,41
6°	PA	75	10	13,33%	438.050,00	43.805,00
7°	BA	253	33	13,04%	7.989.215,65	242.097,44
8°	RN	55	6	10,91%	1.913.109,20	318.851,53
9°	PI	62	6	9,68%	4.647.114,08	774.519,01
10°	TO	53	5	9,43%	2.352.528,26	470.505,65
11°	RR	13	1	7,69%	900.000,00	900.000,00
12°	PE	176	13	7,39%	2.322.725,08	178.671,16
13°	MA	114	7	6,14%	3.908.379,16	558.339,88
14°	PR	148	8	5,41%	377.637,50	47.204,69
15°	AM	43	2	4,65%	1.687.475,00	843.737,50
16°	GO	149	5	3,36%	4.195.000,00	839.000,00
17°	AL	33	1	3,03%	1.048.125,00	1.048.125,00
18°	RS	169	5	2,96%	2.238.671,33	447.734,27
19°	RJ	137	3	2,19%	2.384.617,84	794.872,61
20°	SP	298	5	1,68%	2.627.040,75	525.408,15
21°	MS	64	1	1,56%	418.925,00	418.925,00
22°	SC	145	1	0,69%	531.480,20	531.480,20
23°	MG	191	1	0,52%	487.500,00	487.500,00
24°	DF	2	0	0,00%	0,00	0,00
25°	RO	35	0	0,00%	0,00	0,00
26°	ES	48	0	0,00%	0,00	0,00
27°	MT	55	0	0,00%	0,00	0,00
<b>Brasil</b>		<b>2.823</b>	<b>204</b>	<b>7,23%</b>	<b>64.005.205,33</b>	<b>313.751,01</b>

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: HIS-Paralisadas-UF

O quadro anterior mostra que:

► Oito Estados apresentavam taxas superiores a 10% de obras paralisadas, 6 Estados com taxas entre 5% e 10%, os restantes 13 Estados com taxas inferiores a 5%;

► Três Estados: Espírito Santo, Mato Grosso e Rondônia, a despeito de cada um ter mais de 30 contratos ativos, não apresentavam nenhuma obra paralisada, o que pode indicar uma gestão eficiente da CAIXA e dos convenientes desses Estados;

**Contratos assinados até 31/12/2008 c/obras não iniciadas - Julho de 2010.**

Em julho de 2010, existiam 1.417 contratos de repasse que, embora tivessem sido assinados até 31/12/2008, constavam como obras não iniciadas. Tais contratos representavam comprometimento de recursos do OGU no montante de R\$ 412.664.451,91.

<b>Programa 9991 - Ranking decrescente por quantidade de obras não iniciadas por UF</b>						
<b>Situação por Unidade Federativa - Excluídos os contratos de 2009 c/obras não iniciadas</b>						
<b>Ranking</b>	<b>UF</b>	<b>Contratos na UF</b>	<b>Obras não iniciadas na UF</b>	<b>% Não Iniciadas na</b>	<b>Valor OGU Não Iniciadas (R\$)</b>	<b>Valor médio OGU por obra não iniciada (R\$)</b>
1°	BA	253	152	60,08%	50.994.079,35	335.487,36
2°	CE	236	125	52,97%	26.184.770,05	209.478,16
3°	SP	298	119	39,93%	78.010.855,60	655.553,41
4°	PE	176	104	59,09%	27.398.818,42	263.450,18
5°	GO	149	104	69,80%	12.832.655,13	123.390,91
6°	MG	191	97	50,79%	21.438.705,33	221.017,58
7°	RJ	137	82	59,85%	27.248.311,86	332.296,49
8°	PB	169	81	47,93%	15.168.602,31	187.266,70
9°	RS	169	76	44,97%	16.942.824,09	222.931,90
10°	MA	114	73	64,04%	16.758.090,67	229.562,89
11°	SC	145	65	44,83%	10.165.566,17	156.393,33
12°	PR	148	46	31,08%	18.008.023,58	391.478,77
13°	ES	48	33	68,75%	8.477.920,10	256.906,67
14°	TO	53	32	60,38%	3.704.484,50	115.765,14
15°	MS	64	32	50,00%	4.143.065,22	129.470,79
16°	PA	75	30	40,00%	17.571.899,99	585.730,00
17°	SE	51	28	54,90%	8.534.607,87	304.807,42
18°	PI	62	24	38,71%	2.373.080,00	98.878,33
19°	RN	55	21	38,18%	3.368.324,61	160.396,41
20°	AM	43	19	44,19%	8.299.285,50	436.804,50
21°	MT	55	15	27,27%	6.918.718,21	461.247,88
22°	AL	33	14	42,42%	6.969.650,00	497.832,14
23°	RO	35	14	40,00%	1.723.497,33	123.106,95
24°	AC	32	13	40,63%	11.296.660,02	0,00
25°	AP	17	13	76,47%	4.734.575,00	0,00
26°	RR	13	3	23,08%	2.151.531,00	0,00
27°	DF	2	2	100,00%	1.245.850,00	0,00
<b>Brasil</b>		<b>2.823</b>	<b>1417</b>	<b>50,19%</b>	<b>412.664.451,91</b>	<b>291.224,03</b>

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: HIS-Não Iniciadas-UF

Como já foi dito anteriormente, os contratos do quadro acima foram assinados em anos anteriores a 2009. Portanto, constata-se que foi extrapolado em muito, o prazo de 120 dias previsto para a aplicação de cláusula suspensiva.

O quadro abaixo traz as mesmas informações porém organizadas sob a ótica dos valores relativos em relação a todos os contratos de cada Estado:

<b>Programa 9991 - Ranking decrescente por % de obras não iniciadas por UF</b>						
<b>Situação por Unidade Federativa - Excluídos os contratos de 2009 c/obras não iniciadas</b>						
<b>Ranking</b>	<b>UF</b>	<b>Contratos na UF</b>	<b>Obras não iniciadas na UF</b>	<b>% Não Iniciadas na</b>	<b>Valor OGU Não Iniciadas (R\$)</b>	<b>Valor médio OGU por obra não iniciada (R\$)</b>
1°	DF	2	2	100,00%	1.245.850,00	622.925,00
2°	AP	17	13	76,47%	4.734.575,00	364.198,08
3°	GO	149	104	69,80%	12.832.655,13	123.390,91
4°	ES	48	33	68,75%	8.477.920,10	256.906,67
5°	MA	114	73	64,04%	16.758.090,67	229.562,89
6°	TO	53	32	60,38%	3.704.484,50	115.765,14
7°	BA	253	152	60,08%	50.994.079,35	335.487,36
8°	RJ	137	82	59,85%	27.248.311,86	332.296,49
9°	PE	176	104	59,09%	27.398.818,42	263.450,18
10°	SE	51	28	54,90%	8.534.607,87	304.807,42
11°	CE	236	125	52,97%	26.184.770,05	209.478,16
12°	MG	191	97	50,79%	21.438.705,33	221.017,58
13°	MS	64	32	50,00%	4.143.065,22	129.470,79
14°	PB	169	81	47,93%	15.168.602,31	187.266,70
15°	RS	169	76	44,97%	16.942.824,09	222.931,90
16°	SC	145	65	44,83%	10.165.566,17	156.393,33
17°	AM	43	19	44,19%	8.299.285,50	436.804,50
18°	AL	33	14	42,42%	6.969.650,00	497.832,14
19°	AC	32	13	40,63%	11.296.660,02	868.973,85
20°	PA	75	30	40,00%	17.571.899,99	585.730,00
21°	RO	35	14	40,00%	1.723.497,33	123.106,95
22°	SP	298	119	39,93%	78.010.855,60	655.553,41
23°	PI	62	24	38,71%	2.373.080,00	98.878,33
24°	RN	55	21	38,18%	3.368.324,61	0,00
25°	PR	148	46	31,08%	18.008.023,58	0,00
26°	MT	55	15	27,27%	6.918.718,21	0,00
27°	RR	13	3	23,08%	2.151.531,00	0,00
<b>Brasil</b>		<b>2.823</b>	<b>1.417</b>	<b>50,19%</b>	<b>412.664.451,91</b>	<b>291.224,03</b>

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: HIS-Não Iniciadas-UF

O quadro anterior propicia alguns comentários:

- ▶ Existiam 13 Estados com mais de 50% de seus contratos com obras não iniciadas, como é o caso do Distrito Federal (100%), Amapá (76,47%), Goiás (69,80%), Espírito Santo (68,75%), Maranhão (64,04%), Tocantins (60,38%), Bahia (60,08%), Rio de Janeiro (59,85%), Pernambuco (59,09%), Sergipe (54,90%), Ceará (52,97%), Minas Gerais (50,79%) e Mato Grosso do Sul (50,00%);
- ▶ No melhor grupo, com taxas inferiores a 30%, havia somente 2 Estados: Mato Grosso (27,27%) e Roraima (23,08%);
- ▶ Os demais 12 Estados ficavam com taxas entre 30% e 50%;

**CAUSA:**

Gestão deficiente da execução dos contratos de repasse pela CAIXA ECONOMICA FEDERAL e falta de atuação tempestiva e eficaz da SNH.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Por meio do Ofício n.º 00807/2010/SNH/MCIDADES de 04/10/2010, a SNH apresentou a manifestação a seguir transcrita "in verbis":

*"É importante mencionar que a CAIXA, na qualidade de mandatária da Relatório de Auditoria Anual de Contas 2009 da SNH*

União, dentre outras atribuições, obriga-se a acompanhar a execução dos contratos de repasses, compreendendo, ainda, o recebimento e análise da prestação de contas final ou, caso necessário, a tomada de contas especial.

A SNH efetua a verificação do desenvolvimento dos empreendimentos por intermédio dos dados fornecidos pela CAIXA, inteirando-se dos problemas detectados e procurando, em parceria com a CAIXA pactuar providências visando o retorno dos empreendimentos à normalidade. Tal fato pode ser aferido através da atuação do GGI - Grupo de Gestão Integrada, onde são avaliados conjuntamente os problemas detectados e encaminhadas soluções.

A título de ilustração, vale mencionar o Contrato de Repasse 218.740-56, celebrado com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, referente a Intervenção Integrada na Vila Califórnia, onde as obras foram paralisadas após execução da ordem de 67%, em razão de problemas ocorridos com a empresa contratada. Para consecução do objeto, faz-se necessária a reprogramação das obras e um novo processo licitatório, implicando em período de tempo considerável até a retomada da execução do empreendimento. Situação esta que pode ocorrer independente do Programa ao qual se vincula a operação.

Somente em casos extremos, depois de esgotadas todas as tentativas de normalização da execução do contrato, os tomadores são interpelados no sentido de que sejam apresentadas soluções quanto à continuidade dos empreendimentos, a partir do qual serão adotadas medidas tendentes à instauração de Tomada de Contas Especial - TCE. Tal procedimento demanda uma série de providências que por sua vez implicam em período de tempo considerável, impedindo a atualização dos bancos de dados da CAIXA até a finalização do processo."

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Não acatamos as justificativas apresentadas.

Não é razoável que existam em julho de 2010, contratos de repasse com obras ainda não iniciadas, assinados em 2005 (14 contratos), em 2006 (17 contratos), 2007 (654 contratos), 2008 (729 contratos) e 2009 (550 contratos), totalizando 1.964 contratos que representam repasses federais no valor de R\$ 828.936.593,08.

Também não é razoável que existam 203 contratos com obras paralisadas que são 6,03% dos 3.369 contratos ativos do FNHIS e representam repasses federais no valor de R\$ 62.957.080,33.

Quanto ao supracitado Contrato de Repasse nº 218.740-56, firmado com a Prefeitura de Belo Horizonte em 29/12/2004, com repasse de R\$ 15.773.412,22 do OGU, temos a ponderar:

- ▶ As obras iniciaram em 05/03/2007, portanto dois anos e três meses após a assinatura do contrato, o que denota a insatisfatória velocidade de execução do programa de governo;
- ▶ Paralisação da obra devido a problemas com a firma construtora pode indicar que o processo de licitação / contratação não foi elaborado / conduzido da forma mais adequada e eficaz;

#### **RECOMENDAÇÃO: 001**

1) Criação de uma força-tarefa com servidores experientes com a missão de num prazo razoável, por exemplo 90/120 dias, promover ações de gestão sobre as obras paralisadas e as não iniciadas de exercícios

anteriores (2005 a 2008);

2) No caso das obras paralisadas, verificar as que estão nesta situação por contingenciamento de recursos. Promover realocação dos recursos financeiros para a conclusão destas obras;

3) As que estão paralisadas por culpa do conveniente, intimar a Prefeitura, dando-lhe um prazo para a retomada/conclusão da obra. O não atendimento implicará na imediata rescisão do contrato de repasse e instauração de Tomada de Contas Especial - TCE;

4) No caso das obras não iniciadas de anos anteriores a 2009, alocar recursos e intimar a prefeitura, dando um prazo razoável para o início da obra. O não atendimento deverá acarretar a rescisão do contrato de repasse;

#### 1.1.1.4 CONSTATAÇÃO: (004)

FIRMADOS NOVOS CONTRATOS DE REPASSE EM VALOR SUPERIOR A R\$ 7,8 MILHÕES COM 4 MUNICÍPIOS QUE TINHAM OBRAS PARALISADAS.

Em levantamento realizado na base de dados (SIAPF) da CAIXA ECONOMICA FEDERAL, posição de julho de 2010, a equipe de auditoria verificou que foram firmados contratos de repasse com 4 municípios que detinham contratos de repasse com o MCidades, firmados anteriormente, com obras paralisadas, a saber:

Programa 9991 - Habitação de Interesse Social						
Municípios e obras paralisadas e que firmaram novos contratos de repasse do FHMIS						
Município	UF	Novos contratos de repasse firmados em 2009			Obras paralisadas	
		Contrato n°	Programa	Repasse R\$	Contrato n°	Desde
Assunção do Piauí	PI	0287027-60	Habitação de Interesse	352.975,32	0212967-63	dez/08
			Social		0201471-42	dez/08
					0192849-83	set/09
Caruaru	PE	0287034-52	Habitação de Interesse	2.296.358,54	0163282-33	jan/08
			Social		0172128-41	nov/08
Rochedo	MS	0286819-20	Habitação de Interesse	877.524,30	0250025-63	ago/09
Teresina	PI	0286787-45	Habitação de Interesse	4.354.744,46	0156513-87	mar/06
			Social			
					0162774-63	mar/06
					0163325-48	abr/08
					0183273-40	nov/08
		0164982-27	nov/08			
<b>TOTAL</b>		<b>4 municípios</b>		<b>7.881.602,62</b>		

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: HIS-Contratos-Indevidos

No normativo do Mcidades intitulado "Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades não inseridos no PAC - Exercício 2009", que é parte integrante da Portaria Mcidades n° 360, de 17 de setembro de 2009, este assunto está tratado da seguinte forma (in verbis):

**"17.3.2 Verificando-se a existência de obra paralisada, somente poderá ser assinado novo Contrato de Repasse mediante inclusão de cláusula suspensiva, com prazo não superior a 120 (cento e vinte) dias, determinando a retomada das obras paralisadas".** (grifo nosso)

Todos os contratos de repasse listados acima, foram firmados ao final de 2009 com cláusula suspensiva. Entretanto, as obras que estavam paralisadas e que deveriam ter sido retomadas, não o foram. Portanto, existe um flagrante desrespeito às condições estipuladas no normativo do Ministério das Cidades.

Mais ainda, está evidenciada gestão inadequada dos programas de governo, por parte da SNH/CAIXA, ao concederem novos recursos federais

a municípios que não demonstraram bom desempenho na aplicação de recursos anteriormente transferidos pela União. Tal conduta enseja grande risco à boa e regular aplicação dos recursos públicos.

**CAUSA:**

Descumprimento de normativos do Ministério com prática de atos de gestão com potencial de dano ao erário pela SNH/CAIXA ECONOMICA FEDERAL.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Por meio do Ofício n.º 00807/2010/SNH/MCIDADES de 04/10/2010, a SNH apresentou a manifestação a seguir transcrita "in verbis":

*"A fiscalização relacionou contratos de repasse firmados no final de 2009 que não atenderiam condição estipulada no "Manual de Instruções para Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades não inseridos no PAC - Exercício 2009", sendo verificada a celebração de contratos de repasse com 4 municípios detentores de obras paralisadas, contrariando o normativo.*

*Sobre o suposto descumprimento normativo, cumpre esclarecer que, diversamente do entendimento da fiscalização, o normativo retromencionado não veda a celebração de novos contratos com executores que possuam obras paralisadas, determina sim que os novos contratos sejam assinados mediante inclusão de cláusula suspensiva que determine a retomada das obras. Mesmo o fato de haver ocorrido no prazo de 120 (cento e vinte dias) inicialmente previsto não configura descumprimento normativo, vez que esse foi prorrogado por portaria do Ministério das Cidades.*

*Os prazos fixados nos manuais visam estimular a retomada das obras no menor prazo possível, porém pode tornar-se inadequado quando as providências destinadas a reativá-las demandam tempo substancialmente maior, sem possibilidade de redução. Sob esse aspecto, o manual não pode ser estático, e poderá sofrer ajustes, caso as circunstâncias assim recomendem.*

*É importante frisar que devem ser ponderadas a conveniência e a oportunidade da celebração dos contratos de repasse, priorizando-se o interesse público quando necessário, cotejando-se os benefícios a serem auferidos frente a prejuízos advindos de eventual atraso involuntário. Do próprio relatório da fiscalização (pag. 11/28) relativo ao Programa 1128, mas que igualmente poderia ocorrer no Programa 9991, pode-se extrair um exemplo esclarecedor: os 6 contratos de repasse celebrados com o Estado do Rio de Janeiro, no valor total de R\$ 87.450.848,00 seriam inviabilizados e sumariamente descartados pela existência de uma obra paralisada no valor de R\$ 468.000,00, com 88,40 % de execução. São evidentes os prejuízos que poderiam ser causados à população caso o normativo editado pelo Ministério das Cidades simplesmente impusesse a não celebração dos novos contratos em virtude da existência de uma única obra de pequeno valor paralisada. Portanto, a postura da SNH, cuja atuação busca apoiar estados, Distrito Federal e municípios na execução de intervenções voltadas ao acesso da população de baixa renda à habitação digna, coaduna-se com o interesse público, com priorização absoluta dos esforços destinados a viabilizar tais empreendimentos, num processo de melhoria contínua."*

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Não acatamos as justificativas apresentadas.

Conforme o normativo do MCIDADES, o município que tem obra paralisada e deseja celebrara outro contrato de repasse, tem um prazo de 120 dias para proceder à sua retomada. Isto para os contratos celebrados até 2008. Para os contratos celebrados a partir de 2009, o prazo foi alargado para 180 dias.

Assim, para o novo contrato de repasse, assinado com cláusula suspensiva por conta desta **"nova chance"** concedida ao município, a retomada da obra paralisada é condição para a sua eficácia. Por extensão, a não retomada da obra paralisada no prazo de 120/180 dias, implica na manutenção da condição suspensiva no novo contrato uma vez que, não houve o adimplemento da obrigação por parte do convenente. Isto é, a autorização para início da execução do novo contrato e liberação de recurso, ficaria condicionada à efetiva retomada da obra paralisada ou à devolução dos recursos anteriormente transferidos ao Tesouro Nacional.

Quanto à alegação de que a contratação de R\$ 87 milhões com o Estado do Rio de Janeiro seriam inviabilizados por conta de uma obra paralisada de R\$ 468 mil, verificamos que há uma tentativa de distorcer os fatos, senão vejamos:

1º)O normativo não proíbe a celebração de novo contrato de repasse ainda que exista obra paralisada no município financiada por transferência federal anterior;

2º)A norma sabiamente, ressalte-se, impõe que o novo contrato de repasse fique suspenso até que a obra paralisada seja retomada num prazo de 120 dias até 2008 ou 180 dias a partir de 2009;

3º)Obviamente, este é um mecanismo que o MCIDADES deve usar para pressionar o convenente para que cumpra sua obrigação de executar a avença antiga e que se acha paralisada;

4º)O problema é que a SNH, não demonstrou cobrar efetivamente tal retomada, ficando a obra paralisada "ad aeternum", enquanto dá-se seguimento a novos contratos de repasse;

5º)O correto seria manter os novos contratos suspensos até que o convenente desse solução para as obras paralisadas, retomando-as e concluindo-as, se possível. Ou, então devolvendo ao Tesouro Nacional os recursos anteriormente transferidos e liquidando a avença.

Infelizmente, a SNH não tem assim procedido conforme constatou a equipe de auditoria.

Como evidência do que afirmamos, citamos o caso da Prefeitura de Teresina-PI, que tem o Contrato de Repasse nº 162774-63 com obras paralisadas desde março de 2006.

A despeito disto, o MCIDADES por meio da SNH e de suas co-irmãs SNSA e SEMOB, firmou desde então 15 (quinze) contratos de repasse que estão relacionados no quadro a seguir exposto:

Contratos de repasse MCIDADES x Teresina-PI firmados entre 2007 e 2009										
Contrato	DV	Programa	Situação do contrato	Assinatura	Vigência	Repasse em R\$	Liberado em R\$	Situação da obra	% realizado	Início das obras
0241621	91	URB. REG. E INTEGRAÇÃO ASSENTAM.PRECIARIOS	em situação normal	31/12/07	30/04/11	245.850,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0250796	93	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	em situação normal	28/04/08	31/03/11	28.970,00	28.970,00	5 - não iniciadas	0	
0250797	06	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	em situação normal	28/04/08	31/03/11	28.970,00	28.970,00	5 - não iniciadas	0	
0250801	69	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	em situação normal	28/04/08	31/03/11	19.080,00	19.080,00	5 - não iniciadas	0	
0251168	15	URB. REG. E INTEGRAÇÃO ASSENTAM.PRECIARIOS	em situação normal	29/04/08	08/12/10	2.082.864,00	1.976.600,00	2 - normal	65,46	21/10/08
0255801	76	PRO-MUNICIPIO/DESENV.URB MUN.MED/GRAN.PORT	em situação normal	22/12/08	30/04/11	98.200,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0270911	15	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	em situação normal	29/12/08	08/12/10	245.850,00	181.643,46	2 - normal	3,35	04/01/10
0255791	59	SERVIÇOS URBANOS DE ÁGUA E ESGOTO	em situação normal	31/12/08	08/12/10	245.850,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0255792	63	PRO-MUNICIPIO/DESENV.URB MUN.MED/GRAN.PORT	com cláusula suspensiva	31/12/08	08/12/10	789.800,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0257873	81	PRO-MUNICIPIO/DESENV.URB MUN.MED/GRAN.PORT	com cláusula suspensiva	31/12/08	08/12/10	394.200,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0258305	26	MOBILIDADE URBANA	em situação normal	31/12/08	08/12/10	4.449.100,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0282673	88	PRO-MUNICIPIO/DESENV.URB MUN.MED/GRAN.PORT	com cláusula suspensiva	31/12/08	19/12/10	4.943.600,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
0286787	45	HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL	em situação normal	18/12/09	17/12/10	4.354.744,46	1.185.474,45	5 - não iniciadas	0	01/05/10
0301548	75	URB. REG. E INTEGRAÇÃO ASSENTAM.PRECIARIOS	com cláusula suspensiva	31/12/09	08/12/11	6.130.400,00	0,00	5 - não iniciadas	0	
<b>Total 15 contratos</b>						<b>24.057.478,46</b>	<b>3.420.737,91</b>			

Fonte: CAIXA/SIAPF - Julho/2010 - Plan.: TERESINA-PI

Do quadro anterior verifica-se que:

- ▶ Dos 15 contratos firmados, apenas 4 estão sob cláusula suspensiva, os demais estão em situação normal;
- ▶ Dos R\$ 24 milhões contratados, já foram liberados R\$ 3,4 milhões;
- ▶ Dois contratos estão com obras em andamento, um dos quais já tem 65,46% executado;

#### **RECOMENDAÇÃO: 001**

1) Quando da contratação de novas transferências com ente que possua obra paralisada, verifique se o fato se deu por contingenciamento de recursos do OGU. Em caso positivo, providencie a imediata transferência dos recursos para a conta vinculada e determine à CAIXA que notifique do fato o município e cobre a retomada/conclusão da obra paralisada;

2) Caso a obra esteja paralisada por motivos da alçada do convenente, cobre a imediata retomada/conclusão da mesma ou a devolução dos recursos já transferidos ao Tesouro Nacional, encerrando a avença.

3) Determine à CAIXA e informe ao convenente que os novos contratos ficarão suspensos até que o problema da obra paralisada seja solucionado satisfatoriamente;

#### **1.1.1.5 CONSTATAÇÃO: (005)**

PONTOS DO EXERCÍCIO DE 2008 CONSTANTES DO PLANO DE PROVIDÊNCIAS COM PENDÊNCIAS (RELATÓRIO n° 224303).

##### **A) Item 1.1.1.1 CONSTATAÇÃO: 001**

BAIXO ÍNDICE DE OBRAS CONCLUÍDAS NA EXECUÇÃO DAS AÇÕES VINCULADAS AO FNHIS.

Por meio da Solicitação de Auditoria Inicial de 10/08/2010 foi indagado à SNH:

*"Informar as melhorias obtidas com a introdução da etapa de pré-seleção das propostas no âmbito do FNHIS;"*

A SNH respondeu (in verbis):

*"As melhorias obtidas com a introdução da etapa de pré-seleção das propostas apresentadas pelos entes federados, no âmbito do FNHIS, não são passíveis de mensuração, em razão da recente implantação de nova metodologia por esta Secretaria finalística".*

B)Item 1.1.1.3 CONSTATAÇÃO: 003  
DIMINUIÇÃO PERCENTUAL DE OBRAS EM SITUAÇÃO NORMAL OU ADIANTADA EM  
RELAÇÃO AO EXERCÍCIO ANTERIOR.

*"Providências a serem implementadas:  
A responsabilidade pela análise dos projetos é da mandatária da União e Agente Operador do FNHIS, Caixa Econômica Federal. A implantação, em 2009, de processo de seleção que inclui uma fase de pré-seleção, conforme descrito no item 1.1, poderá minimizar os problemas de projeto mal elaborados."*

C)Item 1.1.1.4 CONSTATAÇÃO: 004  
FALTA DE METAS ESPECÍFICAS

D)Item 1.1.1.5 CONSTATAÇÃO: 005  
DISTORÇÃO NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS QUANTO À DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL

Levantamento procedido pela equipe de auditoria na base de dados da CAIXA (SIAPF), mostrou que em 2009, os recursos do Programa 9991, foram alocados conforme quadro a seguir:

<b>Programa 9991 - Habitação de Interesse Social - FNHIS</b>			
<b>Contratos de repasse assinados em 2009 - Por Estado</b>			
<b>Estado</b>	<b>Contratos</b>	<b>Valor do repasse R\$</b>	<b>Participação % no valor total</b>
Acre	15	34.657.540,00	21,84%
Alagoas	39	6.963.620,00	4,39%
Amazonas	9	1.148.730,00	0,72%
Amapá	1	888.700,00	0,56%
Bahia	24	1.377.690,00	0,87%
Ceará	13	1.668.700,00	1,05%
Espírito Santo	6	972.110,00	0,61%
Goiás	29	11.953.339,26	7,53%
Maranhão	13	1.973.699,85	1,24%
Minas Gerais	56	3.745.390,90	2,36%
Mato Grosso do Sul	13	6.550.230,98	4,13%
Mato Grosso	3	175.920,00	0,11%
Pará	19	9.389.989,80	5,92%
Paraíba	19	2.366.690,00	1,49%
Pernambuco	22	8.536.953,20	5,38%
Piauí	32	5.573.183,42	3,51%
Paraná	36	8.401.204,04	5,29%
Rio de Janeiro	14	8.008.768,00	5,05%
Rio Grande do Norte	7	1.070.863,42	0,67%
Rondônia	5	1.024.930,70	0,65%
Roraima	2	57.940,00	0,04%
Rio Grande do Sul	56	14.366.817,54	9,05%
Santa Catarina	44	2.439.600,00	1,54%
Sergipe	11	5.336.445,00	3,36%
São Paulo	57	14.044.139,15	8,85%
Tocantins	15	6.018.778,26	3,79%
<b>Total 2009</b>	<b>560</b>	<b>158.711.973,52</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: CAIXA/SIAPF - Plan.: HIS-2009-Contratos-UF

**CAUSA:**

Implementação insatisfatória do Plano de Providências Permanente 2008 - Relatório nº 224303;

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Por meio do Ofício n.º 00807/2010/SNH/MCIDADES de 04/10/2010, a SNH apresentou a manifestação a seguir transcrita "in verbis":

*"Com relação à conclusão de operações firmadas no âmbito do Programa 9991 é importante considerar que, a partir do exercício de 2007, grande parte delas não se refere à execução de obras, mas sim à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS ou Apoio à Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social - AT, conforme pode ser verificado:*

<b>Exercício 2007</b>	<b>QTD</b>	<b>%</b>
Ação - Apoio à Provisão Habitacional de Interesse social	240	20
Apoio à Prest. de Serv. de Assistência Técnica para HIS	196	16

<b>Ação - Apoio à Elaboração de PLHIS</b>	779	64
		<b>1.2</b>
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>100</b>
<b>Exercício 2008</b>	<b>QTD</b>	<b>%</b>
Ação - Apoio à Provisão Habitacional de Interesse social	531	47
Apoio à Prest. de Serv. de Assistência Técnica para HIS	242	21
<b>Ação - Apoio à Elaboração de PLHIS</b>	354	31
		<b>1.1</b>
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100</b>
<b>Exercício 2009</b>	<b>QTD</b>	<b>%</b>
Ação - Apoio à Provisão Habitacional de Interesse social	493	55
Apoio à Prest. de Serv. de Assistência Técnica para HIS	1	0
<b>Ação - Apoio à Elaboração de PLHIS</b>	404	45
<b>Total</b>	<b>898</b>	<b>100</b>

As ações de PLHIS e AT referem-se a novas formas de apoio da União aos entes federados, a primeira refere-se ao atendimento à Lei nº 11.124, de 2005, e a segunda aos princípios da Lei nº 11.888, de 2008. O sistema de registro de operações da CAIXA (SIAPF) e sua expertise operacional estão mais voltados ao conceito de execução de obras do que de ações de desenvolvimento institucional, caso das duas ações citadas, além disso, os baixos valores médios por operação e a quantidade expressiva de contratos celebrados prejudicaram o desempenho do Programa, uma vez que a leitura da execução foi feita como se tratasse de intervenções físicas."

#### **ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Não acatamos as justificativas apresentadas para o item 1.1.1.1 - "Baixo índice de obras concluídas na execução das ações vinculadas ao FNHIS."

É irrelevante se os contratos tratam de obras físicas ou de elaboração de projetos. O fato de haver uma elevada contratação de projetos não justifica sua baixa execução. Para os demais itens não foram apresentadas justificativas.

#### **RECOMENDAÇÃO: 001**

Reiteramos as recomendações do Relatório nº 224303 - exercício 2008;

**RELATORIO NR** : 244129  
**UCI 170987** : CG DE AUDITORIA DA ÁREA DE CIDADES  
**EXERCICIO** : 2009  
**UNID CONSOLIDADA** : FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL  
**CODIGO** : 170966  
**MUNICIPIO** : BRASILIA  
**UF** : DF

**1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

**1.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO**

**1.1.1 ASSUNTO - AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

**1.1.1.1 CONSTATAÇÃO: (001)**

REDUÇÃO DE 33,48% NAS RECEITAS DE DESMOBILIZAÇÃO PATRIMONIAL EM 2009 EM RELAÇÃO AO EXERCÍCIO DE 2008.

Informações dos Relatórios de Gestão do FAR de 2008 e 2009, que compõem o quadro abaixo evidenciam a constatação:

**TABELA 1**

Descrição	Exercício		
	2008	2008	Variação %
Unidades vendidas por antecipação de compra	3.955	2.537	-35,85%
Receitas auferidas no exercício em R\$	65.422.088	43.517.020	-33,48%

Fonte: Relatórios de Gestão do FAR 2008 e 2009 - CAIXA - Plan.: FAR-TABELA 1

A antecipação da compra das unidades habitacionais pelos arrendatários é interessante para o FAR uma vez que, além de gerar um volume maior de receita que irá amortizar o saldo devedor dos contratos de empréstimo junto ao FGTS, significa a redução de despesas de manutenção e de administração dos imóveis. Portanto, o ganho do FAR é duplo.

Para o arrendatário também é interessante por permitir obter o título de propriedade do imóvel e passar a poder gerir o próprio condomínio. Portanto, deve-se buscar igualar esta operação de venda, em termos de atratividade, com as do Programa Minha Casa Minha Vida ã PMCMV.

**CAUSA:**

Falta de atuação eficaz da SNH/CAIXA.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Até o encerramento dos trabalhos, a equipe de auditoria não recebeu manifestação do gestor.

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Como não houve manifestação do gestor a análise não ocorreu.

**RECOMENDAÇÃO: 001**

- 1) Promova ações que aumentem as vendas antecipadas aos arrendatários;
- 2) Diligencie junto aos governos locais para a obtenção da isenção do ITBI ã Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos, de competência municipal, nas operações de alienação do FAR;
- 3) Diligencie junto aos Tribunais de Justiça Estaduais para obter a isenção ou a redução substancial nas despesas de escritura e registro dos imóveis alienados pelo FAR aos arrendatários;

**1.1.1.2 INFORMAÇÃO: (002)**

METAS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO ESTÃO COMPATÍVEIS COM O DÉFICIT HABITACIONAL ESTIMADO PELO IBGE.

O Decreto nº 6.962 de 17/09/2009 determina:

"Art. 15. A liberação de recursos ao FAR, no âmbito do PMCMV, fica condicionada à sua distribuição entre as unidades da Federação, de acordo com a estimativa do déficit habitacional brasileiro para famílias com renda de até três salários mínimos, considerando os dados da PNAD, do IBGE, referentes ao ano de 2007 e suas atualizações." A partir de informações fornecidas pela CAIXA e pelo IBGE (PNAD 2007), a equipe de auditoria verificou a aderência das metas do programa ao normativo.

O quadro a seguir evidencia o resultado do exame:

<b>Metas PMCMV x Déficit Habitacional Total</b>						
Região	UF	Programa PMCMV		Déficit habitacional total PNAD/2007		Aderência da meta ao déficit habitacional total (A - B)
		A - Meta do Programa - Unidades	% da UF na meta total	B - Quantidade unidades	% da UF no déficit Brasil	
Norte	AC	3.939	0,39%	21.063	0,34%	0,06%
	AM	22.238	2,22%	146.268	2,33%	-0,11%
	AP	4.589	0,46%	30.449	0,49%	-0,03%
	PA	50.667	5,07%	317.089	5,06%	0,01%
	RO	8.495	0,85%	52.472	0,84%	0,01%
	RR	2.793	0,28%	16.379	0,26%	0,02%
	TO	10.297	1,03%	68.964	1,10%	-0,07%
<b>Total Norte</b>		<b>103.018</b>	<b>10,30%</b>	<b>652.684</b>	<b>10,41%</b>	<b>-0,10%</b>
Nordeste	AL	19.679	1,97%	123.245	1,96%	0,00%
	BA	80.744	8,07%	510.677	8,14%	-0,07%
	CE	51.644	5,16%	314.949	5,02%	0,14%
	MA	72.756	7,28%	461.396	7,36%	-0,08%
	PB	21.306	2,13%	122.166	1,95%	0,18%
	PE	44.706	4,47%	281.486	4,49%	-0,02%
	PI	21.837	2,18%	139.318	2,22%	-0,04%
	RN	19.224	1,92%	117.647	1,88%	0,05%
SE	11.301	1,13%	73.499	1,17%	-0,04%	
<b>Total NE</b>		<b>343.197</b>	<b>34,32%</b>	<b>2.144.383</b>	<b>34,19%</b>	<b>0,13%</b>
C. Oeste	DF	16.538	1,65%	107.248	1,71%	-0,06%
	GO	27.613	2,76%	167.042	2,66%	0,10%
	MS	12.244	1,22%	76.027	1,21%	0,01%
	MT	13.390	1,34%	86.679	1,38%	-0,04%
<b>Total CO</b>		<b>69.785</b>	<b>6,98%</b>	<b>436.996</b>	<b>6,97%</b>	<b>0,01%</b>
Sudeste	ES	16.847	1,68%	101.124	1,61%	0,07%
	MG	88.485	8,85%	521.085	8,31%	0,54%
	RJ	74.657	7,47%	478.901	7,63%	-0,17%
	SP	183.995	18,40%	1.234.306	19,68%	-1,28%
<b>Total SE</b>		<b>363.984</b>	<b>36,40%</b>	<b>2.335.416</b>	<b>37,23%</b>	<b>-0,83%</b>
Sul	PR	44.172	4,42%	272.542	4,34%	0,07%
	RS	51.795	5,18%	285.261	4,55%	0,63%
	SC	24.049	2,40%	145.363	2,32%	0,09%
<b>Total Sul</b>		<b>120.016</b>	<b>12,00%</b>	<b>703.166</b>	<b>11,21%</b>	<b>0,79%</b>
<b>Total Brasil</b>		<b>1.000.000</b>	<b>100,00%</b>	<b>6.272.645</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: CAIXA/IBGE PNAD 2007 - Plan.: DeficitxMeta-PMCMV

O quadro mostra que a alocação das metas por UF está de acordo com o déficit habitacional total estimado pelo IBGE.

### 1.1.1.3 CONSTATAÇÃO: (003)

AQUISIÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS PARA VENDA DIRETA AOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA ESTÁ EM DESACORDO COM O DÉFICIT HABITACIONAL URBANO EM CADA UNIDADE DA FEDERAÇÃO.

A partir de informações fornecidas pela CAIXA, posição de 30/06/2010, a equipe de auditoria elaborou o quadro a seguir, onde fica evidenciada alocação de recursos em desacordo com o déficit habitacional de cada UF, como determina o Art. 15 do Decreto nº 6.962 de 17/09/2010:

Contratação por UF - Faixa de 0 a 3 SM - Posição até 30/06/2010

Região	UF	Contratação total - Faixa de 0 a 3 SM				Déficit habitacional urbano			
		Quantidade unidades	Valor R\$	Metas do Programa 0 a 3 SM		Quantidade unidades total	% do déficit renda familiar mensal até 3 SM	Quantidade unidades hab. até 3 SM	% atendimento ao déficit até 3 SM
				Unidades (40% do total)	% atingido da meta				
Norte	AC	1.879	73.453.774	1.576	119,26%	17.263	87,50%	15.105	12,44%
	AM	404	15.850.661	8.895	4,54%	117.496	86,70%	101.869	0,40%
	AP	-	-	1.836	0,00%	28.853	91,20%	26.314	0,00%
	PA	13.723	547.257.088	20.267	67,71%	223.645	91,80%	205.306	6,68%
	RO	1.060	49.455.299	3.398	31,19%	42.561	91,10%	38.773	2,73%
	RR	1.094	43.789.490	1.117	97,92%	14.458	88,30%	12.766	8,57%
	TO	2.326	91.493.257	4.119	56,47%	43.081	91,20%	39.290	5,92%
<b>Total Norte</b>	<b>20.486</b>	<b>821.299.569</b>	<b>41.207</b>	<b>49,71%</b>	<b>487.357</b>	<b>89,70%</b>	<b>437.159</b>	<b>4,69%</b>	
Nordeste	AL	3.723	156.095.224	7.872	47,30%	89.128	96,40%	85.919	4,33%
	BA	41.517	1.765.628.583	32.298	128,55%	359.784	95,70%	344.313	12,06%
	CE	5.880	261.913.321	20.658	28,46%	227.096	95,80%	217.558	2,70%
	MA	31.020	1.155.767.315	29.102	106,59%	240.415	96,00%	230.798	13,44%
	PE	4.677	235.338.465	8.522	54,88%	98.034	98,30%	96.367	4,85%
	PI	7.849	370.881.668	17.882	43,89%	224.956	96,30%	216.633	3,62%
	RN	8.917	328.294.780	8.735	102,09%	76.157	98,30%	74.862	11,91%
	RR	7.650	321.657.231	7.690	99,49%	85.191	93,60%	79.739	9,59%
	SE	1.042	43.782.283	4.520	23,05%	60.907	95,70%	58.288	1,79%
<b>Total NE</b>	<b>112.275</b>	<b>4.639.358.870</b>	<b>137.279</b>	<b>81,79%</b>	<b>1.461.668</b>	<b>95,90%</b>	<b>1.401.740</b>	<b>8,01%</b>	
C. Oeste	DF	87	6.508.254	6.615	1,32%	105.202	84,50%	88.896	0,10%
	GO	17.143	853.167.117	11.045	155,21%	155.119	90,80%	140.848	12,17%
	MS	3.986	167.386.080	4.898	81,39%	66.363	88,40%	58.665	6,79%
	MT	7.232	290.789.683	5.356	135,03%	63.762	89,20%	56.876	12,72%
<b>Total CO</b>	<b>28.448</b>	<b>1.317.851.135</b>	<b>27.914</b>	<b>101,91%</b>	<b>390.446</b>	<b>88,40%</b>	<b>345.154</b>	<b>8,24%</b>	
Sudeste	ES	1.251	60.365.484	6.739	18,56%	90.079	89,90%	80.981	1,54%
	MG	31.377	1.430.021.666	35.394	88,65%	465.206	92,40%	429.850	7,30%
	RJ	16.140	812.374.729	29.863	54,05%	471.872	89,90%	424.213	3,80%
	SP	37.976	1.853.507.756	73.598	51,60%	1.195.800	83,00%	992.514	3,83%
<b>Total SE</b>	<b>86.744</b>	<b>4.156.269.635</b>	<b>145.594</b>	<b>59,58%</b>	<b>2.222.957</b>	<b>86,70%</b>	<b>1.927.304</b>	<b>4,50%</b>	
Sul	PR	16.402	803.417.932	17.669	92,83%	240.825	86,80%	209.036	7,85%
	RS	19.782	986.959.136	20.718	95,48%	251.211	86,50%	217.298	9,10%
	SC	8.275	401.760.979	9.620	86,02%	125.297	77,10%	96.604	8,57%
<b>Total Sul</b>	<b>44.459</b>	<b>2.192.138.048</b>	<b>48.006</b>	<b>92,61%</b>	<b>617.333</b>	<b>84,80%</b>	<b>523.498</b>	<b>8,49%</b>	
<b>Total Brasil</b>	<b>292.412</b>	<b>13.126.917.256</b>	<b>400.000</b>	<b>73,10%</b>	<b>5.179.761</b>	<b>89,40%</b>	<b>4.630.706</b>	<b>6,31%</b>	

Fonte: CAIXA/IBGE PNAD 2007 - Plan.: Contratação-PMCHV-03SM

O quadro acima mostra que:

- ▶ Já foram contratadas até 30/06/2010 um total de 292.412 unidades habitacionais na faixa de 0/3 SM, equivalente a 73,10% da meta de 400.000 unidades;
- ▶ O Amapá ainda não contratou nenhuma unidade habitacional, embora tenha um déficit habitacional estimado em 26.314 unidades na faixa de 0 a 3 SM de renda familiar;
- ▶ Unidades como o Distrito Federal(1,32%), Sergipe(23,05%), Ceará (28,46%) e Amazonas(4,54%), apresentam contratações em níveis insatisfatórios, estando muito distantes das metas do programa;
- ▶ No outro extremo, Estados como Goiás(155,21%), Mato Grosso(135,03%), Bahia(128,55%), Acre(119,26%), Maranhão(106,59%) e Piauí(102,09%), estão com níveis de contratação superiores às metas (cotas) de cada um;

#### CAUSA:

Desequilíbrio na contratação entre Unidades da Federação.

**MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:**

Até o encerramento dos trabalhos, a equipe de auditoria não recebeu manifestação do gestor.

**ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:**

Não houve análise.

**RECOMENDAÇÃO: 001**

Recomenda-se à SNH/CAIXA:

1) Atuar nos Estados com níveis insatisfatórios de contratação, sobretudo no Amazonas, no Ceará, em Sergipe e no Distrito Federal de forma a atingir as metas previstas no Programa;

**1.1.1.4 INFORMAÇÃO: (004)**

No Relatório de Auditoria de Gestão do Exercício 2008 SFC nº 224.305 foram feitas diversas recomendações à SNH/CEF-FAR, expostas nos quadros a seguir e o exame da CGU quanto à implementação:

**CONSTATAÇÃO (01):**

Alocação de verbas do PAR por Unidade da Federação, desde o início do programa em 1999 até o exercício de 2008, não foi proporcional ao déficit habitacional urbano descumprindo as Portarias MCIDADES nº 231 de 04/06/2004 e nº 301 de 07/06/2006.

**TABELA 4 - Recomendações à SNH/CEF**

Texto das recomendações da CGU	Resposta CEF-FAR	Exame CGU
<p>1) Estado do Acre. Implementação de parceria com o Governo do Acre e a Prefeitura de Rio Branco para viabilizar novos empreendimentos.</p> <p>2) Estado do Amazonas. Atuação da CAIXA junto ao Governo do Amazonas à Prefeitura de Manaus, buscando a cessão de terrenos e/ou outras contrapartidas que viabilizem empreendimentos expressivos em Manaus.</p> <p>3) Estado do Amapá. Implementação de parceria com o Governo do Estado e com a Prefeitura de Macapá para viabilizar novos empreendimentos, atraindo empresas de engenharia do Norte e Nordeste.</p> <p>4) Estado de Roraima. Implementação de parceria com o Governo do Estado e com a Prefeitura de Boa Vista para viabilizar novos empreendimentos, atraindo empresas de engenharia do Norte e Nordeste.</p> <p>5) Região Nordeste. Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco. Desenvolvimento de parcerias com os Governos Estaduais e prefeituras das regiões metropolitanas e cidades com mais de 100.000 habitantes, buscando obter contrapartidas que viabilizem os empreendimentos. Pode-se tentar seguir o modelo da Bahia, firmando convênio entre a CAIXA e os Governos locais para consignação nas suas folhas de pagamento, dos arrendamentos a servidores. Esta iniciativa, criará a possibilidade de maiores contrapartidas e reduzirá as taxas de inadimplência.</p> <p>6) Estados do Ceará e da Bahia. Buscar realizar empreendimentos nas cidades do interior (não integram região metropolitana) com mais de 100.000 habitantes. No Ceará, temos as cidades de: Crato, Itapipoca, Juazeiro do Norte e Sobral. Na Bahia: Alagoinhas, Barreiras, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Paulo Afonso, Porto Seguro, Teixeira de Freitas e Vitória da Conquista.</p> <p>7) Distrito Federal. Recomenda-se contato entre a Caixa e o Governo do Distrito Federal para a obtenção de cessão gratuita/subsidiada de terrenos da TERRACAP para projetos em cidades-satélite de Brasília. Também devem ser procuradas as Prefeituras das cidades do Entorno do DF para implementação de parcerias que viabilizem empreendimentos.</p> <p>8) Goiás. O Estado tem ínfima participação no programa. Recomenda-se a busca de parcerias com o Governo de Goiás e as Prefeituras para que, a exemplo dos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, possa ser aprofundado o atendimento ao público-alvo do PAR.</p> <p>9) Região Sudeste. Recomenda-se a busca de parcerias com as Prefeituras, principalmente do interior e das regiões metropolitanas buscando contrapartidas ou subsídio direto. As coberturas dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo são baixas.</p> <p>10) Santa Catarina. Vítima das enchentes de 2008, deve ser alvo de atenção especial da CAIXA em suas ações para 2009.</p> <p>11) Paraná e Rio Grande do Sul. Devem ser intensificadas as ações junto às Prefeituras e Governos Estaduais visando novos empreendimentos. As Prefeituras de cidades do interior com mais de 100.000 habitantes devem ser contactadas pela CAIXA para a realização de parcerias.</p> <p>Recomendamos à SNH que proponha ao Sr. Ministro das Cidades, a alteração do normativo do PAR estendendo a área de atuação a todas as cidades brasileiras, com qualquer número de habitantes, desde que, <u>atendidos os critérios técnicos de viabilidade do empreendimento.</u></p>	<p>Devido à criação do MCMV, o PAR será reformulado e a retomada das contratações ainda está sem data pré-estabelecida. A segunda recomendação será avaliada quando da reformulação do programa.</p>	<p>Atendido de forma parcial</p>

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 037/038

**CONSTATAÇÃO (02):**

Declínio no volume de contratações de novos empreendimentos nos exercícios 2007 e 2008, frustram o atingimento dos objetivos do PAR.

**TABELA 5 - Recomendações à SNH/CEF**

Texto das recomendações da CGU	Resposta CEF-FAR	Exame CGU
1) Implementar, em 2009, as providências sugeridas na constatação anterior. 2) Esforço adicional, em 2009, para viabilizar empreendimentos nos Estados do Amazonas, Pará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Santa Catarina, Goiás e Distrito Federal.	Devido à criação do MCMV, o PAR será reformulado. As recomendações serão avaliadas quando da reformulação do programa.	Atendido de forma parcial

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 038/039

**CONSTATAÇÃO (03):**

Empreendimentos do PAR contratados e em execução porém, com obras paralisadas.

**TABELA 6 - Recomendações à SNH/CEF**

Texto das recomendações da CGU	Resposta CEF-FAR	Exame CGU
1) Monitorar mensalmente as ações da Caixa para a conclusão destes empreendimentos;	Desde 1999, foram contratados 1.735 empreendimentos, totalizando 273.145 unidades habitacionais e destes, 57 empreendimentos estão com as obras em andamento e 19 estão paralisados. <b>Ações já implementadas para finalização das obras</b> 1) Promovida negociação com Governos locais para alienação dos empreendimentos paralisados e que perderam a atratividade para arrendamento, tendo sido realizada a venda de 24 empreendimentos para a CDHU/SP e 01 empreendimento para a SEMH/RJ; 2) Realizados diversos processos de chamamento de empresas para escolha de construtora, objetivando a retomada de obras de empreendimentos paralisados; 3) Cumprimento de ações de reintegração de posse dos empreendimentos invadidos; 4) Negociação desencadeada com a SPU para regularização de registro de imóvel de propriedade da Marinha, com estabelecimento do foro em nome do FAR; 5) Aprovação no âmbito da CAIXA de proposta visando a conclusão e venda de empreendimento ocupado irregularmente para os atuais moradores; 6) Realizado "distrato" de algumas operações com negociação em curso para ressarcimento pelas partes envolvidas dos valores desembolsados; 7) Abertura de processos de auditoria para verificação da conformidade da contratação. <b>Objetivos a serem alcançados em 2010</b> 1) Efetivar o distrato - negociar com as partes - valores desembolsados pelo FAR; 2) Reformular o Programa de forma a ser competitivo frente ao mercado imobiliário; e, 3) Retomar as negociações para alienação de alguns empreendimentos às Prefeituras.	Atendido de forma parcial

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 039/040

**CONSTATAÇÃO: (04)**

O déficit habitacional para a população com renda de 3 a 5 salários-mínimos, público-alvo do PAR, cresceu no período de 2000 a 2005 nos estados do Acre (+14,94%), Amazonas (+307,93%), Pará (+4,08%), Rondônia (+52,55%), Tocantins (+30,92%), Paraíba (+32,28%), Sergipe (+39,95%), Distrito Federal (+4,40%), Paraná (+69,03%) e Rio Grande do Sul (+73,70%).

**TABELA 7 - Recomendações à SNH/CEF**

Texto das recomendações da CGU	Resposta CEF-FAR	Exame CGU
1) Determine à CAIXA que a alocação das verbas do PAR para o exercício de 2009, deverá priorizar os estados supra-citados por terem apresentado crescimento de déficit habitacional na faixa de 3 a 5 salários mínimos; 2) Implementar, em 2009, as providências sugeridas na primeira constatação deste relatório.	Devido à criação do MCMV, o PAR será reformulado. As recomendações serão avaliadas quando da reformulação do programa.	Atendido de forma parcial

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 040

**CONSTATAÇÃO: (05)**

Falta de ampla divulgação por parte da CAIXA e do Ministério do interesse em contratar novos projetos do PAR.

**TABELA 8 - Recomendações à SNH/CEF**

Texto das recomendações da CGU	Resposta CEF-FAR	Exame CGU
1)Determine à CAIXA que divulgue o Programa nos Estados junto aos Sindicatos da Construção Civil (SINDUSCON), ADEMI, CREA, etc. Informe a dotação alocada para o Estado no exercício, as cidades elegíveis, os valores por unidade, e o eventual interesse do Estado e das Prefeituras em parcerias nos empreendimentos.	Devido à criação do MCMV, o PAR será reformulado. As recomendações serão avaliadas quando da reformulação do programa.	Atendido de forma parcial

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 040

**CONSTATAÇÃO: (06)**

O Programa de Arrendamento Residencial - PAR contratou apenas 43,78% dos recursos disponíveis no exercício 2008.

**TABELA 9 - Recomendações à SNH/CEF**

Texto das recomendações da CGU	Resposta CEF-FAR	Exame CGU
1)Em tendo que revisar normativo, promova a revisão com antecedência devida e sem prejudicar o andamento do programa; 2)Promova a liberação do orçamento anual do PAR, tempestivamente, ou seja, no início de cada exercício; 3)Determine à CAIXA ações de atração e desenvolvimento de novas empresas de construção civil para o programa;	Devido à criação do PMCMV, o PAR será reformulado. As recomendações serão avaliadas quando da reformulação do programa.	Atendido de forma parcial

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 041

**CONSTATAÇÃO: (07)**

Não contratação, no exercício de 2008, de empreendimentos do PAR nos Estados do Acre, Espírito Santo, Pará e Paraíba, embora a Caixa tenha recebido projetos de empresas proponentes.

**TABELA 10 - Recomendações à SNH/CEF**

Texto das recomendações da CGU	Resposta CEF-FAR	Exame CGU
1)Determine à CAIXA que simplifique e agilize a tramitação dos projetos de forma a acelerar as contratações das obras;	Devido à criação do PMCMV, o PAR será reformulado. As recomendações serão avaliadas quando da reformulação do Programa. Importante destacar que nas contratações realizadas para atendimento da demanda do PMCMV a CAIXA Implementou diversas medidas voltadas a dar celeridade à aprovação de projetos no âmbito deste novo programa.	Atendido de forma parcial

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 042

**CONSTATAÇÃO: (08)**

Pagamento de valores excessivos a título de cobertura de risco de inadimplência e ociosidade e de taxa de administração.

**TABELA 11 - Recomendações à SNH/CEF**

<b>Texto das recomendações da CGU</b>	<b>Resposta CEF-FAR</b>	<b>Exame CGU</b>
<p>1) Adequar os valores pagos à CAIXA àqueles efetivamente gastos a título de administração e operacionalização do FAR, bem como as coberturas de inadimplência e ociosidade;</p> <p>2) Acompanhar o desempenho do programa, cobrando da CAIXA providências tempestivas para redução da inadimplência e mitigação da ociosidade;</p>	<p>Em referência à primeira recomendação esclarecemos que a limitação dos pagamentos efetuados à CAIXA aos efetivamente gastos requer uma avaliação ampla do Programa, tendo em vista que altera toda a estrutura de financiamento e garantias que rege o Fundo. Há necessidade de se repensar todo o modelo de relacionamentos e garantias de forma a assegurar o equilíbrio do FAR, o que pode implicar na assunção do risco de inadimplência e ociosidade pelo FAR caso persista a tendência de aumento da inadimplência com a idade dos contratos. Salienta-se que na apuração de custos administrativos e demonstração de perdas do Programa, o modelo de remuneração reflete o comportamento projetado pelo Programa e não apenas o desempenho em um período isolado. Quanto à segunda recomendação, informamos que a CAIXA tem atuado na redução da ociosidade e vem alcançando uma queda gradual. Acrescentamos que a SNH elaborará semestralmente relatório com o intuito de avaliar o desempenho do programa, cobrando tempestivamente da CAIXA providências para redução da inadimplência e mitigação da ociosidade.</p>	Atendido de forma parcial

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 042

**CONSTATAÇÃO: (9)**

Empreendimento do PAR localizado na cidade-satélite de Santa Maria, Distrito Federal, inspecionado em maio de 2008 por esta equipe de auditoria, continua na mesma situação, sem nenhuma intervenção da CAIXA, com imóveis em precário estado de conservação, comprometendo as condições de habitabilidade das unidades e o patrimônio do FAR.

**TABELA 12 - Recomendações à SNH/CEF**

<b>Texto das recomendações da CGU</b>	<b>Resposta CEF-FAR</b>	<b>Exame CGU</b>
<p>1) Determinar à Caixa, elaboração de relatórios periódicos, no mínimo a cada dois anos, de vistoria dos empreendimentos, sobretudo os com mais de cinco anos de construídos;</p> <p>2) Determinar à Caixa aplicação dos recursos do FAR, provisionados para manutenção, na preservação das edificações e das condições de habitabilidade das unidades;</p> <p>3) Verificar, por amostragem, os serviços de manutenção da CAIXA;</p> <p>4) Quanto ao empreendimento supra-citado, recomendamos que a SNH em conjunto com a CAIXA solucionem o problema o mais rápido possível, vez que a situação das unidades é muito ruim e tende ao agravamento. Também impede a comercialização antecipada das unidades;</p>	<p>A SNH vai realizar visitas técnicas, por amostragem, nos empreendimentos objeto de serviços de manutenção e acompanhamento sistemático das obras de recuperação a serem realizadas no referido empreendimento, tendo, inclusive, em OUT/2009, realizado visita para verificar o andamento das obras de manutenção.</p>	Atendido - vide Informação específica

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 042/043

**CONSTATAÇÃO: (10)**

Realização, em 2008, de apenas 7,03% (3.955 unidades) da meta de alienação de 56.230 unidades, mediante antecipação da opção de compra dos imóveis arrendados ou sem prévio arrendamento, facultada pela Lei 11.474 de 15/05/2007.

**TABELA 13 - Recomendações à SNH/CEF**

<b>Texto das recomendações da CGU</b>	<b>Resposta CEF-FAR</b>	<b>Exame CGU</b>
1)Reduza o prazo de arrendamento mínimo, atualmente de 5 anos, para que o arrendatário possa habilitar-se à compra antecipada; 2)Determinar à CAIXA que faça inspeção prévia nos imóveis visando detectar problemas construtivos. Fazer os reparos devidos e, só após a solução dos problemas, oferecer os imóveis aos arrendatários; 3)Faça gestões junto aos municípios visando isenção do ITBI nas operações de alienação antecipada; 4)As despesas cartorárias de registro dos contratos sejam pagas pelo FAR e diluídas no parcelamento; 5)As administradoras de imóveis que estejam influenciando negativamente os arrendatários, sejam afastadas e tenham seus contratos rescindidos;	A CAIXA possui um diagnóstico dos dificultadores da opção antecipada feito em 2009, construído a partir de consulta aos seus operadores em 16 estados. Entre os itens citados, destaca-se o custo dos impostos e da escrituração, a pouca atratividade da oferta, comparada com as condições atuais e a expectativa dos arrendatários de obterem melhores condições no futuro. Tendo em vista que as alterações requerem estudos sobre os impactos no equilíbrio Econômico-financeiro do FAR, em alterações na legislação e demais normas do Programa, a discussão com as partes envolvidas prossegue concomitantemente ao Plano de reformulação do PAR.	Atendido de forma parcial

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 042/043

**1.1.1.5 INFORMAÇÃO: (005)**

RECUPERADO EMPREENDIMENTO DO PAR LOCALIZADO NA AC 200 CJ H LOTES 01 E 08, NA CIDADE-SATÉLITE DE SANTA MARIA, DISTRITO FEDERAL.

Este empreendimento foi inspecionado pela equipe de auditoria nos meses de maio e dezembro de 2008, sendo constatado o seu péssimo estado de conservação, comprometendo as condições de habitabilidade das unidades residenciais.

A CGU recomendou à SNH/CAIXA a imediata recuperação do empreendimento conforme Relatórios de Auditoria dos Exercícios 2008 e 2009.

Em setembro de 2010, a equipe de auditoria fez nova inspeção no empreendimento e constatou a sua recuperação conforme arquivo fotográfico integrante dos papéis de trabalho.

**2 CONTROLES DA GESTÃO****2.1 CONTROLES EXTERNOS****2.1.1 ASSUNTO - ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO****2.1.1.1 INFORMAÇÃO: (006)**

CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DO ACÓRDÃO N° 6817/2009 - TCU - 1ª Câmara

No Acórdão acima citado, o TCU exarou as determinações à CEF-FAR abaixo constantes dos quadros a seguir e o exame da CGU quanto ao seu cumprimento:

**TABELA 14- Determinação TCU nº 1.5.2.1 - Acórdão 6817/2009 - 1ª Câmara**

Texto da determinação	Resposta CEF-FAR	Exame CGU
Faça constar dos Relatórios de Gestão nas prestações de contas anuais do FAR as memórias de cálculo e/ou os valores utilizados como base para o cálculo das despesas de administração do FAR/PAR ("Administração das Disponibilidades Financeiras", "Taxa de Administração da Carteira Imobiliária", "Taxa de Risco de Inadimplência e Ociosidade" e "Taxa de Acompanhamento de Obras"), citando as fontes e, se for o caso, apresentando-as como anexo, em observância ao princípio da transparência;	As informações solicitadas estão no Relatório de Gestão, nos itens: a)Administração das disponibilidades financeiras - subitem 14.1; b)Taxa de Administração da Carteira Imobiliária - subitem 10.5; c)Taxa de Risco de Inadimplência e Ociosidade - subitem 10.5; d)Taxa de Acompanhamento de Obras - subitem 10.5	Atendido

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 044

**TABELA 15 - Determinação TCU nº 1.5.2.2 - Acórdão 6817/2009 - 1ª Câmara**

Texto da determinação	Resposta CEF-FAR	Exame CGU
Demonstre, no Relatório de Gestão das prestações de contas anuais do FAR, o detalhamento, as explicações e os comentários acerca das seguintes rubricas, de forma a evidenciar a composição dos valores, em observância ao princípio da transparência: "Despesas de Emp. No País-Atual Monet Obrig FGTS"; "Despesas de Emp no País-Juros Obrig. FGTS" e " Receitas Financeiras Auferidas no Exercício";	As informações solicitadas estão no Relatório de Gestão, nos itens: a)Despesas de Empréstimo no País - Atual Monet Obrig FGTS - subitem 14.5; b)Despesas de Empréstimo no País - Juros Obrig. FGTS - subitem 14.5; c)Receitas Financeiras Auferidas no exercício - subitem 14.1 e 2.4.2.1;	Atendido

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 045

**TABELA 16 - Determinação TCU nº 1.5.2.3 - Acórdão 6817/2009 - 1ª Câmara**

Texto da determinação	Resposta CEF-FAR	Exame CGU
-----------------------	------------------	-----------

Informe, nos próximos Relatórios de Gestão das prestações de contas anuais, o quantitativo de metros quadrados contratados no âmbito dos empreendimentos do FAR, para possibilitar avaliação das variações de custos, em observância ao princípio da transparência;	Providências adotadas: O sistema de controle operacional foi adequado com a criação de campo para inclusão da informação/dado da metragem de cada empreendimento, sendo essa informação obrigatória para contratação de novas operações a partir de JAN/2010. Para as operações contratadas anteriormente, será realizado o levantamento da informação e inclusão no sistema.	Atendido
---	--	----------

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 045

**TABELA 18 - Determinação TCU nº 1.5.2.4 - Acórdão 6817/2009 - 1ª Câmara**

Texto da determinação	Resposta CEF-FAR	Exame CGU
Dê, anualmente, ampla publicidade à disponibilidade de recursos do PAR, alocados por Unidade da Federação, divulgando de forma irrestrita, no DOU, em jornais de grande circulação nacional e local, os montantes alocados por unidade da federação - UF, as características do Programa, as especificações mínimas regionalizadas, as regras gerais e requisitos de participação por parte das construtoras, a forma e os prazos de apresentação das propostas, os critérios de seleção, o valor máximo de aquisição por unidade habitacional, e outras informações julgadas relevantes para levar o PAR à ciência do mercado nacional, em atenção ao princípio da publicidade insculpido no artigo 37 da Constituição Federal;	Providências adotadas: A cada definição orçamentária pelo Ministério das Cidades, fato que pode ocorrer mais de uma vez no decorrer do exercício, será dado publicidade no DOU dos montantes alocados por UF. As características do programa, especificações mínimas regionalizadas, regras gerais e requisitos de participação por parte das construtoras, apresentação das propostas, critérios de seleção, valor máximo de aquisição por unidade habitacional e outras informações julgadas relevantes para levar o PAR à ciência do mercado nacional, estão disponíveis no sítio da CAIXA, na Internet. Faz-se necessário reavaliar a recomendação de divulgação, de forma irrestrita em jornais de grande circulação nacional e local, das características, normas e diretrizes do Programa, dado seu custo significativo.	Atendida de forma parcial

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 046

**TABELA 19 - Determinação TCU nº 1.5.2.5 - Acórdão 6817/2009 - 1ª Câmara**

Texto da determinação	Resposta CEF-FAR	Exame CGU
Condicione os remanejamentos na alocação dos recursos entre as UF à autorização formal do MICI, gestor do programa, nos termos dos comandos insculpidos no item 3.1 da Portaria MICI nº 231/2004, e, no caso específico do exercício de 2006, com o artigo 2º da Portaria nº 337, de 29 de junho de 2006;	Providências adotadas: Recomendação Acatada; A portaria do Ministério das Cidades nº. 630, em 19/12/2008, foi editada para divulgação do remanejamento dos recursos alocados anteriormente.	Atendido

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 047

**TABELA 20 - Determinação TCU nº 1.5.2.6 - Acórdão 6817/2009 - 1ª Câmara**

Texto da determinação	Resposta CEF-FAR	Exame CGU
Instrua os processos de contratação de empreendimentos do PAR com os necessários elementos de verificação de custos, de modo a comprovar a compatibilidade dos valores dos terrenos com a realidade do mercado, apresentando pesquisas de mercado, laudos de avaliação, consultas a bancos de dados referenciais ou outros documentos congêneres, em atenção aos princípios da transparência e da eficiência;	A CAIXA já atende ao disposto nesse item. Os procedimentos de avaliação dos terrenos observam o que estabelece a NBR 14.653 - Norma Brasileira de Avaliações de Bens, sendo que os laudos emitidos, com os elementos técnicos que originaram o valor apresentado (inclusive pesquisa e modelo, quando é o caso), ficam arquivados no processo da operação. A análise técnica de engenharia das propostas conclui pela viabilidade técnica do empreendimento e engloba a verificação da área de intervenção e entorno bem como avaliação dos projetos, especificações, custos, cronograma, incorporações, viabilidade econômico-financeira e adequação aos objetivos e orientações do Programa.	Atendido

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 048

**TABELA 21 - Determinação TCU nº 1.5.2.7 - Acórdão 6817/2009 - 1ª**

**Câmara**

<b>Texto da determinação</b>	<b>Resposta CEF-FAR</b>	<b>Exame CGU</b>
<p>Instaure procedimento administrativo destinado a apurar possível erro na definição do valor de aquisição do terreno referente ao empreendimento da CL 118 de Santa Maria, lotes "B", "D", "E" e "F", como apontado nos itens 6.2.3.10 a 6.2.3.17;</p>	<p>Estudo realizado pela engenharia da CAIXA atestou que o valor apresentado em junho/2005, para os lotes "B", "D", "E" e "F" da CL 118 - Santa Maria-DF é compatível com os valores praticados pelo mercado imobiliário à época e que foi calculado em conformidade com as normas brasileiras de avaliação vigentes (NBR 14.653 - Parte 1: Procedimentos Gerais, em vigor desde 2001 e Parte 2: Imóveis Urbanos, vigente desde 07/2004).</p> <p>Na determinação do valor de mercado dos lotes foi adotado o Método Comparativo Direto de Dados de Mercado, face às características da propriedade e o contexto imobiliário no qual se insere. Tomou-se como base uma série de 126 elementos tratados e homogêneos através de estatística inferencial. O estudo promovido pela engenharia da CAIXA permitiu ratificar que o preço de aquisição do terreno onde foi edificado o empreendimento PAR - João de Barro foi compatível com o praticado pelo mercado em 2005.</p>	<p>Atendido</p>

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 048/049

**TABELA 22 - Determinação TCU nº 1.5.2.8 - Acórdão 6817/2009 - 1ª Câmara**

<b>Texto da determinação</b>	<b>Resposta CEF-FAR</b>	<b>Exame CGU</b>
<p>Faça constar, nos procedimentos de contratação de empreendimentos do PAR, demonstração analítica da composição do BDI, bem como de exame fundamentado de sua compatibilidade à realidade praticada no mercado, de forma a garantir a observância do princípio da eficiência insculpido no artigo 4º da Lei nº 10.188/2001;</p>	<p>A CAIXA já atende ao disposto nesse item.</p> <p>Na metodologia utilizada pela CAIXA, as propostas apresentadas correspondem a projetos usuais de habitação social, onde é adotada faixa de admissibilidade de 15 a 30% para verificação do percentual de BDI. Assim, na análise técnica de engenharia, os orçamentos com indicação de BDI entre 15% e 30%, a critério do analista, podem ser aceitos sem necessidade de justificativa. Considerando que o detalhamento do BDI não exclui a necessidade de definição de faixas de admissibilidade e muitos de seus componentes usuais, tais como: oportunidade, contingências ou lucro, refletem opção particular de cada empresa e guardam grande variabilidade (fatores que são casuisticamente analisados), a CAIXA, com vistas à eficiência de seus processos técnicos, adota faixa geral de admissibilidade do BDI em suas análises técnicas. Considerando as condições do mercado da construção civil, não se afigura possível adoção de percentual fixo de BDI para todas as intervenções, dada a sua interdependência direta a múltiplos fatores, tais como: localização e acesso ao local de intervenção, características da empresa, alocação e disponibilidade de mão de obra e materiais, complexidade e porte das obras.</p>	<p>Atendido</p>

Fonte: Relatório de Gestão 2009 do FAR - fls 049





**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

**CERTIFICADO DE AUDITORIA**

CERTIFICADO N° : 244099  
UNIDADE AUDITADA : SECRETARIA NAC. DE HABITAÇÃO MCIDADES  
CÓDIGO : 560005  
EXERCÍCIO : 2009  
PROCESSO N° : 80000.018146/2010-21  
CIDADE : BRASÍLIA

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art. 10 da IN TCU n° 57/2008, praticados no período de **01Jan2009 a 31Dez2009**.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram procedimentos aplicados em ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão das unidades auditadas.

3. A partir dos exames realizados, entendo que as seguintes constatações, que estão detalhadas no respectivo Relatório de Auditoria, impactaram de forma relevante a gestão das unidades examinadas e carecem de atuação e acompanhamento das providências preventivas e/ou corretivas por parte dos agentes listados no art. 10 da IN TCU n° 57/2008:

**UNIDADE EXAMINDA: SECRETARIA NAC. DE HABITACAO MCIDADES**

2.1.1.1

Contratos de repasse assinados em 2009 não têm obras iniciadas.

2.1.1.2

Fragilidades no acompanhamento da execução dos contratos de repasse, levando a grandes atrasos no início das obras.

2.1.1.3

Fragilidades na supervisão da execução dos contratos de repasse do Programa 1128, levando a grande número de contratos cujas obras apresentam problemas.

2.1.1.4

Firmados novos contratos de repasse em valor superior a R\$ 456,3 milhões com 24 municípios que tinham obras paralisadas.

2.1.1.5

Falta de atuação sobre contratos de repasse dos exercícios 2007 e 2008 com obras paralisadas/atrasadas/não iniciadas.

2.1.1.6

Descumprimento da legislação tributária ensejando ocorrência potencial de dano aos cofres da Previdência Social e descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1.1.7

Verificação constante nas fiscalizações realizadas pela CGU, de falhas construtivas e de baixa qualidade dos materiais empregados na execução de obras com repasse de recursos do Ministério das Cidades.

**UNIDADE EXAMINDA: FUNDO NACIONAL DE HABIT.DE INTERESSE SOCIAL**

1.1.1.1

Contratos de repasse do FNHIS assinados em 2009 não têm obras iniciadas.

1.1.1.2

Fragilidades no acompanhamento da execução dos contratos de repasse do FNHIS, levando a grandes atrasos no início das obras.

1.1.1.3

Fragilidades na supervisão da execução dos contratos de repasse do Programa 9991, levando a grande número de contratos cujas obras apresentam problemas.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO: (04)

Firmados novos contratos de repasse em valor superior a R\$ 7,8 milhões com 4 municípios que tinham obras paralisadas.

4. Assim, em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 244130, proponho encaminhamento do julgamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 57 pela regularidade, tendo em vista a não identificação de nexos de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Brasília, 28 de outubro de 2010.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO N° : 244099  
EXERCÍCIO : 2009  
PROCESSO N° : 80000.018146/2010-21  
UNIDADE AUDITADA : SNH MCIDADES  
CÓDIGO : 560005  
CIDADE : BRASÍLIA

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da SFC/CGU quanto ao processo de contas do exercício sob exame, da Unidade acima referida, expresso, a seguir, opinião conclusiva, de natureza gerencial, sobre os principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria, em decorrência dos trabalhos conduzidos por este órgão de controle interno sobre os atos de gestão do referido exercício.

2. No que se refere às políticas públicas executadas por meio das ações finalísticas da Unidade, a auditoria buscou a continuidade da avaliação da gestão das transferências concedidas no exercício, em continuidade ao processo de monitoramento iniciado na auditoria de gestão de 2007 e mantido em 2008. Dentre os avanços ocorridos no exercício, verificou-se a implementação da etapa de pré-seleção das propostas, buscando a melhoria da qualidade do processo de contratação das transferências por meio de Contratos de Repasse. Entretanto, esses avanços ainda não se materializaram positivamente nos resultados da unidade, tendo em vista que os problemas detectados nas auditorias dos exercícios anteriores não foram solucionados. Constatou-se a persistência dos problemas de gestão das transferências concedidas mediante Contratos de Repasse.

3. Em que pesem os esforços empreendidos pela SNH, citados no parágrafo acima, assim como na gestão do ano anterior, as principais constatações se referem às deficiências nos processos de gerenciamento e execução dos contratos de que estão sob responsabilidade da SNH, e dizem respeito ao elevado número de obras e serviços de engenharia que se encontram paralisadas, atrasadas e não iniciadas.

4. As principais causas estruturantes que mais tem impactado no alcance dos objetivos dos Programas da SNH são as deficiências do Ministério em identificar e auxiliar na solução dos problemas que ocorrem na execução dos objetos pactuados, bem como as deficiências de estrutura da grande maioria dos municípios brasileiros, o que reflete na falta de capacidade de elaborar e apresentar bons projetos, a inexistência de cronogramas mais rígidos para cumprimento por parte dos proponentes das etapas estipuladas para contratação e execução dos contratos de repasse ou

termos de compromisso, e as deficiências na forma e no fluxo de informações do Agente Operador (CAIXA) para o Ministério.

5. Em relação a recomendações desta Controladoria à Unidade Jurisdicionada, efetuadas no Relatório nº 224302, referente às contas do exercício de 2008, cujo acompanhamento vem sendo realizado por meio do Plano de Providências Permanente, basicamente, não ocorreu atendimento às recomendações referentes à gestão dos contratos de repasse, nos quais persistem elevados percentuais de obras com problemas (atrasos no início/execução e paralisação). As providências elencadas pela Secretaria fazem referência ao monitoramento das obras do PAC, tratadas de forma prioritária na unidade no que se refere ao acompanhamento e concentração dos esforços. Entretanto, tem sido verificado que a grande maioria das obras em que são identificados problemas de execução refere-se a contratos de repasse oriundos de emendas parlamentares e que não possuem a mesma sistemática de acompanhamento das obras do PAC por parte da Secretaria.

6. Os controles internos administrativos da SNH foram avaliados em relação à gestão das transferências concedidas por meio de Contratos de Repasse. Como resultado, verificou-se que tais controles possuem fragilidades, principalmente relativas às etapas de contratação e execução das obras, nas quais tem sido verificado o atraso no início devido às pendências relativas à regularização da área de intervenção, ausência de projeto básico e de licenciamento ambiental. Essas questões referem-se em muitos casos a contratos de repasse oriundos de emendas parlamentares e que não possuem a mesma sistemática de acompanhamento das obras do PAC por parte da Secretaria, impactando de maneira negativa na execução das obras e das políticas de governo a cargo da Unidade.

7. A Secretaria apresentou diversas medidas que estão sendo implementadas para melhoria do gerenciamento dos contratos de repasse, como a implementação da etapa de pré-seleção das propostas, melhorando a qualidade do processo de contratação das transferências por meio de Contratos de Repasse, bem como a constituição de equipe específica para acompanhar os casos de execução problemática. Tendo em vista as diversas fases do processo de contratação e execução dos contratos de repasse, os impactos positivos ainda não afetaram os resultados da Secretaria em relação à quantidade de obras em que foram verificados problemas, mas as medidas adotadas pela Secretaria deverão melhorar a execução dos empreendimentos nos próximos exercícios.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VII, art. 13 da IN/TCU/Nº 57/2008 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 29 de outubro de 2010