

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República ▪ Controladoria-Geral da União ▪ Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA NAC. DE HABITACAO MCIDADES

Exercício: 2011

Processo: 80000.011714/2012-24

Município - UF: Brasília - DF

Relatório nº: 201203970

UCI Executora: SFC/DIURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201203970, 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 a prestação de contas anual apresentada pela SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, consolidando as contas do FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL e o FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 09/04/2012 a 25/07/2012, 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 Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN TCU 108/2010 e 117/2011.

Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN-TCU-117/2011, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Sobre a conformidade das peças de que trata o art. 13 da IN TCU nº 63/2010, verificamos que a Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência.

Em relação aos formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 108/2010, da Portaria-TCU nº 123/2011 e DN TCU nº 117/2011, verificamos que o Relatório de Gestão da Unidade apresentou divergências em relação aos parâmetros definidos nas normas do TCU. Essas não conformidades também foram detectadas pelo TCU, o qual, em expediente à Unidade solicitou a correção dos mesmos pontos identificados pela análise da CGU, conforme listado a seguir:

- a) Consolidação dos dados apresentados no relatório de gestão da SNH-MiCi com as informações prestadas nos relatórios dos Programas Nacionais de Habitação Urbana (PNHU) e Rural (PNHR), conforme estabelece o Anexo I à Decisão Normativa TCU 108/2010;
- b) Código na Lei Orçamentária Anual (LOA) da SNH-MiCi, conforme dispõe o Quadro A.1.4 do Anexo à Portaria TCU 123/2011, ou a informação de que o referido código não se aplica à natureza orçamentária da unidade;
- c) Manuais ou publicações relacionadas às atividades da SNH-MiCi, conforme estabelece o Quadro A.1.4 do Anexo à Portaria TCU 123/2011, ou a informação de que a unidade não dispõe desses documentos;
- d) Quadro A.2.7 do Anexo à Portaria TCU 123/2011, que trata da movimentação orçamentária por grupo de despesa da SNH-MiCi, ou a informação de que o citado quadro não se aplica à situação orçamentária da unidade;
- e) Quadros A.2.8, A.2.11, A.2.12 e A.2.13 do Anexo à Portaria TCU 123/2011, que tratam da execução orçamentária de créditos originários, ou a informação de que a elaboração dos citados quadros não se aplica à situação orçamentária da unidade;
- f) Indicadores institucionais da SNH-MiCi, conforme estabelece o subitem 2.4.7 do Anexo à Portaria TCU 123/2011;
- g) Indicadores gerenciais sobre os recursos humanos da SNH-MiCi, conforme dispõe o subitem 5.6 do Anexo à Portaria TCU 123/2011;
- h) Informação sobre o funcionamento do sistema de controle interno da SNH-MiCi, segundo estabelece o Quadro A.9.1 do Anexo à Portaria TCU 123/2011;
- i) Informação sobre a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação e na contratação de bens e serviços, conforme estabelece o Quadro A.10.1 do Anexo à Portaria TCU 123/2011;
- j) Informações sobre a gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da SNH-MiCi, classificado como “Bens de Uso Especial”, de propriedade da União ou locado de terceiros, conforme estabelecem os Quadros A.11.1, A.11.2 e A.11.3 do Anexo à Portaria TCU 123/2011, ou a informação de que os citados quadros não se aplicam à situação patrimonial da unidade;
- k) Informação sobre a gestão de tecnologia da informação da SNH-MiCi, conforme disposto no Quadro A.12.1 do Anexo à Portaria TCU 123/2011;
- l) Informação sobre a utilização de cartões de pagamento do governo federal (CPGF), conforme estabelecem os Quadros A.13.1 e A.13.2 do Anexo à Portaria TCU 123/2011, ou a informação de que não houve uso do CPGF no exercício a que se refere o relatório gestão apresentado;

Após a comunicação das inconformidades à Unidade, esta apresentou nova versão do Relatório de

Gestão, tendo encaminhado cópia em meio digital à CGU (e-mail). Em análise a esta nova versão, verificamos que foram feitas todas as correções em relação aos itens identificados como divergentes pelo TCU, com a apresentação dos itens para os quais não houve informação ou a justificativa para a falta de sua presença no Relatório, conforme relação abaixo:

Item "a)" - páginas 41 e 43 do Relatório da SNH;

Item "b)" - página 8 do Relatório da SNH: "não se aplica";

Item "c)" - justificativa na página 9 do Relatório da SNH;

Item "d)" - página 57 do Relatório da SNH;

Item "e)" - páginas 58, 59 e 60 do Relatório da SNH;

Item "f)" - página 60 do Relatório da SNH;

Item "g)" - Justificativa da ausência na página 63 do Relatório da SNH;

Item "h)" - página 66 do Relatório da SNH;

Item "i)" - Justificativa da ausência na página 7 do Relatório da SNH;

Item "j)" - Justificativa da ausência na página 7 do Relatório da SNH;

Item "k)" - Justificativa da ausência na página 7 do Relatório da SNH;

Item "l)" - Justificativa da ausência na página 7 do Relatório da SNH.

Portanto, esta Controladoria considera que houve o atendimento em relação aos formatos e conteúdos obrigatórios exigidos pelo TCU.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão da Secretaria Nacional de Habitação - SNH, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas (físicas e financeiras) planejados ou pactuados para o exercício, analisou-se o Relatório de Gestão da Unidade, as informações disponibilizadas no SIGPLAN e no SIAFI, bem como as informações apresentadas pela Unidade em função de questionamentos dessa CGU.

Das análises realizadas, verificaram-se diversas impropriedades, relacionadas à: divergências entre os dados divulgados no Relatório com os presentes no SIAFI e no SIGPLAN; ausência de informações sobre Ações de Governo de responsabilidade da Unidade; e baixa execução orçamentária.

As impropriedades verificadas indicam fragilidades nos controles internos da Unidade no que se refere à execução e acompanhamento dos programas e ações da SNH. Dessa forma a principal recomendação foi no sentido de que a Unidade estruture os seus controles internos, focando principalmente nos aspectos dos procedimentos de controle e do monitoramento, de forma a evitar que tais impropriedades voltem a ocorrer.

Ressalta-se que na avaliação feita no Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS também foram constatadas divergências entre os dados divulgados no Relatório com os presentes no SIAFI e no SIGPLAN, bem como a ausência ou falta de detalhamento de informações sobre os resultados obtidos.

Mais especificamente em relação ao FAR, considerando as informações disponibilizadas no Relatório de

Gestão, a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas planejados, ficou bastante prejudicada em função da inadequação dos indicadores atualmente utilizados, bem como da ausência de informações sobre a execução física, orçamentária e financeira especificamente do exercício examinado.

Nesse contexto e já ponderado o fato de que a CAIXA informou que estará providenciando a revisão dos indicadores para a gestão 2012, foi recomendado que o próximo relatório de gestão seja elaborado de forma que contenha informações sobre os resultados dos Objetivos e Metas maneira mais clara, precisa e detalhada.

O quadro abaixo, cujas informações foram extraídas do Relatório de Gestão e das informações apresentadas pela Unidade, demonstra a execução física e financeira dos principais programas e ações de responsabilidade da SNH, incluindo o FNHIS e o FAR:

560005 - Secretaria Nacional de Habitação					
Programa 0810 – Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H					
CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		
8098 - Cooperação para Capacitação Profissional e Assistência Técnica à Construção Civil	1	0	0%	-	-
8100 - Fomento aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil	3	3	100%	-	-
90EQ - Fomento aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil	1	1	100%	-	-
1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários					
0634 - (RAP 2007) Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	-	852	-	-	-
0644 - Apoio à Urbanização de	-	-	-	A ação 0644 foi convertida na ação 10S3.	-

Assentamentos Precários (Habitar-Brasil)					
10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários	83.423	52.597	63%	<p>(...) em 2007, as operações selecionadas tiveram um início de obra tardio e só a partir disso que as administrações locais se estruturaram para o desenvolvimento das intervenções. É importante lembrar, ainda, que as urbanizações de assentamentos precários são obras de grande envergadura e que exigem uma coordenação e capacidade de gestão elevadas dos entes executores. Portanto ainda é verificado um baixo índice de conclusão dessas operações.</p>	<p>Cabe destacar que embora as intervenções não estejam totalmente concluídas, várias etapas e metas intermediárias foram finalizadas e entregues à população, já trazendo benefícios à sociedade. Os dados hoje disponíveis em sistemas não captam essas realizações parciais, não sendo possível então uma sistematização das conclusões parciais.</p>
10S6 – Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários – FNHIS	24.993	16.693	67%	<p>Há ainda uma série de desafios a serem enfrentados pela Secretaria com a finalidade de aprimorar a gestão das ações voltadas a urbanização de assentamentos precários, podendo ser destacadas a necessidade de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dar continuidade aos investimentos em assentamentos precários; • Garantir continuidade e patamares de investimentos na produção habitacional; • Estruturar as capacidades do setor público e do setor produtivo da construção civil para o incremento da produção de unidades novas, a fim de atender a demanda demográfica e evitar que novas áreas de precariedade se formem nas cidades; • Estruturar o sistema de monitoramento e avaliação da política/programas habitacionais; • Estruturar cadastro único de demanda habitacional; • Fomentar os municípios para avançarem na implementação dos instrumentos de gestão fundiária indispensáveis para a provisão da moradia, de modo a garantir o acesso à terra urbanizada; • Assegurar qualidade, inovação tecnológica e sustentabilidade na 	

				produção habitacional.	
Programa 0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais					
0E64 – Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com até 50.000 Habitantes	-	-	-	A ação 0E64 é classificada como Operação Especial das quais resulta um produto e não geram contraprestação direta sobre a forma de bens e serviços.	-
00CX – Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais - Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR	-	-	-	A ação 00CX é classificada como Operação Especial das quais resulta um produto e não geram contraprestação direta sobre a forma de bens e serviços.	-
Ação 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas - Programa Nacional de Habitação Urbana	-	-	-	A ação 00CW é classificada como Operação Especial das quais resulta um produto e não geram contraprestação direta sobre a forma de bens e serviços.	-
00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR	-	-	-	Em relação a Ação 00AF é classificada como Operação Especial das quais resulta um produto e não geram contraprestação direta sobre a forma de bens e serviços.	-
Ação 00CY – Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS - Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - MCMV-E	-	-	-	Em relação a Ação 00CY é classificada como Operação Especial das quais resulta um produto e não geram contraprestação direta sobre a forma de bens e serviços.	-
Programa 9991 – Habitação de Interesse Social					
9483 - Arrendamento Residencial - PAR	26.665	-	0%	Não houve execução física e financeira para a ação 9483. Com a publicação da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR passou a receber aportes de	-

				recursos do orçamento geral da União, os quais foram destinados especificamente ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Assim, a partir da implementação do PMCMV, as operações realizadas por meio do FAR deram-se exclusivamente sob a forma de “alienação sem prévio arrendamento” e não mais sob forma de arrendamento residencial.	
9558 - Financiamento a Pessoas Físicas com Renda até 5 Salários Mínimos - Programa Carta de Crédito - Recursos FGTS	174.344	272.566	156%	-	-
9560 - Financiamento a Pessoas Físicas Organizadas em Cooperativas e Associações Populares (Programa Crédito Solidário - PCS)	6.667	50	1%	Com a publicação da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, alterada pela Lei 12.424, de 2011, o Fundo de Desenvolvimento Social - FDS passou a receber aportes de recursos do orçamento geral da União os quais, observado o disposto no art. 6º-A desta Lei, foram destinados a operacionalizar o PMCMV - Entidades.	-
9561 - Financiamento a Pessoas Jurídicas para Construção Habitacional para Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos - Apoio à Produção	4.741	76.050	1604%	O desempenho acima do previsto da ação advém, dentre outros fatores, do bom desempenho do PMCMV, do crescimento e estabilidade econômica do país; aumento da renda das famílias e conseqüente aumento da capacidade de pagamento das prestações, com crescimento das classes C e D, aliadas à boa oferta de crédito.	-
9559 - Financiamento ao Poder Público para Provisão Habitacional de Interesse Social - Pró-Moradia	-	-	-	Como as obras de habitação envolvem uma gama abrangente de metas que vão desde a implantação de obras de saneamento, equipamentos públicos e construção de unidades habitacionais até a regularização fundiária e trabalho social, os percentuais de execução das operações não traduzem exatamente o quê destas metas foi realizado e se já houve entrega aos beneficiários.	-

Programa 1321 – Habitação de Mercado					
9570 – Financiamento a Pessoa Física com Renda acima de 5 Salários Mínimos - Carta de Crédito	39.014	41.987	108%	O desempenho acima do previsto da ação advém, dentre outros fatores, do bom desempenho do PMCMV, do crescimento e estabilidade econômica do país; aumento da renda das famílias e conseqüente aumento da capacidade de pagamento das prestações, com crescimento das classes C e D, aliadas à boa oferta de crédito.	-
9572 – Financiamento a Pessoas Jurídicas para Construção Habitacional para Famílias com Renda acima de 5 Salários Mínimos - Apoio à Produção	8.851	12.442	141%	O desempenho acima do previsto da ação advém, dentre outros fatores, do bom desempenho do PMCMV, do crescimento e estabilidade econômica do país; aumento da renda das famílias e conseqüente aumento da capacidade de pagamento das prestações, com crescimento das classes C e D, aliadas à boa oferta de crédito.	-
90E8 – Financiamento Imobiliário Habitacional - SBPE	400.000	471.000	118%	O desempenho acima do previsto da ação advém, dentre outros fatores, do bom desempenho do PMCMV, do crescimento e estabilidade econômica do país; aumento da renda das famílias e conseqüente aumento da capacidade de pagamento das prestações, com crescimento das classes C e D, aliadas à boa oferta de crédito.	-

60005 - Secretaria Nacional de Habitação					
Programa 0810 – Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H					
CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão R\$	Execução R\$	Execução/ Previsão (%)		
8098 - Cooperação para Capacitação Profissional e	300.000,00	-	0,0%	Em consequência do contingenciamento de recursos a execução financeira do Programa foi limitada.	Investimentos privados referente a ação 90EQ.

Assistência Técnica à Construção Civil					
8100 - Fomento aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil	500.000,00	-	0,0%	Em consequência do contingenciamento de recursos a execução financeira do Programa foi limitada.	Investimentos privados referente a ação 90EQ.
90EQ - Fomento aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil	200.000.000,00	200.000.000,00	100,0%	Em consequência do contingenciamento de recursos a execução financeira do Programa foi limitada.	Esta restrição financeira não prejudicou as ações do PBQP-H, devido à intensa participação do setor privado – parceiro e beneficiário do programa – que assumiu a realização de boa parte das atividades. O montante dos investimentos não orçamentários (ação: 90EQ) alavancados pelos Projetos Estruturantes do PBQP-H (SiAC, SiMaC e SiNAT), junto ao setor privado, é de proximadamente R\$ 200 milhões anuais.
2272 - Gestão e Administração do Programa	200.000,00	3.176,50	1,6%	Contingenciamento.	Centralização desse tipo de despesa na ação 8785 Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).
1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários					
10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários	1.420.981.901,00	106.287.054,95	7,5%	Foi informado que as obras entram em contratação ao final do ano e os pagamentos só ocorrem nos anos seguintes, conforme as etapas de conclusão.	-
10S6 – Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários – FNHIS	421.827.311,00	47.138.414,74	11,2%	-	-

2272 - Gestão e Administração do Programa	1.000.000,00	23.857,22	2,4%	-	-
Programa 1136 – Fortalecimento da Gestão Urbana					
8873 - Apoio à Modernização Institucional dos Municípios para Atuação na Melhoria das Condições do Setor Habitacional no Segmento das Famílias de Baixa Renda	110.000.000,00	554.230,83	0,5%	-	-
Programa 0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais					
0E64 – Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com até 50.000 Habitantes	667.000.000,00	14.944.490,04	2,2%	-	-
00CX – Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais - Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR	400.000.000,00	-	0,0%	-	-
Ação 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas - Programa Nacional de Habitação Urbana	2.000.000.000,00	-	0,0%	A autorização para contratação está contida na legislação do Programa e o empenho se dá de acordo com a disponibilidade orçamentária anual que garante o desembolso no ato da contratação.	-
00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento	9.113.000.000,00	583.987.630,00	6,4%	-	-

Residencial – FAR					
Ação 00CY – Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS - Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - MCMV-E	470.000.000,00	-	0,0%	-	-
Programa 9991 – Habitação de Interesse Social					
9483 - Arrendamento Residencial - PAR	799.999.999,00	-	0,0%	-	-
9558 - Financiamento a Pessoas Físicas com Renda até 5 Salários Mínimos - Programa Carta de Crédito - Recursos FGTS	2.963.835.225,00	16.644.440.687,49	561,6%	O desempenho acima do previsto da ação advém, dentre outros fatores, do crescimento e estabilidade econômica do país; aumento da renda das famílias e conseqüente aumento da capacidade de pagamento das prestações, com crescimento das classes C e D, aliadas à boa oferta de crédito.	-
9560 - Financiamento a Pessoas Físicas Organizadas em Cooperativas e Associações Populares (Programa Crédito Solidário - PCS)	100.000.000,00	1.500.000,00	1,5%	-	-
9561 - Financiamento a Pessoas Jurídicas para Construção Habitacional para Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos - Apoio à Produção	94.840.203,00	4.834.687.324,00	5097,7%	-	-
9559 - Financiamento ao Poder Público para Provisão Habitacional de Interesse Social - Pró-Moradia	178.242.188,00	-	0,0%	A alocação orçamentária e a previsão de metas físicas para a ação 9559: Financiamento ao Poder Público para Provisão Habitacional de Interesse Social – Pro-Moradia, de acordo com o Anexo I, da Instrução Normativa nº 30, de 14 de julho de 2011, passa a ser realizada de forma nacional, sem segregação por unidade da federação.	-

				Contudo, o SIGPLAN não se ajustou a tal alteração, não guardando correlação com o ato normativo acima mencionado. (...) Ressalta-se ainda, que aplicação dos recursos entre suas modalidades de atuação – urbanização de assentamentos precários ou provisão habitacional – é decorrente da demanda apresentada pelos entes públicos na captação dos recursos, tomando ainda mais complexa a estipulação das metas.	
9556 - Financiamento para Urbanização de Assentamentos Precários/ PROMORADIA – FGTS	-	-	-	Os esclarecimentos acima prestados para a ação 9559 sobre a nova estruturação da alocação orçamentaria e a previsão de metas físicas conforme Anexo I, da Instrução Normativa nº 30, de 14 de julho de 2011, ser também aplicada à ação 9556: Financiamento para Urbanização de Assentamentos Precários/PROMORADIA – FGTS	-
Programa 1321 – Habitação de Mercado					
9570 – Financiamento a Pessoa Física com Renda acima de 5 Salários Mínimos - Carta de Crédito	987.945.074,00	3.528.454.710,00	357,2%	O crescimento da economia brasileira e a estabilidade econômica atingida pelo País nos últimos anos têm aquecido o mercado imobiliário e o conseqüente aumento dos preços dos imóveis;	-
9572 – Financiamento a Pessoas Jurídicas para Construção Habitacional para Famílias com Renda acima de 5 Salários Mínimos - Apoio à Produção	221.293.801,00	1.098.917.250,00	496,6%		-
90E8 – Financiamento Imobiliário Habitacional - SBPE	10.100.000.001,00	79.916.892.116,00	791,3%		-

560015 - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social			
Programa 1128 – Urbanização, Regularização, Fundiária e Integração de Assentamentos Precários			
CÓDIGO/ TÍTULO	Meta Física	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências

DA AÇÃO	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		Adotadas
10S6 – Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários – FNHIS	24.993	16.693	67%	Os resultados efetivos dos programas habitacionais sob gestão do Ministério das Cidades demandam prazos superiores a um ano para se concretizarem. Portanto, o efetivo benefício, calculado a partir da contratação em um determinado exercício, por conta dessa peculiaridade, nunca é alcançado no mesmo exercício, mas em exercícios posteriores.	-
0634 - (RAP 2007) Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	-	852	-	A ação 0634 foi convertida na ação 10S6. A execução dessa ação se deve a compromissos efetuados em exercícios anteriores.	-
Programa 9991 – Habitação de Interesse Social					
10SJ – Apoio à Habitação de Interesse Social	-	-	-	Assim como relatado na análise da execução da ação 10S3 – Ação 10S3 – Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários, observa-se uma parte considerável de obras paralisadas, também nota-se uma quantidade alta de contratos atrasados. O que se observa quando se avalia o banco de dados encaminhado pela CAIXA ao Ministério que parte dos casos são contratos que possuem problemas administrativos e não problemas na execução física da obra: reprogramação de projeto, obra concluída com pendências em trabalho social, prestação de contas ou regularização fundiária, pendência em trabalho social ou em prestação de contas.	-

560015 - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social					
Programa 1128 – Urbanização, Regularização, Fundiária e Integração de Assentamentos Precários					
CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão R\$	Execução R\$	Execução/ Previsão (%)		
10S6 – Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários – FNHIS	421.827.311,00	47.138.414,74	11,2%	Os resultados efetivos dos programas habitacionais sob gestão do Ministério das Cidades demandam prazos superiores a um ano para se concretizarem. Portanto, o efetivo benefício, calculado a partir da contratação em um determinado exercício, por conta dessa peculiaridade, nunca é alcançado no mesmo exercício, mas em exercícios posteriores; a mesma distorção ocorre se o efetivo benefício for calculado a partir da liberação de recursos, pois esta se refere a etapas de obras contratadas em	

				<p>exercícios anteriores, que não necessariamente se concluem e geram o efetivo benefício naquele ano.</p> <p>Este fato é ainda mais agravado pelo fato das contratações ocorrerem sempre ao final de cada exercício, fazendo com que os empenhos realizados em decorrência das referidas contratações apresentem efetividade nula em relação ao indicador “Número de Famílias Beneficiadas”, uma vez que, quando do empenho (realizado no aludido exercício de contratação) ainda não beneficiou qualquer família.</p> <p>O resultado do referido empenho (e da meta estabelecida a que está vinculado) só será efetivamente realizado cerca de dois a quatro anos depois, com a entrega das unidades habitacionais ou da conclusão das obras de melhoria das condições de habitabilidade das famílias beneficiadas.</p>
0634 - (RAP 2007) Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários				
Programa 9991 – Habitação de Interesse Social				
10SJ – Apoio à Habitação de Interesse Social	265.673.333,00	12.540.245,33	4,7%	Os resultados efetivos dos programas habitacionais sob gestão do Ministério das Cidades demandam prazos superiores a um ano para se concretizarem. Portanto, o efetivo benefício, calculado a partir da contratação em um determinado exercício, por conta dessa peculiaridade, nunca é alcançado no mesmo exercício, mas em exercícios posteriores.
8875 – Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social	20.000.000,00	126.598,61	0,6%	A baixa contratação se deve à modalidade implantada pela SNH de Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) . O percentual executado tem relação também com a continuidade dos contratos celebrados em execução. Os municípios tem dificuldades na execução dos contratos.

170966 - Fundo de Arrendamento Residencial					
Programa - 0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais					
CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão R\$	Execução R\$	Execução/ Previsão (%)		
00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR	9.113.000.000,00	583.987.630,00	6,4%	O Relatório do FAR centrou-se na avaliação plurianual de sua execução e não detalhou suas atividades no	

				exercício.	
Ação 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas - Programa Nacional de Habitação Urbana	2.000.000.000,00	-	0,0%	O Relatório do FAR centrou-se na avaliação plurianual de sua execução e não detalhou suas atividades no exercício.	

Observação: No Relatório de Gestão do FAR não houve informações sobre metas físicas das Ações do Programa 0909 - Operações Especiais: Outros Encargos Especiais, tendo sido informado apenas sobre as realizações das diversas modalidades do Prorgama Minha Casa Minha Vida.

560005 - Secretaria Nacional de Habitação					
Programa 0810 – Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H					
CÓDIGO/ TÍTULO DA AÇÃO	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)		
8098 - Cooperação para Capacitação Profissional e Assistência Técnica à Construção Civil	300.000,00	-	0,0%	Em consequência do contingenciamento de recursos a execução financeira do Programa foi limitada.	Investimentos privados referente a ação 90EQ.
8100 - Fomento aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil	500.000,00	-	0,0%	Em consequência do contingenciamento de recursos a execução financeira do Programa foi limitada.	Investimentos privados referente a ação 90EQ.
90EQ - Fomento aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil	200.000.000,00	200.000.000,00	100,0%	Em consequência do contingenciamento de recursos a execução financeira do Programa foi limitada.	Esta restrição financeira não prejudicou as ações do PBQP-H, devido à intensa participação do setor privado – parceiro e beneficiário do programa – que assumiu a realização de boa parte das atividades. O montante dos investimentos não orçamentários (ação: 90EQ) alavancados pelos Projetos

					Estruturantes do PBQP-H (SiAC, SiMaC e SiNAT), junto ao setor privado, é de proximadamente R\$ 200 milhões anuais.
2272 - Gestão e Administração do Programa	200.000,00	3.176,50	1,6%	Contingenciamento.	Centralização desse tipo de despesa na ação 8785 Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).
1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários					
0644 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários (Habitar-Brasil)				A ação 0644 foi convertida na ação 10S3.	
0B21				Foi encerrada.	
10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários	1.420.981.901,00	106.287.054,95	7,5%	Foi informado que as obras entram em contratação ao final do ano e os pagamentos só ocorrem nos anos seguintes, conforme as etapas de conclusão.	
10S6 – Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários – FNHIS	421.827.311,00	47.138.414,74	11,2%		
2272 - Gestão e Administração do Programa	1.000.000,00	23.857,22	2,4%		
Programa 1136 – Fortalecimento da Gestão Urbana					
8873 - Apoio à Modernização Institucional dos Municípios para Atuação na Melhoria das Condições do Setor Habitacional no Segmento das Famílias de Baixa Renda	110.000.000,00	554.230,83	0,5%		

Programa 0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais					
0E64 – Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com até 50.000 Habitantes	667.000.000,00	14.944.490,04	2,2%		
00CX – Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais - Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR	400.000.000,00	-	0,0%		
Ação 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas - Programa Nacional de Habitação Urbana	2.000.000.000,00	-	0,0%	A autorização para contratação está contida na legislação do Programa e o empenho se dá de acordo com a disponibilidade orçamentária anual que garante o desembolso no ato da contratação.	
00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR	9.113.000.000,00	583.987.630,00	6,4%		
Ação 00CY – Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS - Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - MCMV-E	470.000.000,00	-	0,0%		
Programa 9991 – Habitação de Interesse Social					
9483 - Arrendamento Residencial - PAR	799.999.999,00	-	0,0%		

9558 - Financiamento a Pessoas Físicas com Renda até 5 Salários Mínimos - Programa Carta de Crédito - Recursos FGTS	2.963.835.225,00	16.644.440.687,49	561,6%	O desempenho acima do previsto da ação advém, dentre outros fatores, do crescimento e estabilidade econômica do país; aumento da renda das famílias e conseqüente aumento da capacidade de pagamento das prestações, com crescimento das classes C e D, aliadas à boa oferta de crédito.
9560 - Financiamento a Pessoas Físicas Organizadas em Cooperativas e Associações Populares (Programa Crédito Solidário - PCS)	100.000.000,00	1.500.000,00	1,5%	
9561 - Financiamento a Pessoas Jurídicas para Construção Habitacional para Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos - Apoio à Produção	94.840.203,00	4.834.687.324,00	5097,7%	
9559 - Financiamento ao Poder Público para Provisão Habitacional de Interesse Social - Pró-Moradia	178.242.188,00	-	0,0%	A alocação orçamentária e a previsão de metas físicas para a ação 9559: Financiamento ao Poder Público para Provisão Habitacional de Interesse Social – Pro-Moradia, de acordo com o Anexo I, da Instrução Normativa nº 30, de 14 de julho de 2011, passa a ser realizada de forma nacional, sem segregação por unidade da federação. Contudo, o SIGPLAN não se ajustou a tal alteração, não guardando correlação com o ato normativo acima mencionado. (...) Ressalta-se ainda, que aplicação dos recursos entre suas modalidades de atuação – urbanização de assentamentos precários ou provisão habitacional – é decorrente da demanda apresentada pelos entes públicos na captação dos recursos, tornando ainda mais complexa a estipulação das metas.
9556 - Financiamento para Urbanização de Assentamentos Precários/				Os esclarecimentos acima prestados para a ação 9559 sobre a nova estruturação da alocação orçamentaria e a previsão de metas físicas conforme Anexo I, da Instrução Normativa nº 30,

PROMORADIA – FGTS				de 14 de julho de 2011, ser também aplicada à ação 9556: Financiamento para Urbanização de Assentamentos Precários/PROMORADIA – FGTS	
Programa 1321 – Habitação de Mercado					
9570 – Financiamento a Pessoa Física com Renda acima de 5 Salários Mínimos - Carta de Crédito	987.945.074,00	3.528.454.710,00	357,2%	O crescimento da economia brasileira e a estabilidade econômica atingida pelo País nos últimos anos têm aquecido o mercado imobiliário e o conseqüente aumento dos preços dos imóveis;	
9572 – Financiamento a Pessoas Jurídicas para Construção Habitacional para Famílias com Renda acima de 5 Salários Mínimos - Apoio à Produção	221.293.801,00	1.098.917.250,00	496,6%		
90E8 – Financiamento Imobiliário Habitacional - SBPE	10.100.000.001,00	79.916.892.116,00	791,3%		

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A avaliação dos indicadores teve como objetivo verificar a existência de indicadores e em caso positivo realizar uma avaliação desses indicadores considerando os aspectos da utilidade e mensurabilidade.

Da análise do Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Habitação - SNH verificou-se que não existem indicadores institucionais definidos.

A Unidade informou no Relatório de Gestão que foi instituído Grupo de Trabalho, por meio da Portaria n.º 237 de 12/05/2011, com objetivo de instituir indicadores de desempenho e que o prazo final para conclusão do trabalho é 06 de julho de 2012 conforme a Portaria n.º 12, de 05 de janeiro de 2012. Informou ainda que os indicadores inseridos no PPA para as ações do PAC e PMCMV, não são adequados para se mensurar a atuação deste, nem o impacto de seus programas.

Em relação ao FAR, verificou-se no seu Relatório de Gestão, que a unidade possui indicadores institucionais para medir os resultados alcançados pela gestão no exercício. Entretanto, conforme relatado pela própria Unidade, esses indicadores não estão sendo utilizados para subsidiar a tomada de decisão gerencial e, estão sendo revisados para que contemplem a real necessidade de monitoramento dos programas vinculados ao FAR e irão compor o próximo Relatório de Gestão.

Para o FNHIS considera-se que os indicadores dos Programas que executam as Ações com recursos do Fundo não auxiliam adequadamente a tomada de decisão e não contribuem para demonstrar a real condição de atuação da UJ, pois se tratam dos indicadores do PPA, para os quais foram identificadas inconsistências em relação aos resultados obtidos. A incapacidade dos índices em retratar a realidade causou a não apuração de dados para 2011, prejudicando o acompanhamento da evolução dos trabalhos

realizados. Pelas informações relatadas no relatório, considera-se que houve falhas na definição dos índices e na metodologia de apuração que não permite a adequada aferição anual.

Portanto, não houve a possibilidade de avaliar os resultados atingidos pelo FNHIS, no atingimento dos seus objetivos estratégicos, por meio de indicadores de desempenho da gestão.

2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

Na avaliação da gestão de recursos humanos da Unidade analisou-se: a força de trabalho existente; a regularidade dos pagamentos na área de pessoal; e a observância à legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, no que diz respeito ao cumprimento dos prazos previstos nos arts. 7º e 11 da IN/TCU n.º 55/2007.

Em relação à regularidade dos pagamentos na área de pessoal e ao cumprimento dos prazos previstos nos arts. 7º e 11 da IN/TCU n.º 55/2007 a análise foi feita apenas no Relatório da Secretaria Executiva, uma vez que cabe à Coordenação-Geral de Recursos Humanos, vinculada à Secretaria Executiva, exercer essas atribuições dentro do Ministério das Cidades.

No que se refere à força de trabalho disponível na Secretaria Nacional de Habitação, verificou-se, em análise ao Relatório de Gestão, que a Secretaria encerrou o exercício de 2011 com 98 servidores, sendo: 70 em cargo efetivo; 19 temporários; e 09 sem vínculo.

Dentre as situações que reduzem a força de trabalho, a Unidade apresentou os seguintes dados: 08 servidores cedidos; 02 servidores de licença remunerada e 01 de licença não remunerada, totalizando 11 servidores afastados. Por outro lado houve o aumento da força de trabalho com 03 servidores requisitados na Secretaria.

A Unidade informou no seu Relatório de Gestão que a Secretaria apresenta defasagem de servidores devido à alta evasão nos seus quadros. Informou ainda que essa defasagem prejudica as atividades de controle, monitoramento e avaliação da Secretaria e que essa carência de servidor é tanto para dedicação à atividade-fim, quanto para a atividade-meio.

Destaca-se que a insuficiência de recursos humanos vem sendo a causa de diversas constatações verificadas em auditorias realizadas por esta CGU.

Como ponto positivo na gestão de recursos humanos da Secretaria destaca-se o levantamento realizado em 2011 sobre os perfis desejados com objetivo de:

- Contribuir para a melhoria da gestão das ações da Secretaria, incluindo: planejamento estratégico, orçamentário e financeiro; definição e organização dos fluxos e procedimentos administrativos; definição de metodologia para acompanhamento das ações.
- Desenvolver ações que contribuam para a modernização da gestão das informações, permitindo compartilhamento e melhoria das bases de dados existentes entre os diversos agentes envolvidos na gestão dos programas da Secretaria.
- Desenvolver ações de planejamento para alocação e distribuição dos recursos para programas habitacionais. Elaborar relatórios de gestão e análises da execução dos programas.
- Desenvolver ações de apoio administrativo, inerentes a gestão das ações da Secretaria.
- Apoiar a construção da agenda de políticas públicas mediante a identificação e análise dos temas relevantes, dos problemas associados, dos cenários, dos interesses dos diversos atores e das implicações sócio-econômicas e legais.
- Formular planos, programas e ações governamentais capazes de traduzir as políticas públicas, detalhando as estratégias de implementação e definindo a organização e alocação dos recursos de toda a ordem.
- Implementar políticas, planos, programas e ações de governo orientados para o alcance dos resultados desejados com a máxima eficiência, buscando a coordenação de esforços e realizando o

monitoramento, com a adoção das medidas de correção necessárias no tempo devido.

- Avaliar a viabilidade, implementação, consequências, resultados e impactos das políticas, planos, programas e ações, de forma a reunir informações qualificadas para subsidiar a tomada de decisão.
- Implementar soluções adequadas para os desafios de trabalho, mobilizando os recursos necessários, com foco nos resultados das ações.
- Propor ferramentas e técnicas capazes de melhorar a estrutura e o funcionamento da organização, bem como as condições de gerenciamento e execução das políticas, planos, programas e ações.
- Elaborar a normatização de programas e manuais de instruções; planejamento, monitoramento e avaliação de projetos voltados à produção habitacional e urbanização de assentamentos precários, bem como gerenciamento de informações.

2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

QUADRO DE ANÁLISE SOBRE A AUTOAVALIAÇÃO REALIZADA PELA UJ E DA EQUIPE DE AUDITORIA SOBRE A AVALIAÇÃO REALIZADA

Componentes da estrutura de Controle Interno	Auto avaliação do gestor	Avaliação da Equipe de auditoria
Ambiente de Controle	3,66	não adequado.
Avaliação de Risco	3,1	não adequado.
Procedimentos de Controle	3	não adequado.
Informação e Comunicação	3,4	não adequado.
Monitoramento	3	parcialmente adequado.

A equipe de auditoria identificou insuficiência de dados para demonstrar com clareza as condições do sistema de controle interno da Unidade. As informações apresentadas pelo gestor estão inconsistentes e incipientes. Os documentos, citados pelo gestor, nas respostas à SA 201203973/003 não foram encaminhados. Estão ausentes as cópias do Plano de Longo Prazo, Plano Institucional, Regimento Interno, Organograma atualizado e a análise sobre os processos críticos para consecução de objetivos e metas. Conforme pode ser observado no resultados das pontuações dos componentes da estrutura de controles internos, no geral, as avaliações assinaladas pelo gestor no quadro “Estrutura de Controles Internos da UJ” do Relatório de Gestão foram neutras, isto é, a Unidade declarou que não tem condições de afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito nas afirmativas no contexto da SNH. Ao avaliarmos, os argumentos, informações e ponderações do gestor, constatamos que realmente não há segurança por parte da Secretaria em relação às atividades de controle. Em relação ao planejamento das atividades, contendo os objetivos e as metas, a Unidade apresentou o PPA 2012-2015 e informou que o Plano Institucional está contido no Plano de Habitação, inserido no PPA apresentado. No documento encaminhado anexo ao Ofício de resposta à SA 201203973/003, não foi encontrado o conteúdo referente ao Plano. Ressaltamos que não houve apresentação de documento referente ao planejamento do exercício de 2011, objeto do relatório de gestão para esta auditoria.

Para o componente de “**Ambiente de Controle**”, a pontuação de 3,66 é resultado de uma melhor

avaliação no que tange à percepção de que a legislação é suficiente e de conhecimento coletivo, e que os altos dirigentes compreendem os controles como essenciais aos objetivos e metas da Unidade. No entanto, pelas informações do gestor, verificamos que o ambiente de controle parece estar comprometido devido à pouca atenção da Unidade, ao conjunto dos servidores, no que se refere ao retorno demonstrado pelas condições de segregação de funções, participação, envolvimento, responsabilização e comunicação. A SNH afirmou que todos os servidores estão conscientes dos controles internos pela ciência da legislação e suas penalidades, porém, ao avaliar a existência de adequada segregação de funções nos processos da competência da UJ, se os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados e se a comunicação dentro da UJ é adequada e eficiente, o gestor não soube afirmar. Esta situação indica fragilidade nos controles internos e demonstra que a SNH não está atenta às condições de trabalho vivenciadas pelos diversos níveis hierárquicos, ao clima organizacional da UJ como um todo e aos resultados evidenciados por seus subordinados.

A “**avaliação dos riscos**” apresentou pontuação de 3,1, caracterizando-se pela variedade de percepções em relação às afirmativas. Pela avaliação do conjunto do componente, destaca-se, novamente, o foco do gestor na formalização dos procedimentos e regulamentos, porém, sem atenção à reflexão dos processos críticos, ao diagnóstico dos riscos, à identificação da probabilidade de ocorrência, mensuração, classificação dos riscos e elaboração das prioridades. Em relação à avaliação sobre a existência de prática na unidade da definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão e se a avaliação é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da UJ, ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo, a SNH afirmou que o fundamento descrito nas afirmativas é pouco aplicado em seu contexto. Nos argumentos expostos pela Secretaria, foi indicado que não é prática da Unidade a identificação da probabilidade de ocorrência em relação aos riscos, porém não foi comentada a razão. A Unidade fez referência em suas considerações, à estrutura de gestão do PAC, coordenada de maneira interministerial “*para assegurar o cumprimento de prazos e resultados; de gerenciar riscos, mediante identificação e solução de possíveis entraves na execução das intervenções; e de coordenar e articular ações do Governo Federal, dos governos municipais e estaduais e demais atores envolvidos*”. Porém, não apresentou o controle para as suas atividades como um todo. Destaca-se que a Unidade oscilou entre a parcial aplicação dos fundamentos deste componente em suas atividades e a neutralidade de avaliação. Essa autoavaliação sobre os riscos demonstra problemas no planejamento da Unidade. Pelo exposto, verifica-se que, além de não possuir prática reflexiva sobre suas atividades, a SNH pode estar sujeitando seu trabalho à demandas, extrapolando a definição de metas e objetivos. Deve ser ressaltado que, em que pese haver a formalização das metas e objetivos da Unidade, se não há reflexão sobre as dificuldades, os processos críticos, as considerações sobre mudanças internas e externas, de modo que o planejamento torna-se comprometido e não cumpre o seu papel, trazendo problemas para atingir os resultados pretendidos. Observa-se ainda que a SNH não fez menção ao acompanhamento e o tratamento que a Secretaria faz das recomendações expedidas pela SFC/CGU e das análises e determinações do TCU nos relatórios de gestão anuais. Compreendemos que as auditorias internas e externas podem contribuir com a atividade crítica da Unidade e demonstrar aspectos não atentados pelo gestor.

Para os “**Procedimentos de Controle**”, a Unidade se manifestou de forma unívoca para a impossibilidade de afirmar a proporção de aplicação dos fundamentos contidos nas afirmativas. A pontuação avaliada em todas as afirmativas é 3,0. Considerando os argumentos da Unidade, identificamos que a SNH considera o controle consistente com o Plano de Longo Prazo, em que pese ter assinalado avaliação neutra, porém não apresentou o plano. A Unidade apresentou o PPA 2012-2015, informando seus objetivos, metas e iniciativas, mas não incorporou o conjunto do planejamento estratégico da SNH. Levando em conta que o ano de exercício auditado é 2011, não foi possível considerar o documento para avaliação. Por tudo, compreendemos que os procedimentos de controle não são claros e não fazem parte da elaboração dos planejamentos da Secretaria. Ademais, inferimos que o planejamento da Unidade necessita tomar dimensão de longo prazo.

Sobre o componente “**Informação e Comunicação**”, no que tange às afirmativas sobre as informações relevantes para a UJ, em relação à sua identificação, documentação, armazenagem e comunicação às pessoas adequadas e em relação à qualidade das informações, a UJ avaliou como parcialmente aplicável

ao seu contexto. Para as outras afirmativas sobre a tempestividade das informações, atendimento às expectativas dos diversos grupos e indivíduos e diversos níveis hierárquicos, foi assinalada a avaliação neutra. A pontuação do componente é de 3,4. Essa avaliação suscita o entendimento de que há pouca avaliação e envolvimento dos altos dirigentes na garantia de informações precisas, acessíveis e apropriadas chegando aos diversos grupos e níveis hierárquicos da instituição. Essa postura prejudica o controle e não contribui para a execução das responsabilidades de forma eficaz. Em resposta a questionamento formulado nesse sentido pela CGU, a SNH informou que as *“orientações relevantes, que implicam em adequação a novas regras, são divulgadas por todos na internet, por correio eletrônico, ou mediante circulação em papel para ciência de todos os interessados (memorando circular)”*. Na comparação entre o que foi assinalado no quadro e respondido no subitem da SA, compreendemos que não é realizada reflexão sobre se os mecanismos utilizados estão adequados e são suficientes para as necessidades da UJ como um todo.

Para o componente de **“Monitoramento”** a Unidade autoavaliou como 3,0. A Secretaria abordou as Ações do PAC, mas não tratou do seu desenvolvimento em Ações que não se referem ao Programa de Aceleração do Crescimento, e em relação a todos os seus controles internos. Sobre a questão do controle e arquivamento dos documentos de cumprimento da execução física das Ações sob responsabilidade da SNH, a Unidade informou que esse arquivamento é feito pela CAIXA que atualiza as informações duas vezes por semana. Também informou que os gerentes dos departamentos da SNH são responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento dos contratos feitos pelos técnicos. Compreendemos que há um acompanhamento sendo feito, mas ressaltamos que a SNH é a UJ responsável pela execução dos Programas, assim como pelos resultados das atividades da CAIXA, na posição de entidade mandatária da União e, por isso, deve manter ativamente o controle e arquivo dos documentos referentes aos seus programas com constante monitoramento do que está sendo desenvolvido, em todas as fases.

Compreendemos que os resultados desta autoavaliação comprometem o diagnóstico da situação da Unidade e suscita atenção do gestor em relação ao seu sistema de controles internos. Recomendamos o planejamento estratégico da SNH, a reflexão crítica das atividades desenvolvidas e o envolvimento e participação dos servidores, dos vários níveis hierárquicos na elaboração, execução e avaliação dos procedimentos de controle da UJ. É importante que os altos dirigentes auscultem as condições da Unidade para que nos próximos relatórios sejam capazes de efetivamente avaliar a sua estrutura de controles internos.

Em relação à avaliação quanto à implantação de procedimentos de controle interno nas áreas/processos da UJ relacionadas ao planejamento e acompanhamento de Programas e Ações, consideramos que não foi possível realizar a avaliação sobre os instrumentos de controles administrativos existentes na Unidade relativos ao planejamento e acompanhamento dos Programas e Ações de Governo sob responsabilidade da SNH, tendo em vista a falta de informações detalhadas apresentadas aos questionamentos da equipe de auditoria, conforme descrito em Informação específica deste Relatório.

Ressalta-se novamente que em relação ao planejamento estratégico, a Unidade apenas encaminhou o PPA sem nenhuma informação ou explicação sobre o planejamento das atividades, tendo sido citado o Plano de Habitação. Entretanto, este não foi apresentado, de forma que não há como considerar o PPA como um planejamento estratégico. O PPA pode ser utilizado para auxiliar o atingimento das metas da Unidade, mas é um planejamento de médio prazo. O planejamento de longo prazo é relacionado aos objetivos da instituição, agregando outros parâmetros além dos programas, como a organização da própria instituição, a sua missão e seus valores, ultrapassando a visão de governo (voltada para a visão de estado). Apesar do PPA ter, em sua concepção a ligação entre governos, é no planejamento de longo prazo que você terá a orientação de como você elaborar cada PPA.

2.6 Avaliação da Sustentabilidade Ambiental em Aquisições de Bens e Serviços

Acerca da avaliação objetiva sobre a aderência da UJ em relação à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços, considerando na avaliação a abrangência da

adoção dos critérios, tendo em vista a quantidade de critérios atendidos, daqueles elencados, e também o universo de processos que atendem aos critérios, em relação ao total de processos do gênero, a Unidade informou, na página 7 do Relatório de Gestão que *“As informações sobre a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação e na contratação de bens e serviços conforme o Quadro A.10.1 do Anexo à Portaria TCU 123/2011 não foram apresentadas, pois os procedimentos para a aquisição e contratação descritas são realizados pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) da Secretaria Executiva do Ministério.”*.

Portanto, não houve a avaliação do item *“sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e serviços”* na auditoria de contas da Secretaria Nacional de Habitação.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Acerca da avaliação objetiva sobre a gestão de tecnologia da informação (TI) da UJ, destacando o planejamento existente, o perfil dos recursos humanos envolvidos, os procedimentos para salvaguarda da informação, a capacidade para o desenvolvimento e produção de sistemas e os procedimentos para a contratação e gestão de bens e serviços de TI, o Relatório de Gestão da Unidade, na página 7, informou que: *“A gestão da tecnologia da informação é centralizada na SPOA, dessa forma não foram incluídas neste relatório informações sobre o tema.”*

Portanto, não houve a avaliação do item *“gestão de tecnologia da informação (TI) da UJ”* na auditoria de contas da Secretaria Nacional de Habitação.

2.8 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Para realizar a avaliação sobre a situação das transferências mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, vigentes no exercício de referência, analisou-se:

- a consistência das informações prestadas pela Unidade no relatório de gestão;
- a observância, ou não, pela Unidade, do disposto nos artigos 11 e 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- a capacidade de Unidade em acompanhar/fiscalizar a aplicação dos recursos repassados mediante transferências voluntárias;
- os controles internos instituídos pela Unidade para cobrar, tempestivamente, o encaminhamento de Prestações de Contas pelas Convenientes/Contratantes;
- à efetividade das providências adotadas pelo gestor para apurar os atos passíveis de instauração de Tomada de Contas Especial em relação às transferências voluntárias concedidas; e
- à conformidade do chamamento público.

Em relação às informações que deveriam ser apresentadas no Relatório de Gestão, considera-se que a unidade não atendeu ao conteúdo determinado no item 6, do anexo II da DN TCU N.º 108/2010. Em análise ao Relatório de Gestão verificou-se que a Unidade não apresentou as informações sobre os instrumentos de transferências vigentes no exercício e nem tampouco as informações sobre a prestação de contas relativas aos convênios, termos de cooperação e contratos de repasse. A Unidade apenas relatou que essas informações seriam apresentadas no Relatório de Gestão da Caixa Econômica Federal - Mandatária da União – Unidade Gestora 175004, apresentado pela Secretaria Executiva do Ministério

das Cidades.

Além disso na parte em que a Unidade deveria fazer uma análise crítica sobre a situação da gestão das transferências vigentes no exercício e seus efeitos no médio e longo prazo não foi apresentada a abordagem mínima determinada pelo TCU, tendo sido relatado apenas as dificuldades encontradas na gestão dos contratos e convênios e algumas medidas adotadas para superar essas dificuldades.

Quanto à verificação do atendimento ao estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, em função da capacidade operacional da equipe de auditoria, foi analisado apenas um convênio (SIAFI nº 757937), tendo sido constatado, nesse caso, o atendimento aos artigos citados.

Destaca-se que a grande maioria das transferências voluntárias realizadas pelo Ministério das Cidades é feita por meio de contratos de repasse. Nesses casos a verificação do atendimento ao estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000 ficou prejudicada em função dessa checagem (atendimento do determinado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101/2000) ser feita pela Caixa Econômica Federal, que é a Empresa contratada para exercer a função de Mandatária da União e não pelo Ministério das Cidades.

Com a finalidade de avaliar quanto à objetividade os critérios adotados para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional para o chamamento público de convenientes entidades privadas sem fins lucrativos, conforme Art. 5º do Decreto 6.170/2007, verificou-se em consulta ao SICONV se a Unidade realizou transferências voluntárias com entidade privada sem fins lucrativos, no exercício examinado. Da pesquisa realizada verificou-se que 73 contratos de repasse foram firmados pela Unidade com entidades privadas sem fins lucrativos no exercício examinado. Da análise das informações apresentadas pela Unidade e em consulta ao site do Ministério das Cidades verificou-se que o chamamento público realizado na seleção das entidades privadas contemplou o mínimo determinado pelo art. 5º da Portaria Interministerial nº 127/2008, dessa forma, considera-se que foi atendido o art. 5º do Decreto citado.

Quanto à verificação do atendimento ou não, pela Unidade, da Lei nº 12.309/2010, que estabelece a obrigatoriedade de registro das informações referentes a contratos e convênios ou outros instrumentos congêneres estarem disponíveis e atualizadas, respectivamente, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria – SICONV, destaca-se que essa análise será apresentada no Relatório de Auditoria da Secretaria Executiva em função de ser aquela Secretaria a responsável por registrar essas informações nos SIASG e no SICONV.

No que se refere aos controles internos instituídos pela Unidade na gestão das transferências voluntárias, verificou-se diversas deficiências relacionadas principalmente à ausência de acompanhamento das atividades de responsabilidade da CAIXA. As impropriedades verificadas foram:

- DESCUMPRIMENTO DOS NORMATIVOS QUE REGULAM AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS, TENDO EM VISTA A NÃO INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO PRAZO PREVISTO EM NORMATIVO;
- ATUAÇÃO INEFICIENTE DA SNH EM RELAÇÃO À CAIXA, GERANDO GRANDE QUANTIDADE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA SITUAÇÃO DE “A APROVAR” E “A COMPROVAR”; e
- MANUTENÇÃO DE ELEVANDA QUANTIDADE DE CONTRATOS COM PROBLEMAS AO LONGO DOS EXERCÍCIOS 2009, 2010 E 2011.

Por fim destaca-se que, em relação ao acompanhamento da execução dos recursos transferidos mediante convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, a Unidade informou que não faz fiscalização “in loco” e que o acompanhamento das obras é feito pela CAIXA. A Unidade informou ainda que em casos específicos técnicos da SNH fazem monitoramento no local, que consiste em visitas

locais eventuais, para conhecimento das obras e da dimensão da intervenção que está sendo executada. A Unidade não apresentou a relação dos monitoramentos realizados e também não informou sobre a situação de fiscalização dos convênios, que são instrumentos firmados sem a participação da CAIXA.

2.9 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Acerca da avaliação da regularidade dos processos licitatórios realizados pela UJ, foi analisado um único processo, relativo à concorrência nº 01/2011, que resultou na contratação do CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE PLANEJAMENTO – CEBRAP, para realização de serviços de consultoria de pessoa jurídica para: (a) revisão da metodologia de indicadores e variáveis utilizadas no estudo sobre as capacidades administrativas dos municípios brasileiros no setor habitacional; (b) atualização de estudos com dados recentes; (c) realização de workshops; (d) publicação do estudo; e (e) orientações para aprimoramento da coleta de dados, variáveis e indicadores. Valor contratado foi de R\$ 295.000,00

A análise do processo constatou fragilidades nos controles referentes ao recebimento dos produtos contratados, já que os produtos foram elaborados por equipe divergente da prevista no edital e composta por profissionais considerados inabilitados pela comissão de licitação.

2.10 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Acerca da avaliação da gestão do uso dos cartões de pagamento do governo federal, o Relatório de Gestão da Unidade, na página 7, informou que: *“A informação sobre a utilização de cartões de pagamento do governo federal (CPGF), conforme estabelecem os Quadros A.13.1 e A.13.2 do Anexo à Portaria TCU 123/2011 não se aplica a este relatório, pois nenhum dos servidores em exercício na SNH possui autorização para utilização do referido cartão.”*

Portanto, não houve a avaliação do item *“gestão do uso dos cartões de pagamento do governo federal”* na auditoria de contas da Secretaria Nacional de Habitação.

2.11 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Acerca da avaliação dos registros de passivos sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos, o Relatório de Gestão da Unidade, na página 7, informou que: *“O Item 3 - Informações sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos: não se aplica ao presente relatório.”*

Portanto, não houve a avaliação do item *“registros de passivos sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos”* na auditoria de contas da Secretaria Nacional de Habitação.

2.12 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar

Acerca da avaliação da conformidade da manutenção do registro de valores em restos a pagar não processados com o disposto no artigo 35 do decreto 93.872/86, ou legislação que o altere, e no Decreto nº 7.468, de 28 de abril de 2011, apresentamos o total de empenhos inscritos em restos a pagar pela Unidade (UG 560005 e 560015), e a amostra tratada pela equipe de auditoria:

SALDO INICIAL DE RESTOS A PAGAR	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	PERCENTUAL ANALISADO	% de RPNP com
---------------------------------	--------------------------------	----------------------	---------------

PAGAR PROCESSADOS EM 2011 (A)	NÃO ANALISADOS (B)	(B)/(A)	inconsistência
8.704.954.192,90	6.419.264.798,11	73%	0,25%

A análise realizada, a partir de amostra não-probabilística elaborada pela equipe de auditoria de inscrições de restos a pagar não processados realizadas pela Unidade, indicou que houve falha na manutenção das notas de empenho nº 2007NE000008, 2007NE000009, 2008NE000005, 2008NE000016 e 2008NE000018, tendo em vista que as mesmas serão canceladas pelo encerramento do Programa de Subsídio a Habitação, assim como da nota de empenho nº 2007NE800001, devido ao fim do Projeto BRA/00/043.

Portanto, consideramos que a SNH deve reavaliar o monitoramento que realiza nos empenhos que estarão vencendo ao final do exercício, para evitar a inscrição em restos a pagar de recursos que não terão utilização como os acima descritos.

2.13 Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas

Acerca da avaliação objetiva sobre o cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/1993 pela UJ, o Relatório de Gestão da Unidade, na página 65, informou que: *“As informações sobre o cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993 está apresentada no Anexo V.”*

Em análise ao referido Anexo V, verificamos que consta da folha 151 do Relatório, o Quadro A.8.1 - Demonstrativo do cumprimento, por autoridades e servidores da UJ, da obrigação de entregar a DBR, informando o quantitativo de servidores que entregaram a declaração de bens e rendas e o momento da ocorrência (Posse ou Início do exercício de Função ou Cargo, Final do exercício da Função ou Cargo, Final do exercício financeiro)

Em relação à avaliação dos registros das declarações apresentadas, informamos que essa análise consta do Relatório de Auditoria Anual de Constas nº 201203949, relativo à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades.

2.14 Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial

Em relação à avaliação objetiva sobre a gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ classificado como “Bens de Uso Especial” de propriedade da União ou locado de terceiros, consta na página 7 do Relatório de Gestão a informação de que *“As informações sobre a gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da SNH, classificados como “Bens de Uso Especial”, de propriedade da União ou locado de terceiros conforme estabelecem os Quadros A.11.1, A.11.2 e A.11.3 do Anexo à Portaria TCU 123/2011 não foram informadas, pois as referidas informações não se aplicam à situação patrimonial da unidade. A gestão do patrimônio imobiliário do Ministério é feita pela SPOA.”*

Portanto, não houve a avaliação do item “gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ classificado como “Bens de Uso Especial” de propriedade da União ou locado de terceiros” na auditoria de contas da Secretaria Nacional de Habitação.

2.15 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Em relação à avaliação da gestão da unidade jurisdicionada sobre as renúncias tributárias praticadas, consta na página 7 do Relatório de Gestão apenas a informação de que *“Como não se aplicam à Unidade Jurisdicionada sobre a qual versa o presente relatório, foram, também, omitidos os itens de 7 a 14 do Anexo “A” da DN TCU nº 108/2010.”* Ressalta-se que, de acordo com o referido Anexo A da DN TCU nº 108, o item relativo a apresentação de Informações sobre Renúncia Tributária é o item 14. *(Informações sobre Renúncia Tributária contendo declaração do gestor de que os beneficiários diretos da renúncia, bem como da contrapartida, comprovaram, no exercício, que estavam em situação regular em relação aos pagamentos dos tributos juntos à Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e à Seguridade Social)*

Portanto, não houve a avaliação do item “renúncias tributárias praticadas” na auditoria de contas da Secretaria Nacional de Habitação. Ressalta-se ainda que, nos Relatórios de Gestão do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), consta a informação de que, para o item Informações sobre Renúncia Tributária, que o mesmo “Não se aplica à natureza jurídica da UJ.”.

2.16 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em avaliação ao cumprimento, pela Unidade Jurisdicionada, das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União e das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União, verificamos que, em relação às deliberações do TCU para a SNH, houve no Relatório de Gestão a apresentação de providências para os Acórdãos identificados em busca no sítio eletrônico do TCU em 2012. Também foi realizado um levantamento sobre as decisões do TCU de 2011 que apresentaram deliberação para atuação da CGU a respeito de instrumentos de transferência, Ações ou Programas de Governo sob responsabilidade da SNH. As medidas adotadas pela CGU constam de Informação específica deste Relatório.

2.17 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A respeito do cumprimento das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em 2011, restaram algumas pendências em relação às providências adotadas pela Unidade para as constatações 15 (indicadores) e 42 (pendências em contratos de repasse antigos) do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108914, relativo ao exercício 2010. Para a Constatação 12 (de falhas construtivas e de baixa qualidade dos materiais empregados na execução de obras) do citado Relatório, não houve consenso a respeito da recomendação entre este Órgão de Controle Interno e a SNH, sendo que também não foram apresentadas informações adicionais sobre a criação do grupo de trabalho para tratar da qualidade das obras, citado no Plano de Providências. Portanto, consideramos que as providências informadas pela SNH para este caso não estão acatadas e que ainda deverão ser tratadas em plano de providências permanente.

2.18 Conteúdo Específico

Em que pese o TCU não ter citado na DN TCU nº 117/2011 a obrigatoriedade de análise, pelo Controle Interno, do conteúdo específico do Relatório de Gestão (a ser elaborado conforme a Parte C – Conteúdo Específico Por Unidade Jurisdicionada Ou Grupo de Unidades Afins do Anexo II da DN TCU Nº 108/2010), bem como os roteiros de análise a serem adotados, devem ser efetuadas as devidas análises, a equipe de auditoria analisou se ocorreu o devido cumprimento do item 33 da parte C da DN TCU Nº 108/2010, que determinou à Unidade a inclusão do Relatório de demonstrativo das obras atrasadas e as paralisadas ao longo do exercício, contendo, no mínimo as seguintes informações:

- a) Número do contrato de repasse;
- b) Proponente;
- c) Objeto, vigência e valor;
- d) Providências adotadas para o caso das obras atrasadas e paralisadas;
- e) Resultados advindos dessas providências;
- f) Posição de cada obra em 31 de dezembro do exercício de competência do relatório de gestão.

Em análise as informações contidas no Relatório de Gestão, Consideramos que o conteúdo específico solicitado não foi regularmente atendido, tendo em vista que não houve a inserção de um item no Relatório da SNH contendo a completude das informações solicitadas pelo TCU (não foram sistematizadas em um item específico, como demandou o TCU), estando a relação das obras paralisadas e atrasadas inseridas no Relatório da CAIXA, e as providências relatadas inseridas em outros itens do Relatório.

2.19 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões 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/DF, 27 de julho de 2012.

Nome: LARISSA BARBOSA MEDEIROS COSTA

Assinatura:

Nome: MARCELO MONTALVAO REIS

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades

Unidade Auditada: SECRETARIA NAC. DE HABITACAO MCIDADES

Exercício: 2011

Processo: 80000.011714/2012-24

Município - UF: Brasília - DF

UCI Executora: SFC/DIURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades

1. URBANIZ.REGU.FUND.INTEGRAÇÃO ASSENT.PRECÁRIOS

1.1. Subárea - APOIO À URBANIZAÇÃO ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

1.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

1.1.1.1. Informação

Tendo em vista a necessidade de indicar a Programação e Módulo-Tipo (Ação de Governo) para cada fato informado ou constatado neste relatório, selecionamos o 10S3 – Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários, vinculado à 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários, para introduzir a apresentação dos resultados obtidos pela Unidade no exercício 2011, tendo em vista a sua relevância nas atividades tratadas pelos registros de auditoria presentes nos itens a seguir deste Relatório.

a) Finalidade da Programação e Módulo-Tipo objeto de avaliação:

Apoiar o poder público para melhorar a condição de vida das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários, desenvolvendo ações de regularização fundiária, urbanização e desenvolvimento comunitário.

b) Tipo do Módulo-tipo objeto de avaliação (meio ou finalístico):

Projeto

c) Implementação do Módulo-Tipo / Descrição do Módulo-tipo:

O Ministério das Cidades publica Portaria com manual de instruções, contendo as diretrizes e procedimentos operacionais. Estados, Distrito Federal e Municípios (executor) encaminham ao Ministério das Cidades pleito, na forma de consulta prévia. O Ministério enquadra e seleciona a proposta, autorizando a Caixa Econômica Federal - CEF a contratar a operação. Descentraliza os créditos orçamentários para que a CEF emita nota de empenho, comunique o executor, receba e analise documentos técnicos, jurídicos e institucionais para formalização do contrato de repasse. O executor realiza processo licitatório, inicia a execução do objeto, após autorização do Ministério das Cidades. O Ministério das Cidades libera, em parcelas, recursos financeiros para pagamento das etapas executadas, em conformidade com a medição atestada pela CEF e a prestação de contas apresentada pelo Executor.

1.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.2.1. Informação

Avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade Jurisdicionada.

Acerca da avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade Jurisdicionada para avaliar o desempenho da sua gestão, a equipe de auditoria analisou o Relatório de Gestão com o intuito de verificar os seguintes pontos, conforme orientação da DN TCU nº 117/2011 (conteúdo do Relatório de Auditoria de Contas):

- a) capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir, inclusive, de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;
- b) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
- c) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade;
- d) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;

A Portaria TCU nº 123/2011, que orientou as Unidades Jurisdicionadas quanto ao preenchimento dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2011, apresenta para o item 2.4.7 do Relatório, referente aos Indicadores Institucionais, as seguintes orientações:

“o gestor deverá apresentar os indicadores institucionais desenvolvidos pela UJ para medir os produtos, serviços e resultados alcançados pela gestão no exercício.

Esses indicadores deverão vir acompanhados de explanação sucinta sobre as suas fórmulas de cálculo, considerando a sua utilidade e mensurabilidade. Para efeito desta instrução, considera-se:

Utilidade: *Utilização efetiva do indicador em processo de tomada de decisão gerencial que afete o desempenho da UJ. A utilidade de um indicador está diretamente relacionada à sua representatividade em medir o fenômeno-objeto, isto é, computar em uma única expressão as múltiplas variáveis correlacionadas com o fenômeno-objeto. Um indicador é útil quando ele “traduz” para o observador do fenômeno-objeto uma situação relacionada com o seu interesse de análise. Por exemplo, um indicador que meça a relação entre número de professores e número de alunos por classe de estudo é útil para se examinar a economicidade dessa relação, mas pode não ser útil para se examinar a eficácia dessa relação, observando-se que estudos indicam a existência de forte correlação entre o número de professores e de alunos em classe como fator importante na eficácia do ensino ministrado. Nesse sentido, a utilidade de um indicador pode ser claramente percebida quando esse indicador é utilizado como referência para a tomada de decisões gerenciais que afetem o desempenho da UJ.*

Mensurabilidade: *Viabilidade efetiva de o fenômeno-objeto ser medido por intermédio de um indicador. A mensurabilidade de um indicador decorre principalmente da conjugação de três (3) fatores associados à produção do indicador, quais sejam: complexidade, auditabilidade e*

economicidade. Um indicador com boa mensurabilidade deverá possuir um grau de complexidade proporcional ou menor que o fenômeno-objeto, deverá ser auditável por terceiros, permitindo que os mesmos resultados sejam alcançados com base nas mesmas informações utilizadas pela UJ, e deverá ser econômico, isto é, o custo de produção do indicador deverá ser proporcional ao custo associado ao fenômeno-objeto que se deseja analisar. Não existem valores definidos para a relação entre o custo de produção do indicador e o custo associado ao fenômeno, mas indicativos internacionais apontam que o custo total de medição não deve ultrapassar 5% do valor do fenômeno-objeto a ser medido.”

Em análise ao Relatório de Gestão da SNH, consta a informação de que não há indicadores de desempenho da gestão instituídos pela Unidade, sendo relatado que “O Ministério das Cidades por meio da Portaria nº 237, de 12 de maio de 2011, instituiu “Grupo de Trabalho com o objetivo de definir e parametrizar indicadores de desempenho, controláveis e quantificáveis, voltados para mensurar, acompanhar e avaliar sistematicamente os Programas geridos pelo Ministério das Cidades, tanto nas ações custeadas por recursos do Orçamento Geral da União como nas financiadas com recursos não orçamentários”.”

Sobre o Grupo de Trabalho - GT, foi ainda informado que:

“O GT com objetivo de apurar a eficiência “institucional” na execução das políticas públicas, propôs um conjunto de indicadores de contexto, processo e produto considerando as perspectivas da sociedade, administração e processos internos. Dessa forma, destacam-se alguns dos objetivos estratégicos na implantação destes indicadores:

- Assegurar a normatização dos procedimentos para seleção, contratação e execução no âmbito dos Programas geridos pela SNH;*
- Assegurar a qualidade do processo de seleção dos investimentos;*
- Realizar a formalização dos contratos e convênios de forma eficaz;*
- Promover a melhoria na execução dos contratos de repasse;*
- Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS;*
- Ampliar o acesso à habitação das famílias com renda mensal até 3 Salários Mínimos, por meio da produção e requalificação de unidades habitacionais;*
- Promover a melhoria de Unidades Habitacionais localizadas na área rural; e*
- Elevar os patamares da qualidade da construção civil.*

Para alcançar esses objetivos, a definição de indicadores deve incorporar as diversas finalidades e necessidades para a tomada de decisão, portanto, é necessário obter indicadores sob diversas óticas: estratégica, tática, operacional, financeira, entre outras.

Dessa forma, a definição de uma cesta de indicadores deve atender a exigência de avaliar o desempenho institucional, assim como deve estar organizada de forma que permita aos gerentes a sua interpretação e gere informação relevante para a tomada de decisão.

Os trabalhos do GT estão em fase final e serão implantados indicadores de desempenho utilizando a metodologia do Balanced ScoreCard – BSC adaptado à Administração Pública (BSC.GOV). Os indicadores de desempenho contribuirão tanto para a revisão dos indicadores do Plano Plurianual quanto para a avaliação de desempenho institucional das unidades do Ministério das Cidades.

Os indicadores englobaram diversas perspectivas de atuação, uma vez que foram propostos indicadores tanto na perspectiva da sociedade quanto da administração e de processos internos, e também a metodologia utilizada permite o alinhamento dos indicadores aos objetivos estratégicos da Secretaria e do Ministério.

O prazo final para conclusão do trabalho é 06 de julho de 2012 conforme a Portaria nº 12, de 05 de janeiro de 2012.

É importante ressaltar a existência dos indicadores de desempenho da CAIXA para avaliar e monitorar a evolução dos empreendimentos contratados visando minimizar a ocorrência de eventos que possam comprometer o desempenho desejado.”

Em análise às informações presentes no Relatório de Gestão, verificamos que há certo desencontro nos dados prestados em relação à definição dos indicadores institucionais da Secretaria, uma vez que não foram citados quais indicadores foram propostos/definidos pelo GT, sendo que em outros momentos é informado que *“Os trabalhos do GT estão em fase final”, ou que “Os indicadores englobaram diversas perspectivas”, ou ainda que “foram propostos indicadores tanto na perspectiva da sociedade quanto da administração”,* levando a entender que os indicadores já foram definidos, apesar de não terem sido mencionados.

Outro ponto que gerou dúvidas pela equipe de auditoria foram os objetivos estratégicos definidos na implantação dos indicadores. Foram apresentadas vários objetivos (como por exemplo *Ampliar o acesso à habitação das famílias com renda mensal até 3 Salários Mínimos, Promover a melhoria de Unidades Habitacionais localizadas na área rural, Elevar os patamares da qualidade da construção civil, etc*), porém sem o detalhamento a respeito da forma como os indicadores contribuirão para o atingimento dessas metas.

Ressalta-se ainda a informação sobre a *“existência dos indicadores de desempenho da CAIXA para avaliar e monitorar a evolução dos empreendimentos contratados visando minimizar a ocorrência de eventos que possam comprometer o desempenho desejado”*. Não foram citados quais são esses indicadores ou os índices atingidos no exercício.

Portanto, não houve a possibilidade de avaliar os resultados atingidos pela SNH, no desempenho da sua missão institucional, por meio de indicadores de desempenho da gestão.

Sobre a ausência de indicadores, por ser um problema verificado em todo o Ministério das Cidades, será inserida uma constatação no Relatório da Secretaria Executiva.

1.1.3. Assunto - ATUAÇÃO DA CGU - NO EXERCÍCIO

1.1.3.1. Informação

Verificação das providências adotadas pelo gestor para atender às recomendações apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108914 relativo ao exercício 2010.

Com o objetivo de verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pelas Unidades da Controladoria-Geral da União, foi realizada análise no Relatório de Gestão 2011 da Secretaria Nacional de Habitação – SNH, conforme o estabelecido no procedimento para a Auditoria de Gestão, com verificação das providências adotadas pelo gestor para atender às recomendações apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108914 relativo ao exercício 2010, identificadas na tabela abaixo:

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do relatório	Situação atual das recomendações	Item específico da parte “achados de auditoria” do Relatório
201108914	1.1.2.1 - Contratos de repasse assinados entre 2000 e 2009 ainda não tiveram suas obras iniciadas.	Atendida	Não se aplica
201108914	1.2.2.2 - Contratos de repasse que tiveram suas obras paralisadas entre 1999 e 2009, continuam na mesma situação em abril/2011.	Atendida	Não se aplica
201108914	1.2.2.3 - Na execução da Ação 10S3 – Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários, do Programa 1128 – Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, só foi efetivamente realizado 57,24% da meta física prevista.	Pendente de atendimento, com impacto na gestão.	Item 1.1.2.1
201108914	1.2.3.8 - Falta de atendimento à recomendação anterior da CGU e não adoção de providências.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão	Item 1.1.3.3
201108914	Item nº 1.2.3.9 - Falta de atendimento a recomendações de relatórios anteriores.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão	Item 1.1.3.2

201108914	Item nº 1.2.5.2 - Fragilidades na supervisão da execução dos contratos de repasse do Programa 1128, levando a grande número de contratos cujas obras apresentam problemas.	Atendida	Não se aplica
201108914	Item nº 1.2.5.3 - Firmados novos Contratos de Repasse em valor superior a R\$ 456,3 milhões com 24 municípios que tinham obras paralisadas.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão	Não se aplica
201108914	Item nº 1.2.5.4 - Falta de atuação sobre Contratos de Repasse dos exercícios 2007 e 2008 com obras paralisadas/atrasadas/não iniciadas.	Atendida	Não se aplica
201108914	Item nº 1.2.5.5 - 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.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão	Não se aplica
201108914	Item nº 2.1.2.2 - Improriedades na inscrição de Restos a Pagar.	Atendida	Não se aplica

A seguir, apresentamos um detalhamento melhor das providências que foram consideradas acatadas pela equipe de auditoria ou que não resultaram em impacto na gestão:

Constatações	Recomendações	Providências Adotadas	Análise da CGU
Item nº 1.1.2.1, Constatação nº (13) - Contratos de repasse assinados entre 2000 e 2009 ainda não tiveram suas obras iniciadas.	1) Altere os Manuais de Contratação passando a exigir na seleção/contratação apresentação de projeto básico, licenciamento ambiental e titularidade da área de intervenção;	A SNH esclareceu ao órgão de controle interno que, desde 2010, os manuais do Ministério das Cidades já contemplam as alterações recomendadas. Nos termos da disposição contida no item 6.1.2, c, do Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades não inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, exercício de 2010, a seguir transcrita, especifica a documentação necessária à contratação, que deve ser	As providências adotadas foram acatadas pela Controladoria-Geral da União, conforme ata da reunião de revisão do Plano de Providências Permanente, realizada em 05/12/2011

apresentada à Caixa Econômica Federal - CAIXA pelo proponente:

“c) No caso de obra: Estudos Preliminares e Projeto Básico de engenharia, (...) observado ainda o disposto no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993;”

O manual a que se refere o parágrafo anterior contempla, igualmente, dentre a documentação a ser apresentada à CAIXA:

“(…) 6.1.1. (…)

(…)

f) Licença Ambiental, conforme legislação em vigor;

(…) 6.1.2. (…)

b) Documentação comprobatória da titularidade da área, conforme o caso, de modo que reste comprovado o exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o Contrato de Repasse tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel;”

Na ata da reunião de revisão do Plano de Providências Permanente, realizada em 05/12/2011, a CGU assim se manifestou:

“A CGU acatou a providência informada em relação à questão da exigência de projeto básico prevista em manual para contratação e execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades não inseridos no PAC e no FNHIS. Solicitamos ainda a informação acerca da possibilidade de implementação da exigência de

licenciamento ambiental e titularidade da área de intervenção;

A esse respeito, a SNH informou que os controles previstos nos normativos atuais para as contratações não integrantes do PAC são definidas pela Secretaria Executiva, no âmbito de todo o Ministério, e que eventuais alterações devem ser procedidas em instâncias superiores. Informou ainda sobre o processo de cancelamento de restos a pagar até o exercício 2006, sendo que para 2007, 2008 e 2009, os empenhos ficaram preservados para os casos em que as obras já estavam iniciadas.”

Além dos esclarecimentos prestados na citada reunião, cumpre reafirmar que tanto a Licença Ambiental quanto a documentação comprobatória de titularidade da área são exigências já previstas no referido Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades não inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, exercício de 2010, itens 6.1.1., f, e 6.1., b, respectivamente.

Por oportuno, reitera-se à CGU a solicitação já manifestada na aludida reunião que, quando do envio de constatações envolvendo contratos específicos, como no caso em apreço, sejam estes relacionados por seus respectivos números, de modo a facilitar sua identificação, assim como possibilitar melhor compreensão das recomendações e adoção das providências.

<p>2) Estipule valores mínimos do contrato de repasse para cada ação orçamentária, de modo a garantir sua viabilidade de execução.</p>	<p>Em agosto de 2011 a SNH informou que estava aguardando os resultados do grupo de trabalho responsável pela proposta de alteração da IN 127/2008, composto pela Controladoria-Geral da União, Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda (STN, PGFN), Ministério do Turismo, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e outros.</p> <p>Em 28/11/2011 foi publicada a Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011, que, em seu Art. 10 estipulou valores mínimos para a celebração de convênios, conforme se transcreve:</p> <p>“Art. 10. É vedada a celebração de convênios:</p> <p><i>I - com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou, no caso de execução de obras e serviços de engenharia, exceto elaboração de projetos de engenharia, nos quais o valor da transferência da União seja inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);</i></p> <p>(...)”</p> <p>Tendo em vista que a medida adotada na referida portaria interministerial teve a participação da Controladoria-Geral da União, a SNH considera que os limites nela estabelecidos são os que esta, em conjunto com os demais órgãos representados no aludido grupo de trabalho,</p>	<p>As providências adotadas foram acatadas pela Controladoria-Geral da União, conforme ata da reunião de revisão do Plano de Providências Permanente, realizada em 05/12/2011</p>
--	---	---

houve por bem considerar factíveis.

Na ata da reunião de revisão do Plano de Providências Permanente, realizada em 05/12/2011, a CGU se manifestou da seguinte forma:

“A CGU informa que a recomendação foi implementada com a publicação da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, que revogou a Portaria nº 127 e estabeleceu o valor mínimo de R\$ 250.000,00 para execução de obras e serviços de engenharia, exceto elaboração de projetos de engenharia. Acreditamos que a ampliação ainda não solucionará de maneira completa o problema relativo à governabilidade das pequenas obras com a pulverização dos recursos, principalmente oriundos de emendas parlamentares, e reconhecemos que com o aumento do valor dos repasses, o MCidades deverá se empenhar ainda mais no acompanhamento da execução dos repasses, tendo em vista que o aumento do valor mínimo dos repasses não equivale ao aumento na capacidade institucional dos municípios”.

Em vista da manifestação da CGU, a SNH informa, adicionalmente, que tem implementado melhorias no acompanhamento e monitoramento da execução dos repasses, dentre as quais merecem destaque a implantação do Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos – SACI e do Relatório de Monitoramento de Operações – ReMO, bem como a contratação, em 2010, de novos Analistas de Infraestrutura, que passaram a

	integrar equipes de monitoramento de contratos e obras do PAC nos Estados, bem como de contratos e obras não inseridos no PAC em execução em diversas unidades da federação.	
3) A contratação do repasse deve ser precedida da comprovação de capacidade técnico-administrativa do proponente para a execução do objeto a ser contratado.	<p>Na versão do Plano de Providências Permanente apresentado em agosto/2011, a SNH informou que, de maneira geral os proponentes que mais necessitam dos recursos financeiros, em decorrência de suas pequenas arrecadações tributárias próprias, são exatamente aqueles que menos dispõem de recursos técnico-administrativos, em razão do que considerou inexecutível e temerária a implementação da recomendação em apreço, rogando à CGU que, em caso de discordância, especificasse, detalhadamente, quais seriam os critérios a adotar para a aferição e comprovação da capacidade técnico-administrativa dos proponentes, bem como o órgão que atestaria essa condição, para que sejam submetidos à apreciação dos demais entes envolvidos com o assunto.</p> <p>Na ata da reunião de revisão do Plano de Providências Permanente, realizada em 05/12/2011, a CGU assim se manifestou:</p> <p><i>“A SNH informou na reunião que um dos requisitos do SICONV que devem ser preenchidos pelos proponentes é a “declaração de capacidade”, que no entendimento da SNH, já estaria vinculando o ente a esse respeito.</i></p> <p><i>Informamos que, a esse respeito, a nova Portaria Interministerial CGU/MF/MP</i></p>	As providências adotadas foram acatadas pela Controladoria-Geral da União, conforme ata da reunião de revisão do Plano de Providências Permanente, realizada em 05/12/2011

nº 507/2011, no seu art.19 informa que “O proponente credenciado manifestará seu interesse em celebrar instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no sistema, que conterà, no mínimo:

(...)

V - informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.

Art. 20. O concedente analisará a proposta de trabalho”

Portanto, em nosso entendimento, a responsabilidade pela aferição da capacidade técnica do proponente a ser contratado é do órgão concedente dos recursos, ou seja, o MCidades/CAIXA, sendo este um dos critérios de elegibilidade e priorização para as propostas, conforme definido no art. 4º § 2º que “Os critérios de elegibilidade e de prioridade deverão ser estabelecidos de forma objetiva, com base nas diretrizes e objetivos dos respectivos programas, visando atingir melhores resultados na execução do objeto, considerando, entre outros aspectos, a aferição da qualificação técnica e da capacidade operacional do conveniente.”

Com base neste posicionamento, consideramos a recomendação atendida e reforçamos que as ações do Ministério no sentido de melhorar a qualificação

	<p><i>técnica e capacidade operacional dos municípios, assim como os mecanismos de aferição destes serão foco de acompanhamento nas próximas auditorias desta CGU.”</i></p> <p>A SNH esclarece que considera, <i>a priori</i>, como verídicas as informações prestadas pelos entes federativos, em consonância com a <i>presunção de veracidade dos atos da administração pública</i> sedimentada na doutrina do Direito pátrio.</p>	
<p>4) Monitoramento dos contratos de modo a evitar sua caducidade por expiração de vigência ou por cancelamento de RAP.</p>	<p>Na versão do Plano de Providências Permanente apresentada em agosto/2011, a SNH esclareceu que, atualmente, todos os contratos já são monitorados não apenas com o objetivo de evitar sua caducidade, mas, principalmente, visando à consecução de seus respectivos objetos.</p> <p>Na ata da reunião realizada em 05/12/2011, a CGU deixou registrado que:</p> <p><i>“A SNH informou que procedeu ao cancelamento de restos a pagar até o exercício 2006, sendo que para 2007, 2008 e 2009, os empenhos ficaram preservados para os casos em que as obras já estavam iniciadas.</i></p> <p><i>A CGU informou que essas informações deverão constar do Relatório de Gestão da Unidade referente ao exercício 2011, com o detalhamento a respeito da quantidade de contratos cancelados e as demais medidas que estão sendo implementadas no monitoramento das transferências da Unidade.”</i></p> <p>No Relatório de Gestão 2011, a</p>	<p>As providências adotadas foram acatadas pela Controladoria-Geral da União, conforme ata da reunião de revisão do Plano de Providências Permanente, realizada em 05/12/2011</p>

SNH informou que “No PAC, a SNH providenciou o cancelamento dos contratos assinados até o exercício de 2009, com exceção daqueles cujas obras já se encontravam iniciadas.

Para os contratos não PAC foi criado o grupo de trabalho que desenvolveu metodologia de acompanhamento de acordo

com as características em situações adversas (não iniciadas, paralisadas e atrasadas). Além disso, foram cancelados, por

força de decretos, os restos a pagar de contratos assinados nos anos 2007, 2008 e 2009 com obras ainda não iniciadas.”

Na página 78 do Relatório de Gestão foi apresentado um quadro com a evolução dos contratos PAC e não-PAC durante o exercício 2011, além da informação de que, para o não-PAC, “de 2.179 contratos que se encontravam com obras não iniciadas em janeiro de 2011, 1.246 tiveram suas 79 obras iniciadas durante o exercício. Verifica-se ainda que, de um total de 4.376 contratos ativos em janeiro de 2011, 552 foram concluídos e 499 cancelados/distratados. Do universo dos contratos ativos, 1.333 se encontravam em andamento em janeiro de 2011, enquanto que em janeiro de 2012, este número passou para 1.698.”

1.1.3.2. Constatação

IMPROPRIEDADES NOS CONTRATOS DE REPASSE CONSTATADAS EM 2007 E AINDA NÃO SANADAS

O Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108914, relativo ao exercício 2010, apresentou constatação acerca da falta de atendimento a recomendação de Relatórios anteriores da CGU (item 1.2.3.9 – CONSTATAÇÃO 42). Na constatação, é informado a respeito do Acórdão TCU nº 4480/2010 – 1ª Câmara, que contém determinação à Secretaria Federal de Controle Interno, para que dê notícias nas próximas contas da Secretaria Nacional de Habitação sobre “os fatos apontados nos Itens n.º 1.1.1.1 e 1.1.1.2 do Anexo I - Demonstrativo das Constatações do Relatório de Auditoria n.º 208643, informando sobre a necessidade ou não de que seja instaurada tomada de contas especial pelo órgão repassador dos recursos”.

O citado relatório é referente à Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício 2007 do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. As constatações citadas apresentam várias irregularidades relativas à fiscalização de contratos de repasse integrantes do Programa, sendo que foram elaboradas recomendações gerenciais para o assunto, por se tratar de auditoria da gestão da Unidade. Para que a CGU pudesse se manifestar sobre a necessidade de instauração de tomada de contas especial para os contratos tratados nos relatórios anteriores, foi recomendado à SNH, no item 1.2.3.9 do Relatório nº 201108914, que fossem apresentadas providências para os contratos com problemas pendentes de solução listados na constatação, para a definição acerca da necessidade de se instaurar ou não o processo de TCE.

Após o encerramento da auditoria, os fatos constatados foram tratados no plano de providências elaborado pela unidade. Em reunião realizada em 05/12/2011 entre a SNH e a CGU, para revisão do Plano de Providências Permanente com relação aos apontamentos referentes aos contratos de repasse n.ºs. 0192833-02, 0192834-16 e 0192835-21, firmados com o Município de Belém/PA (Vila da Barca), o TCU prolatou o Acórdão nº 2206/2010 – Plenário, no qual informa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que a irregularidade grave com recomendação de retenção relativa ao Contrato 1/2006, celebrado entre a Secretaria Municipal de Habitação do Município de Belém e a Uni Engenharia e Comércio Ltda. foi saneada.

Na Ata da reunião realizada em 05/12/2011, a CGU assim se manifestou:

“A CGU informou que a retomada do ponto de auditoria deveu-se a acórdão do TCU que solicitou informar sobre a necessidade de instauração ou não de Tomada de Contas Especial para os contratos citados em ponto de auditoria de auditorias anteriores.

A esse respeito, a SNH informou que, da relação de contratos apresentados, os únicos que permanecem com problemas são os de Belém, que ainda estão paralisados, e que, a esse respeito, o TCU emitiu o Acórdão nº 2206/10 informando que os problemas identificados foram considerados sanados.

A esse respeito, a CGU solicita um posicionamento oficial da SNH de que dos contratos tratados pela constatação anterior da CGU (0192835-21, 0192834-16 e 0192833-02) são os mesmos analisados pelo TCU e as providências adotadas que motivaram a Corte de Contas a considerar os problemas sanados.

Informamos ainda que esta manifestação da SNH é essencial para comunicação da CGU ao TCU a respeito do caso.”

Manifestação da Unidade Examinada:

Posteriormente, a SNH apresentou as seguintes informações em composição à ATA da reunião:

“Inicialmente cumpre ressaltar que há um equívoco na colocação da CGU (2º parágrafo) ao registrar que a SNH teria informado que “da relação de contratos apresentados, os únicos que permanecem com problemas são os de Belém”. Em verdade, embora tenham sido abordados na reunião apenas estes contratos, os demais também se encontram com pendências a serem esclarecidas, que são: Contratos de Repasse nº 192.873-95, nº 192.842-13 e nº 192.845-46, firmados, respectivamente, com os Municípios de Embu/SP, Olinda/PE e Paulista/PE. Para estes foram expedidos ofícios à Caixa Econômica Federal solicitando os esclarecimentos pertinentes, cuja manifestação ainda não foi recepcionada por esta unidade finalística.

No que diz respeito aos contratos de repasse firmados com o Município de Belém/PA, “tratados pela constatação anterior da CGU (0192835-21, 0192834-16 e 0192833-02)”, cumpre reiterar que “são os mesmos analisados pelo TCU”, no Acórdão nº 2206/2010 – Plenário, conforme trecho do relatório que o fundamenta, reproduzido a seguir:

“Cabe também à CEF, a realização dos descontos das 12 (doze) parcelas de 1/12 referentes ao superfaturamento apontado em cada um dos 03 (três) contratos de repasse, quais sejam: Contrato de Repasse nº 192.833-02, Contrato de Repasse nº 192.834-16 e Contrato de Repasse nº 192.835-21.

No período de 07 (sete) meses transcorrido desde o Acórdão nº 2273/2009-TCU-Plenário, foram apresentados 02 (dois) descontos de pagamentos no Contratos de Repasse nº 192.833-02 no total de R\$ 123.726,87, 02 (dois) no Contrato de Repasse nº 192.834-16 no total de R\$ 264.155,09 e 04 (quatro) no Contrato de Repasse nº 192.835-21 no total de R\$ 380.107,50. Logo, o valor já descontado, no âmbito do Contrato nº 001/2006-SEHAB/PMB, é de R\$ 767.989,46.”

Com relação aos indícios de irregularidades, o relatório que fundamenta o referido acórdão faz referência aos “seguintes indícios de irregularidades graves”: “Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado”, “Projeto executivo deficiente ou desatualizado” e “Sobrepço decorrente de preços excessivos frente ao mercado”, sendo este último o indício de irregularidade que motivou a recomendação de retenção e também a falha considerada sanada pelo acórdão referenciado.

Cabe ainda esclarecer que “as providências adotadas que motivaram a Corte de Contas a considerar os problemas sanados” também se encontram no relatório que fundamentou o acórdão em referência, do qual se transcreve:

“Em análise da documentação apresentada pela Prefeitura de Belém, verifica-se que esta já realizou a

repactuação dos preços destes 03 (três) serviços identificados com superfaturamento por meio do 10º termo aditivo de 01/09/09, bem como já firmou o 11º termo aditivo, de 08/10/09, prevendo o desconto do valor de R\$ 2.791.302,31 em 12 (doze) parcelas mensais sucessivas, conforme determinado no supracitado acórdão.

Além disso, informa-se que a Prefeitura de Belém apresentou a Apólice Seguro Garantia nº 01-0745-01934587 publicada em 05/09/09 na importância de R\$ 2.791.302,32 com vigência de 30/09/09 a 30/09/10, conforme determinado no item 9.2.1 do supracitado acórdão.

Cabe também à CEF, a realização dos descontos das 12 (doze) parcelas de 1/12 referentes ao superfaturamento apontado em cada um dos 03 (três) contratos de repasse, quais sejam: Contrato de Repasse nº 192.833-02, Contrato de Repasse nº 192834-16 e Contrato de Repasse nº 192.835-21.

No período de 07 (sete) meses transcorrido desde o Acórdão nº 2273/2009-TCU-Plenário, foram apresentados 02 (dois) descontos de pagamentos no Contratos de Repasse nº 192.833-02 no total de R\$ 123.726,87, 02 (dois) no Contrato de Repasse nº 192.834-16 no total de R\$ 264.155,09 e 04 (quatro) no Contrato de Repasse nº 192.835-21 no total de R\$ 380.107,50. Logo, o valor já descontado, no âmbito do Contrato nº 001/2006-SEHAB/PMB, é de R\$ 767.989,46.

A CEF retém na conta corrente do contrato de repasse a parcela de 1/12 do superfaturamento já considerando a correção monetária correspondente ao período entre o saque e o último pagamento realizado.

Do exposto foi constatado que já foi firmado termo aditivo repactuando os preços dos 03 (três) serviços com superfaturamento, bem como previsão contratual para o desconto em futuras faturas dos valores pagos a maior.

Entende-se que as garantias apresentadas pela Prefeitura são suficientes para prevenir o dano ao erário, caso os termos contratuais não sejam seguidos. Assim, considera-se que os pressupostos da medida cautelar foram atendidos”.

Por outro lado, a Auditoria de Gestão realizada pela CGU, por seu turno, apontou as seguintes “falhas”: “Aditamento irregular do contrato com a empresa UNI Engenharia e Comércio Ltda.”, “Projeto básico mal elaborado, com a inclusão de adequações técnicas posteriores, motivou a elevação do custo da obra inicialmente contratada”, “Pagamento de serviços não efetivamente executados”, “Prática de sobrepreço em dois serviços de engenharia contratados pela P.M.B.”, “Atuação deficiente da Equipe do Projeto Social, em relação aos beneficiários indiretos do Projeto”, “Atraso no pagamento do auxílio-moradia aos beneficiados do Projeto” e “Pagamento integral do serviço de pavimentação em fase de execução (apenas para o CR 192.834-16)”.

Quanto ao “Aditamento irregular do contrato com a empresa UNI Engenharia e Comércio Ltda.” a SNH, com base em manifestação da CAIXA, já informou e reitera que inicialmente a Prefeitura de Belém apresentou um Plano de Trabalho que resultaria em um valor inadequado ao valor de repasse aprovado. Posteriormente a Prefeitura apresentou um projeto cujo valor estaria enquadrado conforme a seleção. Referido projeto contemplava a construção de 30 unidades habitacionais e benefício a 710 famílias que permaneceriam em suas moradias. Conforme a manifestação da CAIXA, em obras dessa magnitude é perfeitamente plausível haver adequações técnicas, sendo que, quando da entrada da licitação para análise, com aditivo em relação a uma licitação anterior, foram verificados apenas os aspectos referentes ao objeto e aos custos, estando estes totalmente de acordo com a análise efetuada,

conforme Ficha de Verificação do Resultado do Processo Licitatório – FVRPL encaminhada.

No que se refere a “Projeto básico mal elaborado, com a inclusão de adequações técnicas posteriores, motivou a elevação do custo da obra inicialmente contratada”, “Atuação deficiente da Equipe do Projeto Social, em relação aos beneficiários indiretos do Projeto” e “Atraso no pagamento do auxílio-moradia aos beneficiados do Projeto”, são itens sob responsabilidade direta do Município de Belém/PA.

Em relação ao “Pagamento de serviços não efetivamente executados”, à “Prática de sobrepreço em dois serviços de engenharia contratados pela P.M.B.” e ao “Pagamento integral do serviço de pavimentação em fase de execução (apenas para o CR 192.834-16)”, será novamente oficiado à CAIXA para que apresente manifestação conclusiva a respeito.”

Análise do Controle Interno:

Antes de iniciarmos a análise das providências e justificativas, apresentamos tabela contendo a situação atualizada dos contratos listados pelo Relatório anterior, com informações extraídas da base de dados da CIAXA, para contextualizarmos a posição desta Controladoria sobre a necessidade de se instaurar ou não o processo de TCE.

UF	Município	Contrato	DT Assinatura	DT Vigência	Investimento R\$	% Liberado (repasse)	% Obra	SIT OBRA	Últ Med	Aprov PC	Homol PC
MG	Alfenas	0192814-77	16/06/2006	30/12/2009	8.026.127,05	100,00%	100,00%	CONCLUIDA	07/2009	14/07/2009	24/08/2009
PA	Belém	0192835-21	16/06/2006	08/12/2012	9.941.939,14	100,00%	66,28%	PARALISADA	01/2012	-	-
PA	Belém	0192834-16	16/06/2006	08/12/2012	10.355.719,71	100,00%	43,96%	ATRASADA	05/2012	-	-
PA	Belém	0192833-02	16/06/2006	08/12/2012	10.253.301,13	100,00%	35,76%	ATRASADA	05/2012	-	-
PE	Olinda	0192842-13	16/06/2006	14/08/2012	9.993.690,84	100,00%	95,97%	NORMAL	05/2012	-	-
PE	Paulista	0192845-46	16/06/2006	24/12/2012	13.722.040,71	100,00%	91,45%	ATRASADA	05/2012	-	-
SP	Embu	0192873-95	16/06/2006	16/06/2013	9.475.879,34	100,00%	75,42%	ATRASADA	01/2012	-	-

Em relação aos contratos de repasse listados acima, consideramos que os contratos firmados com o Município de Belém/PA (0192835-21, 0192834-16 e 0192833-02) são os que possuem a situação mais crítica, tendo em vista o descompasso entre o valor liberado (100%) e o percentual de execução das obras.

A esse respeito, a SNH informou que o TCU considerou os indícios de irregularidades graves (Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado, Projeto executivo deficiente ou desatualizado e Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado) como tendo sido sanados por meio da retenção cautelar que está sendo realizada.

Para os outros problemas verificados pela fiscalização da CGU (Projeto básico mal elaborado, com a inclusão de adequações técnicas posteriores, motivou a elevação do custo da obra inicialmente contratada”, “Atuação deficiente da Equipe do Projeto Social, em relação aos beneficiários indiretos do Projeto” e “Atraso no pagamento do auxílio-moradia aos beneficiados do Projeto), foi informado que são atividades sob responsabilidade direta do Município de Belém/PA, não tendo sido apresentadas informações adicionais.

Sobre os problemas que a CGU identificou em relação ao *“Pagamento de serviços não efetivamente executados”*, à *“Prática de sobrepreço em dois serviços de engenharia contratados pela P.M.B.”* e ao *“Pagamento integral do serviço de pavimentação em fase de execução (apenas para o CR 192.834-16)”*, foi informado que *“será novamente oficiado à CAIXA para que apresente manifestação conclusiva a respeito.”*

Para os contratos de Belém, consideramos que as questões relacionadas à sobrepreço e superfaturamento estão em processo de regularização com as retenções cautelares determinadas pelo TCU. Ressaltamos ainda que o contrato nº 0192835-21, de acordo com a base de dados da CAIXA, até fev/2011 a obra estava *“ATRASADA”*, em mar/2011 passou para *“PARALISADA”* e, a partir de fev/2012 o status é *“PENDENCIA EM ABERTO, PREENCHIDA AUTOMATICAMENTE PELO SISTEMA”*. Portanto, cabe esclarecimentos sobre a situação atual dessa obra.

Para os problemas relacionados ao projeto básico e ao trabalho técnico social, discordamos da posição firmada pela SNH de que são problemas que só se referem ao município, pois para ambas as atividades, a CAIXA, na figura de mandatária da União, possui obrigações contratuais de aprovar o projeto e acompanhar a realização do projeto técnico social, fornecendo relatórios sobre a situação em cada caso.

Portanto, em nossa opinião, cabe a CAIXA esclarecer se os problemas identificados pela CGU em relação ao projeto básico e ao trabalho técnico social persistem e se são passíveis de saneamento. Para o problema relacionado ao atraso no pagamento do auxílio-moradia aos beneficiados do Projeto, cabe também a CAIXA informar se os recursos envolvidos nesse pagamento também fazem parte do investimento previsto no contrato de repasse, e, em caso positivo, esclarecer o motivo do atraso e as medidas corretivas necessárias.

Para os demais contratos constantes da tabela que ainda não estão concluídos, (Contratos de Repasse nº

192.873-95, nº 192.842-13 e nº 192.845-46, firmados, respectivamente, com os Municípios de Embu/SP, Olinda/PE e Paulista/PE), foi informado que foram expedidos ofícios à Caixa solicitando os esclarecimentos pertinentes, cuja manifestação ainda não havia sido recepcionada pela SNH. Para esses contratos, observamos que apesar de estarem em execução, há atraso nos casos dos municípios de Paulista e Embú, além de descompasso entre os valores liberados e os percentuais de execução. Portanto, cabe a CAIXA apresentar esclarecimentos a respeito dessas situações.

Concluindo, em relação ao questionamento original do TCU (necessidade de se instaurar ou não o processo de TCE), somos de opinião que as medidas adotadas em relação às constatações mais graves (retenção cautelar) estão sendo realizadas, cabendo à própria SNH, junto ao Tribunal de Contas da União, realizar o acompanhamento do cumprimento da determinação. Portanto, concluímos pela não instauração de TCE para os contratos, considerando que os potenciais prejuízos ao erário já estão sendo equacionados. Em relação aos demais problemas, mantemos a constatação para que todas as medidas que necessitam de esclarecimentos por parte da CAIXA sejam elucidadas, com acompanhamento por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos que a SNH diligencie a CAIXA para a apresentação de esclarecimentos para os seguintes pontos:

- Contratos firmados com o Município de Belém/PA (0192835-21, 0192834-16 e 0192833-02): esclarecer se os problemas identificados pela CGU em relação ao projeto básico e ao trabalho técnico social persistem e se são passíveis de saneamento. Para o problema relacionado ao atraso no pagamento do auxílio-moradia aos beneficiados do Projeto, cabe também a CAIXA informar se os recursos envolvidos nesse pagamento também fazem parte do investimento previsto no contrato de repasse, e, em caso positivo, esclarecer o motivo do atraso e as medidas corretivas necessárias.

- Contratos firmados com os Municípios de Embu/SP, Olinda/PE e Paulista/PE (192873-95, nº 192842-13 e nº 192845-46): esclarecer o motivo do atraso nos casos dos municípios de Paulista e Embú, além de descompasso entre os valores liberados e os percentuais de execução para os três contratos.

1.1.3.3. Informação

MANUTENÇÃO DE PENDÊNCIA EM RELAÇÃO A EXERCÍCIOS ANTERIORES - CONSTATAÇÃO SOBRE A REPROGRAMAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS ESPECIAIS EM ARAPIRACA/AL

O Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108914, relativo à gestão 2010 da SNH, apresentou constatação acerca de acórdão do TCU que solicitava o resultado das providências adotadas pela SNH em relação à recomendação de Relatório de Auditoria de Contas anterior da SNH. Na ocasião, foi relatado que o Acórdão TCU nº 4480/2010 – 1ª Câmara, continha determinação do TCU à Secretaria Federal de Controle Interno, para que dê notícias nas próximas contas da Secretaria Nacional de

Habitação sobre “o resultado das providências adotadas pela SNH, no âmbito do Contrato de Repasse n.º 0137884-76 - Arapiraca/AL, firmado com a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL, referente à construção de unidades habitacionais especiais em número menor do que o previsto, conforme item 2.2.2.12 do Relatório de Auditoria de Gestão n.º 208647”.

A questão do aditamento contratual tratada pelo TCU advém do Relatório de Auditoria Anual de Contas n.º 208647, relativo às contas do exercício 2007, que, em seu anexo I, apresenta a constatação n.º 2.2.2.12, intitulada: “Construção de unidades habitacionais especiais em número menor do que o previsto”. Este ponto de auditoria foi transcrito do Relatório n.º 207202, relativo à auditoria do exercício 2007 do Contrato de Empréstimo n.º 1126/OC-BR para o Programa Habitar Brasil/BID, constatação n.º 3.1.14.16.

Na ocasião, foi verificado que constava do Memorial Descritivo do Projeto, integrante do projeto básico, a construção de 581 unidades habitacionais, sendo 553 Unidades Habitacionais Básicas (UHBs) de uso residencial e de uso misto, e 28 Unidades Habitacionais Especiais (UHEs) destinadas a famílias com portadores de deficiências físicas motoras. Embora tenham sido licitado a construção de 28 unidades Habitacionais (Concorrência 05/2003), por ocasião da análise do 1º Termo Aditivo ao Contrato com a Empresa vencedora do Certame, constatou-se que o QCI tratava apenas da construção de 18 unidades, quantitativo esse encontrado quando da visita ao local da obra. Não foram identificados documentos emitidos pela CEF ou Coordenação nacional do Programa que justificasse essa alteração.

Ainda no citado relatório, foi recomendado pelo Controle Interno que “a UCP interceda junto à CAIXA visando apurar a impropriedade constatada, adotando medidas para que sejam devolvidos os recursos se confirmada a não execução de 10 unidades habitacionais.”

As providências adotadas pela Unidade foram acompanhadas no Relatório de Auditoria n.º 222089, relativo à auditoria de encerramento do Contrato de Empréstimo n.º 1126/OC-BR para o Programa Habitar Brasil/BID. No citado Relatório, a questão acima exposta é tratada na constatação n.º 3.1.14.2, relativa ao “Não atendimento de recomendações emitidas anteriormente pela CGU, relativamente a processos de aquisição.”

No referido item, que ressalta a não adoção de providências para recomendações anteriormente formuladas, há a reiteração da recomendação formulada para o caso no Relatório n.º 207202 Tendo em vista a não adoção de providências pela Unidade e a necessidade do atendimento a demanda do TCU, foi encaminhada à SNH solicitação de auditoria questionando as providências para o caso em análise.

No Plano de Providências Permanente, versão de agosto/2011, a SNH informou que o referido termo aditivo tratou de uma reprogramação geral do empreendimento, dentro da qual se insere a supressão das dez unidades habitacionais especiais, e que a aplicação dos recursos oriundos da aludida supressão foi reprogramada, juntamente com diversos outros itens, conforme especificações contidas nas planilhas cujas cópias já foram enviadas à Controladoria-Geral da União.

Na ata da reunião realizada em 05/12/2011, a CGU deixou registrado o seguinte:

“A CGU informou que na auditoria de contas foram encaminhados dois QCIs a respeito da obra (Urbanização Jardim das Paineiras - Arapiraca/AL), um com 28 UH especiais e valor total de investimento de R\$ 11.922,39 (fl 128) e outro com 18 UH especiais e valor total de investimento de R\$ 10.485.061,89 (fl 129).

Também foi encaminhado o 6º TA (entre a prefeitura de Arapiraca e a empresa ENENGI, para o mesmo objeto anteriormente citado), que refere-se a aditivo de valor (aditivou o valor global do contrato em R\$ 610.431,45) e de prazo (prorrogação de mais 4 meses). Entretanto, ainda persiste uma questão para a compatibilização dos documentos (TA e QCI), que é o valor total do investimento a realização do objeto, pois o 2º QCI trata de R\$ 10.485,05 (18 UH especiais), e o 6º TA entre a prefeitura e a empresa para a realização do mesmo objeto trata de R\$ 11.190.617,33 (já considerando o valor do aditivo).

Na página 85 do Relatório de Gestão foi informado que:

“O referido termo aditivo tratou de uma reprogramação geral do empreendimento, dentro da qual se insere a supressão das dez unidades habitacionais especiais anteriormente previstas. A aplicação dos recursos oriundos da aludida supressão foi reprogramada, juntamente com diversos outros itens, conforme especificações contidas nas planilhas cujas cópias foram enviadas à Controladoria-Geral da União.

Tendo a CGU constatado disparidade nos valores apresentados em dois QCI's relativos à obra de Urbanização Jardim das Paineiras - Arapiraca/AL, a SNH esclareceu a suposta disparidade por meio da Nota técnica nº 150/2011/DUAP/SNH/MCIDADES, de 22 de dezembro de 2011, enviada ao órgão de controle interno em anexo ao Plano de Providências Permanente.”

A referida Nota Técnica nº 150/2011/DUAP/SNH/MCIDADES, apresenta a seguinte composição de investimento ocorrida com a redução de 10 UH especiais:

VALOR ADITIVADO (6º Termo):

R\$ 11.190.617,33

Aditivo:

R\$ 610.431,45

Diferença=Valor Global – Aditivo:

R\$ 10.580.185,08

Redução de 28 para 18 unidades habitacionais:

R\$ 95.123,99

Valor do QCI:

R\$ 10.485.061,89

Portanto, o gestor apresentou novo QCI com alterações em relação a quantidade de UH especiais e no valor de R\$ 10.485.061,89 (acréscimo de R\$ 223.801,14 em relação ao anterior). Entretanto, observamos que houve alterações em diversos itens da planilha, e não apenas nas UH especiais, resultando no aumento do QCI apesar da redução em um dos itens.

Entretanto, algumas dúvidas a respeito da Nota Técnica nº 150/2011/DUAP/SNH/MCIDADES, de 22/12/2011, que tratou do caso da reprogramação de 28 para 18 Unidades Habitacionais especiais.

Na página 2 a referida Nota Técnica apresenta o seguinte quadro:

VALOR ADITIVADO (6º Termo):	R\$ 11.190.617,33
Aditivo:	R\$ 610.431,45
Diferença=Valor Global – Aditivo:	R\$ 10.580.185,08
Redução de 28 para 18 unidades habitacionais:	R\$ 95.123,99

Pela tabela acima, observamos que partindo-se do QCI no valor total de R\$ 10.485.061,89, houve a redução de 28 para 18 UHs especiais (no valor de R\$ 95.123,99), chegando-se ao valor de R\$ 10.580.185,08 (R\$ 10.485.061,89 + R\$ 95.123,99)

Por e-mail encaminhado à SNH em 06/07/2012, foram apresentados os seguintes questionamentos a respeito das informações fornecidas pela SNH:

- 1) Se houve redução de 10 UHs especiais, porque o valor de R\$ 95.123,99 (não deveria ser reduzido)?
- 2) Dividindo-se o valor da redução de 10 UHs especiais (R\$ 95.123,99) pela quantidade de Unidades, temos o valor unitário de R\$ 9.512,39/Unidade. Entretanto, o item 8.2.3 do QCI original aponta o valor de 8.378,03/unidade (R\$ 234.580,00/28). Qual o motivo da divergência?

Por e-mail encaminhado pela SNH em 20/07/2012, contendo manifestação da CAIXA também por e-mail, foram apresentadas as seguintes manifestações:

" Vista documentação disponível no nosso processo, informamos o nosso entendimento da questão

1 - O valor 95.123,99 atribuído à redução das unidades resulta incorreto.

2 – Na mesma reprogramação há a supressão de um posto policial no valor de 8.950,18

3 – Tal diferença aponta o valor da unidade para 8.617,38. Valor próximo do compatível com o histórico de reprogramações até então verificado.

(...)

Como pode ser observado, o valor de R\$ 95.123,99, abrange, também, a construção de um posto policial e não apenas as unidades habitacionais em referência."

As manifestações apresentadas dão conta de que a reprogramação realizada contemplou não apenas a supressão das 10 Unidades Habitacionais Especiais, mas também, um posto policial. Voltando-se a Determinação original do Acórdão TCU nº 4480/2010 – 1ª Câmara, o qual solicitou "o resultado das providências adotadas pela SNH, no âmbito do Contrato de Repasse n.º 0137884-76 - Arapiraca/AL, firmado com a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL, referente à construção de unidades habitacionais especiais em número menor do que o previsto, conforme item 2.2.2.12 do Relatório de Auditoria de Gestão n.º 208647", verifica-se que a SNH não adotou providências a respeito, encaminhando justificativas para a não construção da quantidade original de Unidade Habitacionais especiais.

Considerando que a recomendação da CGU no item 2.2.2.12 do Relatório de Auditoria de Gestão n.º 208647, foi para que "a UCP interceda junto à CAIXA visando apurar a impropriedade constatada, adotando medidas para que sejam devolvidos os recursos se confirmada a não execução de 10 unidades habitacionais.", e que houve a justificativa da própria CAIXA no e-mail de 20/07/2012, a respeito da não construção das 10 UHs especiais, consideramos que a constatação está esclarecida, de acordo com todos os elementos contidos nesta Informação, cabendo a TCU considerar se as informações aqui expostas, em sua opinião, também esclarecem a pendência que originou a referida determinação.

1.1.4. Assunto - ATUAÇÃO DO TCU/SECEX - NO EXERCÍCIO

1.1.4.1. Informação

Levantamento da atuação do TCU.

Com o objetivo de aferir e informar o atendimento aos acórdãos e decisões efetuadas pelo TCU no exercício sob exame, e suas consequências na gestão da Unidade, evidenciando os resultados no que concerne à prevenção, normalização, orientação e ações corretivas, foi realizada pesquisa no sítio eletrônico do TCU buscando os acórdãos relacionados à SNH e que possuíam determinação expressa para que a Controladoria-Geral da União se manifestasse nas Contas no exercício de referência.

Como resultado da pesquisa, foram identificados as seguintes decisões do Tribunal de Contas da União, as quais apresentamos com a unidade do Ministério das Cidades a qual se refere, o instrumento de transferência (se houver), as determinações e as conclusões da CGU a respeito.

a) Acórdão: 2988/2011 – Plenário

Processo: 028.461/2010-0

Ente/Órgão público: Secretaria Nacional de Habitação e Caixa Econômica Federal

Unidade Responsável pelos contratos: Secretaria Nacional de Habitação (SNH)

Deliberação para a CGU Acórdão 2011: *9.4. recomendar à Secretaria Federal de Controle Interno que avalie a possibilidade de incluir, nas fiscalizações municipais selecionadas mediante sorteio, a verificação do cumprimento das regras estabelecidas nos itens 4 e 5 do Anexo à Portaria MCidades n. 140/2010, acerca dos critérios de hierarquização e seleção da demanda no âmbito do referido Programa Minha Casa Minha Vida, PMCMV no caso de o município possuir empreendimentos financiados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e da observância ao princípio da publicidade elencado no art. 37, caput, da Constituição Federal;*

Conclusão do Órgão de Controle Interno: O acórdão trata do Relatório da Auditoria realizada pelo TCU para verificar a conformidade na aplicação dos recursos financeiros do Programa Minha Casa Minha Vida. Foram feitas determinações à Caixa e ao MCidades, tendo sido apenas RECOMENDADO à CGU que fosse avaliada a possibilidade de incluir, nas fiscalizações municipais selecionadas mediante sorteio, a verificação do cumprimento das regras estabelecidas nos itens 4 e 5 do Anexo à Portaria MCidades n. 140/2010, acerca dos critérios de hierarquização e seleção da demanda no âmbito do referido Programa MCMV e da observância ao princípio da publicidade elencado no art. 37, caput, da Constituição Federal.

A esse respeito, informamos que está em andamento o processo de sistematização do acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida, o qual irá incluir no âmbito das Ações de Controle sistemáticas da CGU a fiscalização dos empreendimentos do Programa.

b) Acórdão: 3/2011(RL-0003-04/11-1)

Processo: 909/2011 - TCU - 1ª Câmara

Ente/Órgão público: Ministério das Cidades

Contratos de repasse citados no Acórdão: 0190501-58 (SNSA), 0218113-68 (SNSA), 0218504-94 (SNSA) e 0233585-82 (SNH)

Unidades Responsáveis pelos contratos: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) e Secretaria Nacional de Habitação (SNH)

Deliberação para a CGU Acórdão 2011: *5.1. à Controladoria-Geral da União que dê cumprimento às medidas determinadas por meio do subitem 1.5.1 do Acórdão n. 2.276/2010 - TCU - 1ª Câmara, uma vez que os documentos encaminhados a esse título ao Tribunal de Contas da União, por meio do Ofício n. 32.464/DC/SFC/CGU-PR, de 29/9/2010, não atingem tal finalidade, devendo a CGU monitorar as providências saneadoras adotadas no âmbito dos Ministérios da Saúde e das Cidades e representar a este Tribunal quando não adotadas as medidas corretivas.*

Deliberação para a CGU Acórdão anterior:

"ACÓRDÃO N° 2276/2010 - TCU - 1ª Câmara

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea a, 237, inciso II, e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em conhecer da presente representação, fazer as seguintes determinações, sem prejuízo de encaminhar cópia das peças de fls. 33/46 e desta deliberação ao interessado, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, de acordo com o parecer da Secex/RN:

1. Processo TC-003.478/2010-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessada: Controladoria-Geral da União - CGU.

1.2. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Parnamirim/RN.

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Norte (Secex/RN).

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações:

1.5.1. à Controladoria-Geral da União, com base no art. 18 da Lei n. 10.683/2003, que, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da ciência desta deliberação, comunique a este Tribunal as providências efetivamente adotadas para a apuração dos fatos tratados no Relatório de Fiscalização/CGU n. 01352/2009, identificação dos respectivos responsáveis, quantificação e ressarcimento dos eventuais danos e instauração das tomadas de contas especiais que se fizerem necessárias, relativamente às seguintes constatações:

1.5.1.1. item 1.1.1: Não atendimento das recomendações da Funasa, após envio de prestação de contas irregular;

1.5.1.2. item 1.1.2: Sobrepreço (Serviços contratados com preços unitários superiores aos previstos no Sinapi);

1.5.1.3. item 2.1.3: Baixa qualidade dos serviços executados/alteração das especificações com prejuízo para o objeto;

1.5.1.4. item 2.1.4: Serviços medidos e pagos porém não executados referente ao sistema de esgotamento sanitário no valor de R\$ 243.745,59 (duzentos e quarenta e três mil, setecentos e quarenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos);

1.5.1.5. item 2.1.5: Sobrepreço no valor de R\$ 963.806,43 (novecentos e sessenta e três mil, oitocentos e seis reais e quarenta e três centavos);

1.5.1.6. item 2.1.6: Composição de BDI em desacordo com as normas emitidas pelo TCU;

1.5.1.7. item 2.2.3: Composição de BDI em desacordo com as normas emitidas pelo TCU;

1.5.1.8. item 2.2.4: Sobrepreço no valor de R\$ 149.441,24 (cento e quarenta e nove mil, quatrocentos e quarenta e um reais e vinte e quatro centavos);

1.5.1.9. item 2.2.7: Composição de BDI em desacordo com as normas emitidas pelo TCU;

1.5.1.10. item 2.2.8: Sobrepreço no valor de R\$ 920.574,17 (novecentos e vinte mil, quinhentos e setenta e quatro reais e dezessete centavos);

1.5.2. à Secex/RN que utilize, de forma subsidiária ao planejamento das ações de controle, as irregularidades apuradas no Relatório de Fiscalização/CGU n. 01352/2009, e monitore o cumprimento da determinação supra."

Nº Relatório CGU: Relatório de Fiscalização/CGU n. 01352/2009 - Sorteio E02 - Parnamirim/RN

Conclusão do Órgão de Controle Interno: Apesar das várias reiterações realizadas por esta Controladoria, ainda não houve manifestação do gestor acerca das constatações realizadas. Devido à fiscalização ter envolvido recursos de mais de um Ministério, a resposta ao TCU é de competência da Diretoria de Planejamento das Ações de Controle desta Controladoria, a qual encaminhou o Ofício n. 28198 à SECEX TCU/RN, de 23/09/2011, encaminhando a documentação da atual situação das diligências já efetivadas por esta Controladoria relativa ao Ministério das Cidades.

c) Acórdão: 6/2011(RL-0006-09/11-1)

Processo: 1877/2011 - TCU - 1ª Câmara

Ente/Órgão público: Itaú/RN

Contratos de repasse citados no Acórdão: 0253756-78 (SNSA), 0237126-18 (SNSA), 0213751-80 (SNSA) e 0185769-84 (SNH)

Unidade Responsável pelos contratos: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) e Secretaria Nacional de Habitação (SNH)

Deliberação para a CGU Acórdão 2011: *1.5.1. à Controladoria-Geral da União que dê cumprimento às medidas determinadas por meio do subitem 1.5.1 do Acórdão n. 3.481/2010 - TCU - 1ª Câmara, uma vez que os documentos encaminhados a esse título ao TCU, por meio dos Ofícios ns. 35.055/DC/SFC/CGU/PR, de 25/10/2010 e 4.280/DSDES/DS/SFC/CGU-PR, de 17/2/2011, não atingem tal finalidade, devendo a CGU monitorar as providências saneadoras adotadas no âmbito dos Ministérios das Cidades e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e representar a este Tribunal caso*

constate não terem sido adotadas as devidas medidas corretivas.

Deliberação para a CGU Acórdão anterior:

"ACÓRDÃO N° 3481/2010 - TCU - 1ª Câmara

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea a, 237, inciso II, e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente e fazer as seguintes determinações, sem prejuízo de encaminhar cópia das peças de fls. 110/114 e desta deliberação ao interessado, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, de acordo com o parecer da Secex/RN:

1. Processo TC-003.316/2010-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Controladoria-Geral da União - CGU.

1.2. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Itaú/RN.

1.3. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Rio Grande do Norte (Secex/RN).

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.

1.5. Determinações:

1.5.1. à Controladoria-Geral da União, com base no art. 18 da Lei n. 10.683/2003, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da ciência desta deliberação, comunique a este Tribunal as providências efetivamente adotadas para a apuração dos fatos tratados no Relatório de Fiscalização/CGU n. 1.412/2009, identificação dos respectivos responsáveis, quantificação e ressarcimento dos eventuais danos e instauração das tomadas de contas especiais que se fizerem necessárias, relativamente às seguintes constatações:

Ministério Constatação

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Aquisições de gêneros alimentícios por conta dos recursos do Piso Básico de Transição no período em que não existiram atividades; Serviços de atendimento do Piso Básico de Transição - Idoso atingem apenas 61% da meta pactuada pela Prefeitura;

Ministério das Cidades Obra de pavimentação asfáltica, prevista para ser realizada em 60 (sessenta) dias, teve sua execução autorizada há 7 (sete) meses e ainda não foi iniciada.

1.5.2. à Secex/RN que utilize, de forma subsidiária ao planejamento das ações de controle, as irregularidades apuradas no Relatório de Fiscalização/CGU n. 1.412/2009 e monitore o cumprimento da determinação supra."

N° Relatório CGU: Relatório de Fiscalização/CGU n. 1.412/2009 - 28º Sorteio - Itaú/RN

Conclusão do Órgão de Controle Interno: Devido à fiscalização ter envolvido recursos de mais de um Ministério, a resposta ao TCU é de competência da Diretoria de Planejamento das Ações de Controle desta Controladoria, a qual encaminhou o Ofício n. 28676 à SECEX TCU/RN, de 28/09/2011, encaminhando a documentação da atual situação das diligências já efetivadas por esta Controladoria relativa ao Ministério das Cidades.

d) Acórdão: 18/2011(RL-0018-21/11-2)

Processo: 4082/2011 - TCU - 2ª Câmara

Ente/Órgão público: Traipu/AL

Contratos de repasse citados no Acórdão: 0184722-96

Unidade Responsável pelos contratos: Secretaria Nacional de Habitação (SNH)

Deliberação para a CGU Acórdão 2011: *"1.4.1. determinar à Controladoria Geral da União que, no prazo de 90 (noventa) dias, comunique as providências efetivamente adotadas pelos órgãos e entidades a seguir enumerados, para apuração dos fatos concernentes às supostas irregularidades ocorridas na gestão dos recursos dos convênios tratados no Relatório de Demandas Especiais 00190.003921/2007-19, com vistas à identificação dos responsáveis, quantificação e ressarcimento dos eventuais danos e instauração das tomadas de contas especiais que se fizerem necessárias:*

1.4.1.1. Ministério das Cidades: Contrato de Repasse 0184722-96 (Siafi 539001), subitens 2.1.4.2 e 2.1.4.3 do Relatório de Demandas Especiais; 1.4.2. autorizar a constituição de processos apartados, da mesma natureza deste, para tratar separadamente as irregularidades envolvendo os repasses do Ministério das Cidades, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Fundo Nacional de Saúde, da Fundação Nacional de Saúde e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE."

Nº Relatório CGU: Relatório de Demandas Especiais 00190.003921/2007-19 - Traipu/AL

Conclusão do Órgão de Controle Interno: Devido à fiscalização ter envolvido recursos de mais de um Ministério, a resposta ao TCU é de competência da Diretoria de Planejamento das Ações de Controle desta Controladoria, a qual encaminhou o Ofício n. 33097 à SECEX TCU/AL, de 04/11/2011, encaminhando informações sobre as providências adotadas no âmbito do Ministério das Cidades (Anexo II), cujos recursos federais apresentaram irregularidades.

e) Acórdão: 21/2011(RL-0021-26/11-2)

Processo: 5236/2011 - TCU - 2ª Câmara

Ente/Órgão público: Murici/AL

Contratos de repasse citados no Acórdão: 0177767-92 (SNSA), 0174009-41 (SNSA), 0163881-85 (SNH) e 0174440-71

Unidade Responsável pelos contratos: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) e Secretaria Nacional de Habitação (SNH)

Deliberação para a CGU Acórdão 2011: *"1.5.1. determinar à Controladoria Geral da União, com fundamento no art. 5º, §§ 1º e 2º, da Portaria - Segecex 3/2008, c/c o art.18 da Lei 10.683/2003, que, no prazo de 90 (noventa) dias, comunique as providências efetivamente adotadas pelos órgãos e entidades a seguir enumerados para apuração dos fatos concernentes às supostas irregularidades, ocorridas na gestão dos recursos transferidos por meio dos contratos de repasse e convênios, tratados no Relatório de Demandas Especiais 00190.031039/2006-82, com vistas à identificação dos responsáveis, quantificação e ressarcimento dos eventuais danos e instauração das tomadas de contas especiais que se fizerem necessárias.*

1.5.1.1. Ministério das Cidades (MICI):

1.5.1.1.1. Contrato de Repasse nº 177.767-92/2005, Siafi nº 533400 (itens 2.1.1.1 e 2.1.1.2 do Relatório

de Demandas Especial);

1.5.1.1.2. Contrato de Repasse nº 163.881-85/2004, Siafi nº 505881 (itens 2.1.3.1 e 2.1.3.7 do Relatório de Demandas Especial);

1.5.1.1.3. Contrato de Repasse nº 174.440-71/2005, Siafi nº 525902 (itens 2.1.4.1 e 2.1.4.2 do Relatório de Demandas Especial); e

1.5.1.1.4. Contrato de Repasse nº 174.009-41/2005, Siafi nº 525881 (itens 2.1.5.4 e 2.1.5.5 do Relatório de Demandas Especial); .5.2. determinar, com fundamento nos arts. 37 e 38 da Resolução TCU 191/2006, a criação de dois processos apartados, com a mesma natureza deste, um contendo os documentos relativos aos repasses do Ministério das Cidades, e outro, da Fundação Nacional de Saúde, para apuração dos fatos relacionados às possíveis irregularidades apontadas pela CGU no Relatório de Demandas Especiais 00190.031039/2006-82.

1.5.3. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada de reprodução das fls. 182/192, à Procuradoria da República no Estado de Alagoas."

Nº Relatório CGU: Relatório de Demandas Especiais 00190.031039/2006-82 - Murici/AL

Conclusão do Órgão de Controle Interno: Devido à fiscalização ter envolvido recursos de mais de um Ministério, a resposta ao TCU é de competência da Diretoria de Planejamento das Ações de Controle desta Controladoria, a qual encaminhou o Ofício 33056 à SECEX TCU/AL, de 04/11/2011, encaminhando documentação da atual situação das diligências já efetivadas por esta Controladoria relativa ao Ministério das Cidades.

1.1.5. Assunto - CONTROLES INTERNOS

1.1.5.1. Informação

INFORMAÇÃO – AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA UNIDADE

Sobre a estrutura de controles internos da UJ, apresentamos as análises realizadas pela equipe de auditoria, a partir das avaliações realizadas pela própria Unidade, com a informação prestada para cada um dos aspectos do Sistema de Controle Interno relacionados pelo TCU para tratamento no Relatório de Gestão (páginas 65 a 67).

Para os itens de avaliação tratados pela Unidade no quadro sobre a estrutura de controles internos da UJ do Relatório de Gestão, foram consideradas as respostas constantes do Relatório, sendo que, para alguns casos, foram feitos questionamentos adicionais por meio de Solicitação de Auditoria (SA). Portanto, as análises a seguir consideraram tanto as informações contidas no Relatório quanto as respostas fornecidas aos questionamentos formulados pela equipe de auditoria.

a) Ambiente de Controle

A SNH argumentou nas Considerações Gerais (página 67) que *“Especificamente em relação ao ambiente de controle da SNH existem procedimentos de divulgação e conscientização, a todos os níveis da Secretaria, acerca da importância dos controles internos da unidade, destacando que nos treinamentos realizados para os servidores concursados desta pasta são relembrados às informações quando a postura, urbanidade e forma de proceder quanto aos trabalhos que lhes serão delegados. Aos servidores mais antigos ou requisitados é inerente o conhecimento quanto à responsabilidade e*

salvaguarda de documentos na administração pública, conforme vasta legislação a respeito” (grifos nossos).

Nas respostas à SA 201203973/003 (Ofício nº 2129/2012/SNH, de 02/07/20142), a SNH relatou que não utiliza cartilhas ou cartazes para a divulgação e conscientização da importância dos controles internos, “*mas que existe comunicação por e-mail e memorando circular.*”. Afirmou também que “*a Gerência de Gestão, que realiza a gestão dos recursos financeiros da SNH em conjunto com os departamentos visando a efetividade do gasto público e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos beneficiados, possui manual de procedimentos (anexo).*”. Em relação a esse anexo, a equipe de auditoria não identificou o material indicado.

Foi informado, ainda, que a intranet divulga as informações a todos os servidores de todas as secretarias e que “*as senhas são utilizadas exclusivamente por servidores concursados ou ocupantes de cargo em comissão, cientes das penalidades previstas no Direito Administrativo com relação a quaisquer utilizações inadequadas.*”. A Unidade não possui código de ética próprio, mas considera que “*o Código de Ética do Servidor Público contém normas e diretrizes suficientes para balizar as atividades cotidianas da SNH.*”.

Em relação às afirmativas assinaladas com os níveis de avaliação no quadro “Estrutura dos Controles Internos”, verifica-se que a Unidade oscilou entre uma razoável aplicação dos fundamentos descritos e uma impossibilidade em afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ. Avaliando essa oscilação e elencando-as com as respostas à SA e com as Considerações Gerais, a equipe de auditoria infere que os altos dirigentes demonstram possuir consciência dos controles, entretanto, em relação aos níveis hierárquicos mais baixos, a UJ não é capaz de fazer afirmações. Compreende-se, portanto, que os instrumentos de divulgação acerca da importância dos controles internos não parece estar adequada ou não há, por parte dos altos dirigentes, uma atenção rigorosa voltada a esse aspecto.

O argumento, destacado com os grifos acima, não fica claro para informar as condições efetivas do ambiente de controle da unidade, tendo em vista que a “vasta legislação a respeito” é inerente a qualquer servidor público que tenha sido admitido mediante exame de concurso público. Inclusive, a SNH informa que são “*relembradas*” as informações aos novos concursados. Diante desses argumentos, entendemos que a Unidade está focando na formalidade dos instrumentos legislativos para os procedimentos de divulgação e conscientização e não está considerando que o ambiente de controle necessita envolver todos os níveis hierárquicos, manter comunicação eficiente e promover a participação de todos de modo a garantir que os resultados pretendidos pela Unidade sejam alcançados. Além disso, compreendemos que os treinamentos aos novos concursados não elimina a necessidade de atualizar e envolver os servidores mais antigos à necessidade de atenção aos controles internos da Unidade. Consideramos que é fundamental os altos níveis hierárquicos terem retorno sobre como os servidores subordinados estão, efetivamente, aplicando os procedimentos de controle interno e cumprindo o conteúdo da legislação a esse respeito. Ressaltamos que a comunicação eficiente é um dado que reflete nos resultados das atividades demandadas pelos superiores e que a UJ poderia ter uma avaliação mais consistente sobre essa afirmativa. Ressalta-se que não foram apresentadas as cópias do Regimento Interno, do Organograma com as atualizações e do Plano Institucional da Unidade.

Aspecto 2 – Avaliação de Risco

A Unidade, no quadro sobre a “Estrutura de Controles Internos”, assinalou como totalmente válida a afirmativa sobre a formalização dos objetivos e metas da unidade jurisdicionada. No subitem “g)” do item 14 da SA 20123973/003, o qual solicitou para apresentação de documento formal contendo os objetivos e metas da Unidade com a identificação/relação dos pontos críticos, foi apresentado o PPA 2012-2015. Consideramos que, ao informar o Plano Plurianual 2012-2015, a unidade não tratou de apresentar as informações referentes ao ano de exercício do relatório. Conforme a Portaria nº 123 do TCU, “*as afirmativas devem ser avaliadas com base na situação em que se encontrava a UJ no final*

do exercício de 2011. Caso tenha havido alteração da situação no período compreendido entre o final do exercício de 2011 e a data de entrega do relatório de gestão, a UJ deve especificá-la no campo “Considerações gerais” ao final do formulário.” Destacamos também que não foi apresentada a identificação/relação dos pontos críticos para a consecução dos objetivos e metas da Unidade. Para a afirmativa sobre a existência de clara identificação dos processos críticos, a SNH assinalou o nível neutro de avaliação. Diante desses fatos, depreende-se que há problemas na Unidade em relação às atividades de planejamento.

Ao ser questionada na SA 201203973/003, sobre a prática de avaliação dos riscos, a secretaria informou posições contraditórias. Para o subitem “h)” do Item 14, a Unidade respondeu que “*A identificação da probabilidade de ocorrência não se aplica para ações de redução de riscos adotadas pela Secretaria*”. Porém, no subitem “c)” do Item 15 a UJ informou que “*Os acompanhamentos sistemáticos, os grupos de trabalhos criados, o aprimoramento constante dos sistemas de informações da Secretaria são instrumentos utilizados na prevenção e detecção utilizados para mitigar os riscos na execução das ações de governo. Os esclarecimentos apresentados no subitem h do item 14 também abordam essa temática*” (grifo nosso).

Ainda em relação ao quadro sobre a “Estrutura de Controles Internos” do Relatório de Gestão, na afirmativa 13, sobre a definição dos níveis de risco assumidos pelos diversos níveis de gestão, e, na afirmativa 14, sobre a continuidade da avaliação dos riscos e mudanças no perfil da UJ, foram assinaladas as avaliações de que os fundamentos descritos pouco se aplicam ao seu contexto. Para a afirmativa 15, sobre a mensuração e classificação dos riscos identificados, de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão, a Unidade também se posicionou com avaliação neutra. A SNH não informou a razão da identificação da probabilidade de ocorrência não se aplicar para redução de riscos adotadas pela Secretaria. Não foi destacado também o acompanhamento e o tratamento que a Unidade faz das recomendações expedidas pela SFC/CGU e das análises e determinações do TCU nos relatórios de gestão anuais.

Pelo exposto, concluímos que a Unidade não está segura de seus procedimentos de avaliação de risco. Reforçamos que é necessário a Secretaria estar atenta ao diagnóstico e avaliação dos riscos e considerar a identificação dos pontos críticos em relação aos objetivos e metas definidos. Espera-se que, para o próximo Relatório de Gestão, a SNH demonstre análise consistente e clara sobre esta questão.

Aspecto 3 – Procedimento de Controle

Novamente foi identificada contradição no posicionamento da SNH entre as afirmativas assinaladas no quadro “Estruturas de Controle Interno” e as respostas à SA 201203973/003. A unidade não conseguiu afirmar avaliação sobre a aplicação dos procedimentos de controle para nenhuma das afirmativas do quadro. Assim, para a afirmativa 20, sobre se as atividades de controle adotadas pela UJ são apropriadas e funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, a Unidade avaliou de forma neutra, mas em relação ao mesmo questionamento, subitem c) do Item 15, a SNH informou que *Sim. O controle visa atingir as metas do planejamento estratégico de longo prazo de forma eficiente e eficaz*. A resposta da secretaria foi vaga, porém confirmou a afirmativa. No entanto, não foi apresentado plano estratégico da Unidade.

Aspecto 4 – Informação e Comunicação

No que tange às afirmativas sobre as informações relevantes para a UJ, em relação à sua identificação, documentação, armazenamento e comunicação às pessoas adequadas e em relação à qualidade das informações, a UJ avaliou como parcialmente aplicável ao seu contexto. Para as outras afirmativas sobre a tempestividade das informações, atendimento às expectativas dos diversos grupos e indivíduos e diversos níveis hierárquicos, foi assinalada a avaliação neutra. Essa avaliação suscita o entendimento de que há pouca avaliação e envolvimento dos altos dirigentes na garantia de informações precisas,

acessíveis e apropriadas chegando aos diversos grupos e níveis hierárquicos da instituição.

Entendemos que essa postura prejudica o controle e não contribui para a execução das responsabilidades de forma eficaz. Na resposta ao questionamento do subitem “j)” do Item 14 da referida SA, a Secretaria informou que *“as orientações relevantes, que implicam em adequação a novas regras, são divulgadas por todos na internet, por correio eletrônico, ou mediante circulação em papel para ciência de todos os interessados (memorando circular)”*. Na comparação entre o que foi assinalado no quadro e respondido no subitem da SA, compreendemos que não é realizada reflexão sobre se os mecanismos utilizados estão adequados e são suficientes para as necessidades da UJ como um todo.

Aspecto 5 - Monitoramento

A Unidade não conseguiu afirmar pontos negativos ou positivos para as afirmativas do quadro da “Estruturas de Controles Internos” do Relatório de Gestão, entretanto, nas Considerações Gerais, informou que: *“O objetivo de assegurar o cumprimento de prazos e resultados; de gerenciar riscos, mediante identificação e solução de possíveis entraves na execução das intervenções; e de coordenar e articular ações do Governo Federal, dos governos municipais e estaduais e demais atores envolvidos, o Governo Federal criou estrutura especial para monitorar as intervenções inseridas no PAC, cuja instância máxima de decisão é o Comitê Gestor de Ministros – CGPAC, composto pelo Ministério do Planejamento, o Ministério da Fazenda, a Casa Civil e, no caso do PAC Habitação, o MCidades. Nas Salas de Situação ocorrem reuniões periódicas para acompanhar o andamento do PAC, com o objetivo de identificar problemas e buscar alternativas de solução. Ao mesmo tempo, um dos mais importantes objetivos desse monitoramento diferenciado é a prestação de contas à sociedade dos recursos que estão sendo aplicados, por esse motivo, quadrimestralmente, são apresentados balanços de todas as ações inseridas no PAC.*

Desse modo, o monitoramento das intervenções, realizado no âmbito federal, pode ser descrito por dois mecanismos básicos: o monitoramento remoto e o monitoramento in loco. O monitoramento remoto consiste na análise das informações contidas em bases de dados, disponibilizadas pelos agentes operadores e financeiros, na realização de videoconferências, reunindo os técnicos CAIXA e dos governos locais, para aferir o estágio de cada intervenção e a evolução das providências, porventura necessárias e na convocação de representante dos governos locais, para tratar os entraves mais graves, de difícil solução, no âmbito mais estratégico do Governo Federal.”

A Unidade fez uma avaliação do monitoramento das ações do PAC, mas não abordou o seu desenvolvimento em Ações que não se referem ao Programa de Aceleração do Crescimento, e em relação a todos os seus controles internos. Sobre a questão do controle e arquivamento dos documentos de cumprimento da execução física das ações sob responsabilidade da SNH, a Unidade informou que esse arquivamento é feito pela CAIXA que atualiza as informações duas vezes por semana. Também informou que os gerentes dos departamentos da SNH são responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento dos contratos feitos pelos técnicos.

Compreendemos que há acompanhamento por parte da Unidade, mas ressaltamos que a SNH é a UJ responsável pela execução dos programas, assim como pelos resultados das atividades da CAIXA, na posição de entidade mandatária da União e que, por isso, deve manter monitorar se os controles exercidos pela CAIXA para arquivo dos documentos referentes aos seus programas está sendo adequado, em todas as fases. Essa avaliação traria pleno entendimento ao leitor do Relatório em relação a esse item de controle.

Portanto, de modo geral, consideramos que as respostas oferecidas pela SNH, no que tange à avaliação dos controles internos, demonstraram-se insuficientes para uma acurada avaliação, pois não apresentaram documentos solicitados e foram inconsistentes quanto à clareza dos instrumentos de

planejamento utilizados, assim como em relação a parte das suas considerações.

Considerando-se a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da SNH também realizada pela equipe de auditoria, em contraponto ao controle interno da Unidade, e tomando o PPA como instrumento de planejamento, verificou-se casos em que o gerente de Programa não está se responsabilizando pela organização e acompanhamento de todas as Ações executadas no âmbito do Programa. Como exemplo, citamos o Programa 1128, que teve a ausência de apuração de dois indicadores (com justificativa de referirem-se a Ações da SNAPU), fato que pode demonstrar conflitos de atribuições e de autoridade, prejudicando o controle e o acompanhamento. Ressalta-se que para 2011 e para os exercícios anteriores não foi apresentado pela Unidade nenhum documento relativo à planejamento.

Em geral, foi possível perceber também que a Unidade está dando ênfase aos regulamentos e procedimentos formais de controle, já existentes no serviço público, em detrimento de ações de gestão em relação ao controle, o que demonstra uma administração pouco gerencial. A administração gerencial é flexível e possui princípios como desconcentração, coordenação e controle, competência, informação e comunicação no processo decisório. O controle de resultados depende da conjugação destes fatores. Pelo exposto na avaliação da Unidade, não foi possível determinar com clareza as condições dos controles internos implementados pela SNH. É fundamental que a Unidade demonstre capacidade de avaliar o controle que faz para atingir os resultados pretendidos por sua gestão.

1.1.5.2. Informação

INFORMAÇÃO – AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE CONTROLES ADMINISTRATIVOS RELATIVOS AO PLANEJAMENTO E ACOMPANHAMENTO DOS PROGRAMAS E AÇÕES DE GOVERNO SOB RESPONSABILIDADE DA SNH

Apresentamos neste item uma avaliação sobre a estrutura dos controles administrativos existentes na Unidade relativos ao planejamento e acompanhamento dos Programas e Ações de Governo sob responsabilidade da SNH. Para essa avaliação, fizemos questionamentos sobre o planejamento, a base normativa relativa ao acompanhamento dos Programas e Ações de Governo sob responsabilidade da SNH, a atualização das informações e do SIGPLAN, o controle da execução física e o setor/pessoal responsável por esse controle, os instrumentos de prevenção e detecção utilizados para mitigar os riscos, as medidas corretivas que são adotadas no caso de desvios no cumprimento das metas e a avaliação das atividades de controle em relação ao Plano de Longo Prazo (plano estratégico da Unidade).

Essas questões foram submetidas ao gestor em itens, sendo que os apresentamos a seguir, incluído a manifestação do gestor a respeito, encaminhada pelo Ofício nº 2129/2012/SNH, de 02/07/20142, seguida da análise realizada pela equipe de auditoria.

a) Planejamento das atividades – Por meio de Solicitação de Auditoria, foi solicitado o Plano Institucional da Unidade e informações gerais a respeito.

Manifestação do Gestor

“A SNH possui como balizador de suas ações o Plano de Habitação que possui diretrizes a longo prazo e serve de embasamento para o planejamento estratégico da Secretaria que é instituído por meio do Plano Plurianual. Em anexo encaminhamos o PPA 2012-2015.”

Análise:

Consideramos o item como não atendido, pois foi apresentado cópia do PPA 2012-2015. Considerando que a Unidade, no quadro sobre a “Estrutura de Controles Internos” do Relatório de Gestão, assinalou como totalmente válida a afirmativa sobre a formalização dos objetivos e metas da unidade jurisdicionada. A solicitação formulada foi para a apresentação de documento formal contendo os objetivos e metas da Unidade com a identificação/relação dos pontos críticos. Tendo em vista que, ao informar o Plano Plurianual 2012-2015, a unidade não tratou de apresentar as informações referentes ao ano de exercício do relatório. Conforme a Portaria nº 123 do TCU, *“as afirmativas devem ser avaliadas com base na situação em que se encontrava a UJ no final do exercício de 2011. Caso tenha havido alteração da situação no período compreendido entre o final do exercício de 2011 e a data de entrega do relatório de gestão, a UJ deve especificá-la no campo “Considerações gerais” ao final do formulário.”*

b) Por meio de Solicitação de Auditoria, a Unidade foi demandada a apresentar os documentos/manuais que formalizem as atividades e procedimentos relacionados ao acompanhamento dos Programas e Ações de Governo sob responsabilidade da SNH.

Manifestação do Gestor

“Os normativos dos Programas estão disponíveis na página do Ministério das Cidades:”

Análise:

Novamente o item não foi atendido.

c) Por meio de Solicitação de Auditoria, buscou-se informações a respeito dos seguintes itens:

c.1) A sistemática para atualização das informações gerenciais e de planejamento referentes aos Programas/Ações sob responsabilidade da SNH, incluindo a atualização do SIGPLAN.

Manifestação do Gestor

“A atualização do SIGPLAN é coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os procedimentos são de responsabilidades das áreas técnicas dos departamentos.”

Análise:

Novamente não houve o atendimento por parte da Unidade. Enquanto a SNSA citou, como sistemas de informações gerenciais (para os quais realiza atualizações) o SACI – Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos e o SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, além da atualização trimestral do SIGPLAN, a SNH se limitou a informar que os procedimentos são de responsabilidade das áreas técnicas dos departamentos, não tendo apresentado qualquer informação adicional.

c.2) As rotinas para atualização da execução (física e financeira) das ações sob responsabilidade da SNH.

Manifestação do Gestor

“As ações da SNH em relação à contratação acontecem na fase prévia à contratação, ou seja a seleção dos projetos, avaliação técnica para enquadramento das propostas e pode-se destacar também o instrumento denominado Síntese do Projeto Aprovado (SPA). Após a contratação, a execução física e financeira é acompanhada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) Mandatária do Ministério das Cidades junto aos entes públicos ou privados beneficiários dos recursos financeiros repassados no âmbito dos diversos programas sob responsabilidade da SNH. Após a contratação, a SNH monitora e acompanha a execução por meio das informações repassadas pela CAIXA. A SNH criou uma assessoria para dar suporte no monitoramento e avaliação dos seus programas.”

Análise:

A SNH informou que a execução física e financeira é acompanhada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), Mandatária do Ministério das Cidades no âmbito dos programas sob responsabilidade da SNH. Não houve maiores detalhes, levando-se a entender que a SNH não define e não participa das rotinas para atualização das informações a respeito da execução (física e financeira) das ações governamentais. Não houve informações sobre demandas da SNH à CAIXA com o intuito de verificar e aferir a suficiência dos controles exercidos pela mandatária nesse sentido.

c.3) O controle/arquivamento dos comprovantes da execução física das ações sob responsabilidade da SNH.

Manifestação do Gestor

“Como dito no item acima, a CAIXA é responsável pelo acompanhamento da execução física e financeira. Existe o controle dos comprovantes pela CAIXA que disponibiliza a base de todos os contratos com o Ministério das Cidades. Essa base é atualizada duas vezes por semana.”

Análise:

Pela resposta fornecida, entende-se que, no que se refere aos documentos relativos à execução física das obras apoiadas pela SNH, os respectivos comprovantes estão sob a guarda da Caixa Econômica Federal. Não houve informações sobre demandas da SNH à CAIXA com o intuito de verificar e aferir a suficiência dos controles exercidos pela mandatária nesse sentido.

c.4) O setor/pessoal responsável pelo acompanhamento da execução das ações sob responsabilidade da SNH quanto à correspondência entre a realização da meta física e da meta financeira e quanto ao cumprimento dos prazos estabelecidos.

Manifestação do Gestor

“As diretorias da SNH são compostas de gerentes que acompanham os resultados dos monitoramentos dos contratos realizados pelos técnicos.”

Análise:

Consideramos que as informações solicitadas não foram prestadas pela Unidade, pois não foram informadas quais as diretorias/divisões da SNH responsáveis pelo acompanhamento da execução das ações sob responsabilidade da SNH quanto à correspondência entre a realização da meta física e da meta financeira e quanto ao cumprimento dos prazos estabelecidos.

c.5) O instrumentos de prevenção e detecção utilizados para mitigar os riscos na execução das ações de governo sob responsabilidade da SNH.

Manifestação do Gestor

“Os acompanhamentos sistemáticos, os grupos de trabalhos criados, o aprimoramento constante dos sistemas de informações da Secretaria são instrumentos utilizados na prevenção e detecção utilizados para mitigar os riscos na execução das ações de governo. Os esclarecimentos apresentados no subitem h do item 14 também abordam essa temática.”

Análise:

As informações solicitadas foram prestadas pela de forma sucinta Secretaria. Não foi informado que não existe uma estrutura própria voltada ao gerenciamento dos riscos, mas que a Secretaria tem buscado organizar seus processos internos de forma a evitar a ocorrência de desvios nos resultados esperados.

c.6) As medidas corretivas que são adotadas no caso de desvios no cumprimento das metas (físicas, financeiras ou temporais).

Manifestação do Gestor

“Podem ser adotados para auxiliar na questão física as reprogramações de contratos visando adequar a execução de forma adequada. Em casos extremos, podem ser adotadas medidas corretivas como rescisão contratual e instauração de tomadas de contas especiais (TCE).”

Análise:

As informações solicitadas foram prestadas de forma sucinta pela Secretaria. Foi informado que as medidas corretivas adotadas pela SNH, nos casos de desvios no cumprimento de metas, são as reprogramações, a rescisão contratual e a abertura de Tomadas de Contas Especial - TCE. Essas são as medidas pontuais, para casos de problemas em determinados contratos e que são previstas em normativos. Acreditamos que no próximo Relatório de Gestão a Unidade também possa apresentar as medidas adotadas de maneira abrangente, para eventuais desvios no cumprimento das metas do PPA.

c.7) A consistência das atividades de controle com o Plano de Longo Prazo (plano estratégico da Unidade).

Manifestação do Gestor

“Sim. O controle visa atingir as metas do planejamento estratégico de longo prazo de forma eficiente e eficaz.”

Análise:

A resposta apresentada não atendeu as expectativas da equipe de auditoria, que não pode avaliar se há medidas de controle compatíveis com o planejamento da Unidade (que no caso da SNH é apenas o PPA). Pelo conhecimento que temos da Unidade, poderiam ter sido citadas as ações de monitoramento da execução dos contratos PAC e não-PAC, para que se evidencie os instrumentos efetivos de controle presentes na Unidade.

Análise Geral:

Tendo em vista a falta de detalhes e de aprofundamento nas respostas apresentadas aos questionamentos da CGU, não foi possível realizar a avaliação sobre os instrumentos de controles administrativos existentes na Unidade relativos ao planejamento e acompanhamento dos Programas e Ações de Governo sob responsabilidade da SNH.

Em relação ao planejamento estratégico, a Unidade apenas encaminhou o PPA sem nenhuma informação ou explicação sobre o planejamento das atividades, tendo sido citado o Plano de Habitação. Entretanto, este não foi apresentado, de forma que não há como considerar o PPA como um planejamento estratégico. O PPA pode ser utilizado para auxiliar o atingimento das metas da Unidade, mas é um planejamento de médio prazo. O planejamento de longo prazo é relacionado aos objetivos da instituição, agregando outros parâmetros além dos programas, como a organização da própria instituição, a sua missão e seus valores, ultrapassando a visão de governo (voltada para a visão de estado). Apesar do PPA ter, em sua concepção a ligação entre governos, é no planejamento de longo prazo que você terá a orientação de como você elaborar cada PPA.

Em relação aos demais questionamentos, que solicitaram informações sobre os instrumentos de controle utilizados pela Unidade, as informações apresentadas também foram superficiais, impossibilitando a avaliação a respeito da sua adequação.

1.1.6. Assunto - CONTROLES SOCIAIS

1.1.6.1. Informação

Atuação da CGU e Carta ao Cidadão

Por meio de Solicitação de Auditoria, a SNH foi solicitada a informar se, em função do Decreto nº 6932/2009, a Unidade presta serviços ao cidadão, detalhando os tipos de serviços prestados.

Em resposta, encaminhada por meio do Ofício 001311 de 04/05/2012, a Unidade informou que:

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) é responsável por acompanhar e avaliar, além de formular e propor, os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação, em articulação com as demais políticas públicas e instituições voltadas ao desenvolvimento urbano, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia.

Nesse sentido a SNH desenvolve e coordena ações que incluem desde o apoio técnico aos entes federados e aos setores produtivos até a promoção de mecanismos de participação e controle social nos programas habitacionais. Ademais, a SNH visa o aprimoramento constante da gestão dos investimentos públicos de forma a melhorar a qualidade e efetividade dos investimentos para a produção de moradia digna e sustentável para as famílias de baixa renda.

Embora as ações dessa Secretária visem proporcionar a melhoria na qualidade de vida da população, em especial para as famílias de baixa renda, não há uma prestação direta de serviços ao cidadão. Portanto, os dispositivos do Decreto nº. 6932/2009, que disciplinam o atendimento público e instituem a “Carta de Serviços ao Cidadão” não se aplicam às atividades prestadas por essa Secretaria.

Portanto, verificamos que a unidade jurisdicionada não é prestadora de serviços ao cidadão, razão pela qual está dispensada quanto ao atendimento do Decreto 6932/2009.

1.1.7. Assunto - RECURSOS DISPONÍVEIS

1.1.7.1. Informação

Avaliação dos Restos a Pagar não processados.

Com o objetivo de avaliar a regularidade da manutenção do registro dos Restos a Pagar processados e não processados com o disposto no artigo 35 do decreto nº 93.872/86, e no Decreto nº 7.468, de 28 de abril de 2011, a SNH foi demandada por Solicitação de Auditoria a apresentar esclarecimentos para cada inscrição em restos a pagar não processados constante de amostra não-probabilística elaborada pela equipe de auditoria, apresentando a documentação comprobatória e informando em qual inciso previsto no Art. 35 do decreto nº 93.872/86 fundamentou-se a inscrição, quais sejam:

- a) vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;
- b) vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em cursos a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;
- c) se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;
- d) corresponder a compromissos assumido no exterior.

Da amostra questionada pela equipe de auditoria constaram os seguintes registros:

Conta Corrente Original	Natureza da Despesa	Restos a Pagar Não-Proc a Liquidar
	SNH	
2007NE800001	338039 OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	260.738,63
2009NE000072	339045 SUBVENCOES ECONOMICAS	3.387.000,00
2010NE000048	339045 SUBVENCOES ECONOMICAS	292.129.267,33
2010NE000124	339045 SUBVENCOES ECONOMICAS	29.847.300,00

2010NE000125	339045	SUBVENCOES ECONOMICAS	30.755.300,00
2011NE000065	339045	SUBVENCOES ECONOMICAS	1.347.012.370,00
2011NE000113	339045	SUBVENCOES ECONOMICAS	2.000.000.000,00
2011NE000138	339045	SUBVENCOES ECONOMICAS	2.700.000.000,00
FNHIS			
Conta Corrente Original	Natureza da Despesa		Restos a Pagar Não-Proc a Liquidar
2007NE000008	339045	SUBVENCOES ECONOMICAS	8.660.000,00
2007NE000009	339045	SUBVENCOES ECONOMICAS	2.666.286,17
2008NE000005	339045	SUBVENCOES ECONOMICAS	2.826.587,30
2008NE000016	339045	SUBVENCOES ECONOMICAS	602.000,00
2008NE000018	339045	SUBVENCOES ECONOMICAS	1.117.948,68

Em resposta, foi encaminhado o Ofício nº 001311, de 04/05/2012 com manifestação acerca das informações solicitadas por este órgão de controle interno. As justificativas estão transcritas a seguir:

Em atendimento à solicitação contida no item nº 04 destacamos que a notas de empenho descritas no Quadro 2 foram inscritas no resto a pagar com base no inciso I do artigo 35 do Decreto nº 93.872/86: “vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida”.

Cabe esclarecer que os programas Minha Casa Minha Vida e Urbanização de Assentamentos Precários apresentam execução orçamentária plurianual, além de enfrentarem algumas dificuldades na implementação das obras.

Quadro 2 – Descrição das notas de empenho constante no Anexo 1 da solicitação de auditoria.

Conta Corrente Original	Finalidade
--------------------------------	-------------------

Em análise aos dados do Quadro 2 apresentado na justificativa da SNH verificamos que os dados conferem com os registrados no SIAFI, entretanto, verificamos que não foi apresentada documentação comprobatória para cada um dos empenhos inscritos em restos a pagar.

A Unidade também foi demandada a apresentar esclarecimentos para a MANUTENÇÃO do registro dos valores em restos a pagar não processados da amostra não probabilística elaborada pela equipe de auditoria, com a documentação comprobatória e informando qual inciso previsto no art. 1.º do Decreto n.º 7.468/2011 condicionou a manutenção, quais sejam:

I - empenhos dos exercícios financeiros de 2007 e 2008 que se refiram às despesas transferidas ou descentralizadas pelos órgãos e entidades do Governo Federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios com execução iniciada pelos entes até 30 de abril de 2011;

II - empenhos dos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 que se refiram às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades do Governo Federal, com execução iniciada até 30 de abril de 2011; e

III - empenhos do exercício financeiro de 2009 que se refiram às despesas transferidas ou descentralizadas pelos órgãos e entidades do Governo Federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios com execução a ser iniciada pelos entes até 30 de setembro de 2011.

Em anexo ao ofício n.º 001311/2012/GGST/SNH/MCIDADES, foram apresentadas as seguintes respostas:

Em atendimento à solicitação contida no item n.º 05, informamos que as notas de empenho descritas no Quadro II foram mantidas com base no inciso II do artigo 1º do Decreto n.º 7.468/2011: “empenhos dos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009 que se refiram às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades do Governo Federal, com execução iniciada até 30 de abril de 2011.”

Contudo, as ações desenvolvidas no Programa de Subsídio a Habitação foram encerradas. Portanto, as notas de empenho: 2007NE000008, 2007NE000009, 2008NE000005, 2008NE000016 e 2008NE000018 serão canceladas. Assim como, a nota de empenho 2007NE800001, pois o Projeto BRA/00/043 foi finalizado.

Ademais, a manutenção das notas de empenho restantes (referente à execução do MCMV - identificadas como RP 3) está fundamentada no art. 1º do Decreto n.º 7.418/2010: “Os restos a pagar não processados, inscritos nos exercícios financeiros de 2007, 2008 e 2009, relativos às despesas do

Ministério da Saúde e do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, permanecem válidos após 31 de dezembro de 2010.”

Conforme descrito no item anterior, verificamos que não foi encaminhada a documentação comprobatória. A análise também considerou que houve falha namanutenção das notas de empenho nº 2007NE000008, 2007NE000009, 2008NE000005, 2008NE000016 e 2008NE000018, tendo em vista que serão canceladas pelo encerramento do Programa de Subsídio a Habitação, assim como da nota de empenho nº 2007NE800001, devido ao fim do Projeto BRA/00/043.

Consideramos que a SNH deve reavaliar o monitoramento que realiza nos empenhos que estarão vencendo ao final do exercício para evitar a inscrição em restos a pagar de recursos que não terão utilização como os acima descritos.

1.1.8. Assunto - ANÁLISE DA EXECUÇÃO

1.1.8.1. Constatação

IMPROPRIEDADES VERIFICADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO QUANTO ÀS INFORMAÇÕES APRESENTADAS E OS RESULTADOS ATINGIDOS NOS PROGRAMAS E AÇÕES SOB A SUA RESPONSABILIDADE.

Em análise ao Relatório de Gestão da Unidade, no que se refere às informações divulgadas para os programas e ações sob a sua responsabilidade, com a finalidade de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, verificou-se diversas impropriedades, relacionadas a divergências entre os dados divulgados no Relatório com os presentes no SIAFI e no SIGPLAN, ausência de informações sobre Ações de responsabilidade da Unidade e baixa execução orçamentária, indicando fragilidades nos controles internos da Unidade no que se refere à execução e acompanhamento dos Programas e Ações da Unidade. As principais impropriedades constatadas estão listadas no quadro abaixo:

IMPROPRIEDADE	OCORRÊNCIA	OBSERVAÇÃO
1 - Divergência da execução orçamentária e financeira divulgada no Relatório de Gestão em relação à pesquisa ao SIAFI	Ações 00AF, 00CW, 00CX, 00CY, OE64.	O valor liquidado informado no Relatório de Gestão não confere com o valor do SIAFI.
2 - Informações dos programas/ações apresentadas no Relatório de Gestão divergentes do registrado no SIGPLAN	Programa 0310 – Quadro II, pág.25 Ação 8100 - Quadro V, pág.26 Ação 90EQ	Os dados apresentados no Relatório de Gestão não conferem com os valores constantes do SIGPLAN.

	<p>Programa 1128 – Quadro VI , pág. 28</p> <p>Ação 10S3</p> <p>Programa 1136 - Quadro VIII, pág. 35</p> <p>Programa 0909 - Quadro X , pág.37</p> <p>Ação 9556, Ação 00CX, Ação 00CY e Ação 9483.</p>	
3- Baixa execução física/financeira das ações	Ações 2272 e 9560	As ações 2272 e 9560 apresentaram baixa execução.
4 - Ausência ou Insuficiência de apresentação dos resultados das ações	<p>Ações 1B25 e 8785– Quadro III, pág.26</p> <p>Ação 8098</p> <p>Ação 0634 (RAP 2007)</p> <p>Ação 0644 (RAP 2008) pág. 33</p> <p>Ações 00CX, 00AF, 00CY e 9483</p>	O Relatório de Gestão não apresenta a execução realizada para as ações e/ou não apresenta comentários sobre os resultados das ações.
5- Não definição de meta física para a ação	Ações 00CX, 00CW, 00AF e 00CY	Informação no Relatório de Gestão que não se aplica meta física para as ações, apesar de existir metas físicas definidas em normativos dos Programas.

Causa:

Fragilidades nos controles relacionados à execução e ao acompanhamento dos programas e ações de responsabilidade da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade, por meio do Ofício nº 002133/2012/SNH, de 02/07/2012 e, do Memorando nº 003277/2012/DHAB, de 29/06/2012, apresentou os esclarecimentos solicitados que foram agrupados de acordo com as impropriedades verificadas.

1- Divergência da execução orçamentária e financeira divulgada no Relatório de Gestão em relação à pesquisa ao SIAFI:

Ações 00AF, 00CW, 00CXX, 00CY, OE64:

“A consulta ao SIAFI para a execução financeira das ações que compõe o Programa Minha Casa Minha Vida seguiu o parâmetro do Quadro I em anexo. Apresentando o valor total apresentado no Relatório de Gestão.

Os valores por ação encontrados na consulta ao SIAFI Gerencial estão detalhados no Quadro abaixo:

Projeto/ Atividade	Orçamento Disponibilizado	Total Empenhado	Empenho Liquidado	Valores Pagos	Restos a Pagar (RP) Pagos	Total Pago no Exercício
00AF	9.113.000.000,00	7.925.923.653,49	7.925.923.653,49	583.987.630,00	6.419.012.370,00	7.003.000.000,00
00CW	2.000.000.000,00	2.000.000.000,00	2.000.000.000,00	-	-	-
00CX	400.000.000,00	150.000.000,00	150.000.000,00	-	100.711.868,87	100.711.868,87
00CY	470.00.000,00	242.000.000,00	242.000.000,00	-	-	-
00E64	667.000.000,00	662.014.000,00	662.014.000,00	14.944.490,04	393.080.963,00	408.205.453,04
TOTAL	12.650.000.000,00	10.979.937.653,49	10.979.937.653,49	598.932.120,04	6.912.805.201,87	7.511.737.321,91

No preenchimento do Relatório de Gestão a despesa liquidada é referente à assunção do compromisso assumido em 2011 que é o empenho liquidado e os valores pagos é o que realmente foi pago/liquidado no exercício de 2011.”

2 - Em relação às informações dos programas/ações apresentadas no Relatório de Gestão divergentes do SIGPLAN:

Em relação às diferenças apresentadas no Relatório de Gestão para os Programas 0310, 1128, 1136 e 0909, a Unidade apresentou justificativas informando que os valores constantes do relatório de gestão foram extraídos do SIAFI Gerencial e divergem dos valores consultados no SIGPLAN, que englobam os valores no âmbito de todo o Ministério.

Nos casos de ausência de informações no SIGPLAN, Ações 8100 e 90EQ, a Unidade informou que os dados serão preenchidos.

No caso da divergência da meta realizada para a Ação 10S3 apresentada no relatório de Gestão em relação à cadastrada no SIGPLAN, a Unidade informou que a diferença decorre do fato de que no Relatório também foi incluída a meta obtida com execução de RAP de anos anteriores.

Quanto ao Programa 1136, a Unidade não apresentou as informações em relação à meta Física, se foi ou não realizada, tendo em vista as discrepâncias das informações das tabelas e do SIGPLAN, nem as informações acerca dos produtos realizados bem como o motivo da informação da realização financeira sem contrapartida de execução física.

No caso da Ação 9556, a Unidade informa que esta situação específica reflete a atual forma de registro de informações das operações desta natureza no SIGPLAN, para as quais é utilizado o campo de observação para a guarda dos dados relativos às contratações no período.

Para a Ação 00CX, a Unidade apresentou as justificativas solicitadas informando que o total contratado foi de 169 milhões, valor informado no relatório de gestão e diferente do cadastrado no SIGPLAN.

No caso da Ação 00CY, a Unidade apresentou as justificativas solicitadas, ratificando os dados informados no Relatório de Gestão, diferentes dos cadastrados no SIGPLAN.

Para a Ação 9483, a Unidade informou que a meta física cadastrada no SIGPLAN está de acordo com a informação constante no Relatório de Gestão. No entanto, a meta realizada foi preenchida indevidamente no SIGPLAN, uma vez que não houve execução física.

3- Em relação à baixa execução física/financeira das ações :

Em relação à Ação 2272, a Unidade apresentou justificativas para a baixa execução, não se manifestando em relação ao fato de que não foi preenchido o valor da execução física no Relatório de Gestão.

Quanto à ação 9560, a Unidade apresentou as justificativas solicitadas informando que em 2011 ocorreu a contratação de uma única operação no município de Cocalzinho de Goiás – GO, na modalidade aquisição de terreno e construção de 50 unidades habitacionais, com aporte do FDS de R\$ 30.000,00 por unidade, totalizando R\$ 1.500.000,00. Também, de acordo com o art 6º-A da Lei 12.424, de 2011, que alterou a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o Fundo de Desenvolvimento Social - FDS passou a receber aportes de recursos do orçamento geral da União que foram destinados a operacionalizar o PMCMV - Entidades.

4 - Quanto à ausência ou insuficiência de apresentação dos resultados das ações:

Para as ações 1B25 e 8785, a Unidade apresentou as justificativas para a não apresentação da execução física das ações no quadro de Execução Física das ações realizadas pela UJ no Programa 0310.

Em relação ao não preenchimento da execução da Ação 8098 – Cooperação para Capacitação Profissional e Assistência Técnica à Construção Civil, apesar da existência de dotação e meta prevista no SIGPLAN, a Unidade informou que a execução não aconteceu em função de contingenciamento.

Quanto aos questionamentos referentes à execução das ações 0634 e 0644, a Unidade informou que, como essas ações foram convertidas, os registros para o exercício de 2011 encontram-se concentrados respectivamente nas ações 10S6 e 10S3.

No caso da Ação 00CX, a Unidade apresentou as justificativas solicitadas informando sobre a execução da ação e dos contratos firmados.

Para a Ação 00AF, a Unidade informou as metas definidas na Portaria nº 465/2011 do Ministério das Cidades por unidade da federação e as operações contratadas.

No caso da Ação 00CY, a Unidade apresentou as justificativas solicitadas informando as metas definidas na Resolução CCFDS nº 172/2010 por unidade da federação e as operações contratadas.

Para a Ação 9483, a Unidade informou que a partir da implementação do PMCMV, as operações realizadas por meio do FAR deram-se exclusivamente sob a forma de “alienação sem prévio arrendamento” e não mais sob forma de arrendamento residencial.

5 - Em relação a não definição de meta física para as Ações 00CX, 00CW, 00AF e 00CY, a Unidade apresentou justificativas informando que foi registrado no Relatório de Gestão que não se aplica meta física para essas ações. Entretanto, não apresentou os motivos para a não definição de meta física, tendo em vista que os recursos são transferidos para a execução de unidades no Programa Minha Casa, Minha Vida, com metas estabelecidas pelos normativos do Programa.

Análise do Controle Interno:

Em relação à divergência da execução orçamentária e financeira divulgada no relatório de gestão em relação ao SIAFI, a Unidade informou que no preenchimento do Relatório de Gestão a despesa liquidada é referente à assunção do compromisso assumido em 2011 que é o empenho liquidado e os valores pagos se referem ao que realmente foi pago/liquidado no exercício de 2011.

Tendo em vista a forma descentralizada de execução do Ministério das Cidades, a liquidação (NL) e pagamento (OB) ocorrem no SIAFI antes da verificação da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço contratado.

Entretanto, o preenchimento do quadro foi realizado de forma diferente do SIAFI. Os valores empenhados apresentados são os mesmos dos liquidados, o que difere da realidade, já que o empenho ocorre quando da assinatura do convênio, sendo a liquidação e o pagamento quando da liberação do recurso.

Assim, mesmo sendo apresentados os valores do SIAFI, não estará representada a realidade da execução do programa de governo, uma vez que o desbloqueio dos recursos liberados e consequente pagamento só ocorrerão após a efetiva execução do objeto, o que pode demorar muito tempo, inclusive mais de um exercício.

Quanto às informações dos Programas/Ações apresentadas no relatório de gestão que estão divergentes do cadastrado no SIGPLAN, a Unidade informou que na maioria dos casos os dados apresentados no SIGPLAN encontravam-se desatualizados, dessa forma é essencial que a Unidade adote medidas cabíveis no sentido de que as informações do SIGPLAN sejam sistematicamente atualizadas a fim de que os dados daquele Sistema retratem a realidade da gestão.

No que concerne à baixa execução física/financeira das ações, à ausência ou insuficiência de apresentação dos resultados e a não definição de meta física para as Ações, espera-se que no próximo Relatório de Gestão todas as informações e esclarecimentos em relação aos programas e ações de responsabilidade da Unidade sejam apresentados, de modo a contextualizar as metas previstas, os resultados atingidos e os motivos que inviabilizaram ou contribuíram para o atingimento das metas, facilitando a compreensão do leitor acerca dos resultados obtidos pela Unidade no exercício.

Entende-se que as Secretarias Finalísticas do Ministério das Cidades também podem atuar de outras formas a fim de contribuir para a melhoria da execução financeira de suas ações de governo.

É observado que a demora entre a assinatura do convênio até a sua execução decorre de vários aspectos, dentre eles, assinatura do contrato apesar da existência de problemas na titularidade da área de intervenção, falta das licenças necessárias para início das obras, ou a falta de projeto básico ou projetos deficientes.

Acreditamos que a aprovação da Portaria Interministerial nº 507 de 24/11/2011 trouxe avanços que melhorarão a execução dos contratos, como os novos limites financeiros para contratação de obras, o procedimento simplificado de contratação, execução e acompanhamento para obras e serviços de engenharia de baixo valor, a possibilidade de utilização de recursos próprios do conveniente em caso de atrasos na liberação de recursos pelo concedente e em valores além da contrapartida pactuada, com posterior ressarcimento e a rigidez para aceitação de licitações realizadas antes da assinatura do convênio.

Entretanto, conforme já relatado acima, é necessário que a SNH continue adotando medidas para melhorar a gestão das transferências por parte dos entes proponentes, como por exemplo a realização de capacitações com os proponentes com foco nos entraves que resultam no não início, atraso e paralisações das obras, o aprimoramento do acompanhamento de obras em atraso, para evitar que sejam paralisadas, e a adoção de medidas que favoreçam a melhoria da análise dos projetos submetidos à contratação.

Lembramos ainda que o Relatório de Gestão é uma forma de divulgar a atuação da Secretaria e do Ministério das Cidades para a Sociedade, e, partindo da premissa de que essas informações serão divulgadas na internet com acesso geral, é imprescindível que, além de cumprir os requisitos mínimos estipulados pelo TCU, que o Relatório tenha coerência e permita a compreensão por todos que se interessarem em obter informações sobre a gestão dos recursos públicos sob responsabilidade da SNH.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se quando da elaboração do Relatório de Gestão do próximo exercício:

- que sejam apresentados os valores constantes do SIAFI, bem como os valores da efetiva execução das ações de governo, sendo apresentadas as considerações necessárias para cada um dos casos;
- que sejam apresentados os resultados de cada uma das ações governamentais, ressaltando o motivo de possível baixa execução física e/ou financeira; e
- que sejam inseridas explicações no caso em que os dados do Relatório não forem iguais aos do SIGPLAN, ressaltando o motivo das divergências.

Recomendação 2:

Recomenda-se a estruturação dos controles internos da Unidade, focando principalmente nos aspectos dos procedimentos de controle e do monitoramento, de forma a evitar que as impropriedades verificadas voltem a ocorrer.

1.1.9. Assunto - PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.1.9.1. Constatação

ACEITAÇÃO DE EQUIPE RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DOS PRODUTOS CONTRATADOS EM DESACORDO COM A EQUIPE APROVADA NA LICITAÇÃO E COM A EQUIPE MÍNIMA PREVISTA NO EDITAL

Em análise ao edital de concorrência nº 01/2011, que resultou na contratação do CENTRO BRASILEIRO DE ANALISE PLANEJAMENTO – CEBRAP, para realização de serviços de consultoria de pessoa jurídica para: (a) revisão da metodologia de indicadores e variáveis utilizadas no estudo sobre as capacidades administrativas dos municípios brasileiros no setor habitacional; (b) atualização de estudos com dados recentes; (c) realização de workshops; (d) publicação do estudo; e (e) orientações para aprimoramento da coleta de dados, variáveis e indicadores, verificou-se que:

De acordo com o item 10 do Anexo II do Projeto Básico do Edital de concorrência nº 01/2011, a equipe mínima a participar da elaboração dos produtos seria formada por Coordenador Geral; Gerente Executivo; Pesquisador 1; Pesquisador 2; Pesquisador 3; Pesquisador 4 e quatro auxiliares de pesquisa.

A CEBRAP apresentou para aprovação na licitação os profissionais relacionados abaixo como componentes da sua equipe técnica:

Coordenadora Geral - Argelina Figueiredo;

Gerente Executivo - Mariana Bittar;

Pesquisador 1 - Fernando Henrique Garnieri;

Pesquisador 2 - José Donizette Cazzolato;

Pesquisador 3 - Daniel Valdwoguel;

Pesquisador 4 - Julio Costa;

Auxiliares de Pesquisa: Edney Cielici Dias, Natália Salgado, Edgar Fusaro, Rogério Shlegel; e

Consultores: Eduardo Cesar Marques e Marta Arretche.

Em diligência realizada pela Comissão de Licitação, o seu Presidente, por meio do Ofício nº 004758/2011/DICT/SNH/MCIDADES, de 22/06/2011 (folha n.º 1909 do volume X do processo nº 80000.032593/2010 - 92), solicitou à empresa CEBRAP que substituísse os profissionais Fernando Henrique Garnieri; Daniel Waldvogel; e Julio Costa por não atenderem os critérios de formação exigidos no edital. A empresa então apresentou três novos profissionais para substituírem os profissionais não habilitados (Fernando Celso Garcia de Freitas; Ytalo Rosendo do Amaral; Rodrigo Delanhese).

Em análise aos produtos 1 e 2 entregues pela contratada verificou-se que a equipe que participou da elaboração foi:

Coordenadora: Marta Arretche;

Pesquisadores: Berenice de Souza Cordeiro; Edney Cielici Dias; Mariana Bittar;

Análise estatística: Edgard Fusaro;

Suporte de Banco de Dados: Daniel Waldvogel Thomé da Silva; José Donizete Cassolato; Julio da Costa; e Patrick Silva.

Conforme se verifica os profissionais Daniel Waldvogel e Júlio Costa, embora tenham sido considerados inabilitados na licitação, fizeram parte da equipe que elaborou os produtos 1 e 2. Além disso, a equipe participante não estava de acordo com a equipe aprovada na licitação (a coordenadora e os pesquisadores não foram os profissionais aprovados na licitação). Também não foi observada a equipe mínima prevista no item 10 do Anexo II do Projeto Básico, descrita acima.

Após a análise dos esclarecimentos apresentados pela Unidade constataram-se fragilidades nos controles referentes ao recebimento dos produtos contratados já que os produtos foram elaborados por equipe divergente da prevista no edital e composta por profissionais considerados inabilitados pela comissão de licitação.

Causa:

FRAGILIDADES NOS CONTROLES RELATIVOS À FISCALIZAÇÃO DOS PRODUTOS CONTRATADOS

Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade, por meio da Nota Informativa encaminhada em anexo ao Ofício nº 002129/2012/SNH, de 02/07/2012, informou que:

“Devemos esclarecer que não houve aceitação de equipe em desacordo com o previsto na licitação. Os créditos apresentados nas capas dos produtos 1 e 2 utilizam nomenclatura diferente daquela empregada no Edital. A equipe mínima aprovada pelo Ministério das Cidades foi mantida no projeto assim como foram incorporados pesquisadores cuja qualificação foi considerada importante para que ele fosse levado a bom termo.

A Professora Marta Arretche foi nomeada a preposta do CEM CEBRAP com o Ministério por meio da correspondência às folhas 2009 do processo 80000.032953/2010-92. Além do mais, a referida professora coordena e organiza a parte científica do trabalho. A equipe contratada pelo Ministério continua com a Coordenação Geral do Projeto a cargo da Professora Argelina Figueiredo, tendo como gerente executiva a pesquisadora Mariana Bittar. A condução dos trabalhos referente à parte científica contou com a expertise de profissionais da área relacionada ao tema e composta pela

equipe. Dessa forma, a elaboração dos Produtos 1 e 2 foi desenvolvida por equipe liderada pela Professora Marta Arretche, sem no entanto ferir qualquer disposição contratual.

Os profissionais Daniel Waldvogel e Júlio Costa foram considerados inabilitados na licitação, por não atenderem com exatidão aos parâmetros fixados no Edital quanto à sua formação. Todavia, são profissionais competentes, conforme demonstram os documentos em anexo (fls. 854 a 859 do processo, Currículo de Daniel Waldvogel Thomé da Silva, e fls. 1.839 a 1.840, correspondência da Presidente do CEBRAP esclarecendo quanto à formação de Júlio César da Costa) e a sua não inclusão na equipe mínima como 'Pesquisadores' não constitui impedimento à atuação como Suporte de Banco de Dados.

A elaboração do produto 3 será coordenada pelo Professor Fernando Celso Garcia de Freitas e contará na equipe dos profissionais com a participação de: Ytalo Rosendo do Amaral, Rodrigo Delanhese, Natália Salgado, Rogério Schlegel e o Professor Eduardo Cesar Marques atuará como consultor do projeto na qualidade fazendo importantes revisões e comentários do ponto de vista metodológico e conceitual.”

Em complemento às informações acima, foi encaminhada por e-mail datado de 23/07/2012 a Nota Informativa ao Relatório de Auditoria Anual de Contas, contendo as seguintes informações:

"Será incluso no processo 80000.032953/2010-92 relativo ao edital de concorrência nº 01/2011, que resultou na contratação do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP análise sobre a distribuição dos recursos humanos contratados na elaboração dos produtos."

Análise do Controle Interno:

Embora a unidade afirme que não houve aceitação de equipe em desacordo com o previsto na licitação e que a equipe mínima aprovada pelo Ministério das Cidades foi mantida no projeto assim como foram incorporados pesquisadores cuja qualificação foi considerada importante para que ele fosse levado a bom termo, tal informação não condiz com o que está relatado nos produtos, conforme demonstra o quadro abaixo:

FUNÇÃO	EQUIPE APROVADA	EQUIPE PARTICIPANTE
Coordenadora Geral	Argelina Figueiredo	Marta Arretche
Gerente Executivo	Mariana Bittar	
Pesquisador 1	Fernando Celso Garcia de Freitas	Berenice de Souza Cordeiro
Pesquisador 2	José Donizette Cazzolato	Edney Cielici Dias
Pesquisador 3	Ytalo Rosendo do Amaral	Mariana Bittar
Pesquisador 4	Rodrigo Delanhese	

Auxiliares de Pesquisa	Edney Cielici Dias, Natália Salgado, Edgar Fusaro, Rogério Shlegel	
Consultores	Eduardo Cesar Marques e Marta Arretche	
Análise estatística		Edgard Fusaro
Suporte de Banco de Dados		Daniel Waldvogel Thomé da Silva; José Donizete Cassolato; Julio da Costa; e Patrick Silva

Considerando que o edital exigia qualificações específicas para cada cargo e que em função dessas exigências o profissional indicado poderia ou não ser habilitado; considerando que a inabilitação de algum profissional indicado poderia ser motivo de desclassificação da empresa; a inclusão de profissionais que não estavam relacionados na licitação ou até mesmo a mudança de função dentro da equipe teria que ocorrer mediante uma nova análise dos currículos e a sua aprovação dentro das qualificações exigidas no edital para cada função. Tal análise não consta do processo.

Portanto, está mantida a constatação, sendo que a equipe de auditoria considera que deva ocorrer o monitoramento dos participantes na elaboração dos produtos ainda não entregues, de modo a garantir o atendimento das especificações técnicas dos profissionais previstos no edital da licitação.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se que haja um acompanhamento mais efetivo na execução do contrato por parte da SNH, com o controle não apenas dos produtos entregues, mas também dos recursos humanos que serão empregados, de forma a garantir a quantidade e a formação dos profissionais envolvidos conforme exigido no termo de referência da licitação e no contrato.

Recomendação 2:

Recomenda-se que a SNH encaminhe a esta Controladoria a relação de profissionais participantes na elaboração dos produtos ainda não entregues acompanhado de suas qualificações, de modo a garantir o atendimento das especificações técnicas dos profissionais previstos no edital da licitação.

1.1.10. Assunto - CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.1.10.1. Informação

Atualização informações de contratos e convênios - SIASG e SICONV.

Com o objetivo de verificar a atualização das informações referentes a contratos e convênios, ou outros instrumentos congêneres disponíveis, respectivamente, no SIASG e no SICONV, conforme estabelecido no § 3º do art. 19 da Lei nº 12.309/2010, inicialmente verificou-se se o Relatório de Gestão apresentou a Declaração prevista no item 7 da Parte A da DN TCU nº 108/2010, com o ateste da área responsável de que as informações referentes a contratos e convênios ou outros instrumentos congêneres estão disponíveis e atualizadas, respectivamente, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria – SICONV, conforme estabelece o art. 19 da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010.

Em análise ao Relatório de Gestão da SNH, verificou-se que a unidade apresentou as referidas declarações (SIASG e SICONV). Com relação à confirmação dessa informação, confrontando-se a lista de contratos e convênios e outros instrumentos de congêneres firmados pela Unidade no exercício de 2011 com os Sistemas referidos, destaca-se que essa informação será apresentada no Relatório de Auditoria da Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades (Relatório nº 201203949), em função de ser aquela Secretaria a responsável por registrar essas informações nos SIASG e no SICONV no âmbito do Ministério das Cidades.

1.1.11. Assunto - CONTRATOS DE REPASSE

1.1.11.1. Constatação

NÃO ATENDIMENTO DO CONTEÚDO ESPECÍFICO EXIGIDO NO RELATÓRIO DE GESTÃO

Com o objetivo de avaliar o atendimento por parte da SNH do conteúdo específico exigido no Relatório de Gestão, verificou-se o cumprimento do item 33 da parte C da DN TCU Nº 108/2010 (CONTEÚDO ESPECÍFICO POR UNIDADE JURISDICIONADA OU GRUPO DE UNIDADES AFINS), que determinou à Unidade a inclusão do Relatório de demonstrativo das obras atrasadas e as paralisadas ao longo do exercício, contendo, no mínimo as seguintes informações:

- a) Número do contrato de repasse;
- b) Proponente;
- c) Objeto, vigência e valor;
- d) Providências adotadas para o caso das obras atrasadas e paralisadas;
- e) Resultados advindos dessas providências;
- f) Posição de cada obra em 31 de dezembro do exercício de competência do relatório de gestão.

No Relatório de Gestão da SNH consta informação no item 11.1 – Demonstrativo das obras atrasadas e paralisadas ao longo do exercício - de que a relação correspondente consta do relatório da Caixa Econômica Federal, mandatária da União, Unidade Gestora 175004.

Em análise ao relatório da CAIXA, incluído no corpo do Relatório de Gestão encaminhado pela SNH, verificamos que consta a relação das obras atrasadas e paralisadas, porém não há informações sobre a situação específica de cada obra, nem tampouco sobre as providências adotadas e os resultados dessas providências.

Em virtude da ausência dessas informações, encaminhamos Solicitação de Auditoria à SNH, solicitando esclarecimento sobre a ausência das informações solicitadas pelo TCU no conteúdo específico do Relatório de Gestão.

Causa:

Ausência do atendimento integral do conteúdo específico exigido pelo TCU no Relatório de Gestão.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta, a Nota Informativa relativa à Solicitação de Auditoria 201203973_004, encaminhada em anexo a e-mail datado de 11/07/2012, apresentou as seguintes informações:

“As informações das obras atrasadas e paralisadas ao longo do exercício são fornecidas pela Caixa Econômica Federal, mandatária da União, Unidade Gestora 175004, dessa forma optou-se por informar no Relatório de Gestão da SNH que esses dados estavam disponíveis no relatório da UG 175004 por se tratar das mesmas informações.”

As providências adotadas pela SNH sobre o caso das obras atrasadas e paralisadas foram abordadas no Relatório de Gestão nas informações prestadas sobre os Programas de Governo sob a responsabilidade das unidades orçamentárias 56101 e 56902. Também foram apresentadas no Quadro XXX - Relatório de cumprimento das recomendações do OCI, ordem 4 síntese das providências adotadas e o resultado alcançado ao longo do exercício.”

Análise do Controle Interno:

Consideramos que o item 33 da parte C da DN TCU Nº 108/2010, relativo ao conteúdo específico do Relatório de Gestão da SNH não foi regularmente atendido, tendo em vista que não houve a inserção de um item no Relatório da SNH contendo a completude das informações solicitadas pelo TCU (não foram sistematizadas em um item específico, como demandou o TCU), estando a relação das obras paralisadas e atrasadas inseridas no Relatório da CAIXA e as providências relatadas inseridas em outros itens do Relatório.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos à SNH que no próximo Relatório de Gestão, os eventuais conteúdos específicos exigidos pelo TCU sejam agrupados em um único item do Relatório com todas as informações requeridas.

1.1.11.2. Constatação

DESCUMPRIMENTO DOS NORMATIVOS QUE REGULAM AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS, TENDO EM VISTA A NÃO INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NO PRAZO PREVISTO EM NORMATIVO

Com o objetivo de avaliar a situação das Tomadas de Contas Especiais – TCE instauradas no exercício de referência em transferências sob responsabilidade da SNH mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou instrumentos congêneres, a Equipe de Auditoria buscou formar opinião em relação à atuação da Unidade para os seguintes pontos:

- a) à proporção de TCE, em termos quantitativos e de volume de recursos, em relação à quantidade de instrumentos de transferências firmados;
- b) à razoabilidade do lapso temporal entre a data de ocorrência do dano e a instauração da TCE;
- c) aos resultados obtidos com as TCE relacionadas às transferências em relação aos retornos para os cofres públicos.

Para tanto, foi encaminhada Solicitação de Auditoria nº 201203973/001, contendo os seguintes questionamentos:

1. O volume de recursos envolvidos na(s) Transferência(s) em que foi(foram) instaurado(s) a TCE;
2. O tempo percorrido entre a data de ocorrência do fato que deu causa, segundo as normas vigentes, e a instauração da (s) TCE;
3. Os retornos para os cofres públicos, obtidos em resultados da(s) TCE.

Em resposta, a SNH encaminhou o Ofício 001311, de 04/05/2012, apresentando as seguintes informações:

“No exercício de 2011 não foi instaurada Tomada de Contas Especiais (TCE) para transferências abertas geridas diretamente por essa Secretaria. Contudo, no caso das transferências abertas geridas em conjunto com Caixa Econômica Federal (CAIXA), na posição de mandatária da União, foram instauradas três TCE referentes à transferência aberta modalidade convênio conforme apresentado no Quadro I anexo. Em relação às demais informações dos contratos descritos no Quadro I (anexo), essa Secretaria encaminhou Ofício nº. 1234/2012/GGEST/SNH/MCIDADES solicitando as devidas informações (cópia do ofício em anexo). Sendo assim, uma vez recebidas as informações pela CAIXA, a SNH encaminhará as mesmas para a CGU.”

O Ofício 001311 ainda apresentou no anexo o seguinte quadro (resumido):

Quadro I – Informações sobre as transferências abertas inscritas em Tomadas de Contas Especiais (TCE) no exercício de 2011:

Contrato	Convênio	Favorecido	UF	Volume de recursos envolvidos (R\$)	Data Instauração	Data Entrada	Dias decorridos até a instauração (dias)
000037707	526518	MORENO	PE	208.203,43	21/01/11	02/09/09	506
015888419	492410	SAO LUIS GONZAGA	MA	200.000,00	12/09/11	28/05/09	837
016391589	514322	TAPIRAMUTA	BA	150.000,00	19/10/11	11/03/11	222

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Em 14 de maio a SNH encaminhou o Ofício CAIXA nº144/2012/SN de Repasses, de complementando as informações anteriores e apresentou a seguinte tabela (resumida):

Contrato	Convênio	Funcional Programática	Favorecido	CNPJ	UF	Volume de recursos envolvidos (R\$)	Nº TCE	Data Instauração	Data Entrada	Dias decorridos até a instauração (dias)
000037707	526518		MORENO	11049822000183	PE	208.203,43	1	21/01/11	02/09/09	506
010759988	422477	17512012839690019	CONCEICAO DO LAGO	01612544000177	MA	1.300.000,00	9	21/03/11	09/05/08	1046
012835253	441863	15451080531780214	SAO JOAO DA BALIZA	04056248000125	RR	800.000,00	22	16/09/11	18/09/09	728
015888419	492410	16482012839580804	SAO LUIS GONZAGA	06460018000152	MA	200.000,00	19	12/09/11	28/05/09	837
016391589	514322	16846999106480122	TAPIRAMUTA	13796016000102	BA	150.000,00	27	19/10/11	11/03/11	222
017383309	540222	15121113606420001	ALTAMIRA	05263116000137	PA	165.750,00	7	16/03/11	24/12/09	447
017781571	532301	154516001109A1452	CORRENTES	11286358000149	PE	97.500,00	35	10/11/11	03/09/10	433
018042400	554947	154516001109A0026	BRASILEIRA	41522236000175	PI	97.500,00	51	29/11/11	02/08/11	119
018654593	549520	154516001109A0672	CARIRA	13099882000136	SE	292.500,00	24	26/09/11	28/07/11	60
020190251	583657	154516001109A1732	CRISTINO CASTRO	06554364000108	PI	97.500,00	36	11/11/11	02/08/11	101
021109829	588890	154516001109A0146	SANTO HIPOLITO	17694886000113	MG	487.500,00	20	13/09/11	13/09/11	0

Verificamos que os três contratos informados anteriormente pela SNH constam na tabela encaminhada pela CAIXA. No que se refere ao item sobre a apuração do retorno aos cofres públicos advindo de tomada de contas especiais, a CAIXA informou no referido Ofício que assim que o processo é consolidado e remetido à CGU, a responsabilidade pelo processo passa a ser da Controladoria.

Não foram apresentados os motivos de a SNH ter as informações sobre a instauração de TCE por parte da CAIXA de apenas 3 convênios da sua carteira. Também não foram apresentadas justificativas para o fato de 7 das transferências em que foi instaurada a TCE, conforme relação encaminhada pela CAIXA, terem ultrapassado o prazo de 180 dias entre o fato que deu causa e a instauração, conforme definido na Instrução Normativa TCU nº 56, de 5/12/2007.

Por meio de Solicitação de Auditoria, a Unidade foi demandada a apresentar justificativas para os seguintes contratos, informados pelo Ofício nº144/2012/SN de Repasses/CAIXA como em situação de TCE instaurada, por estarem com mais de 180 dias decorridos do fato que deu causa até a data da instauração, em desrespeito à Instrução Normativa - TCU Nº 56 , de 5 dezembro de 2007:

000037707 – 506 dias

010759988 – 1046 dias

012835253 – 728 dias

015888419 – 837 dias

016391589 – 222 dias

017383309 – 447 dias

017781571 – 433 dias

Causa:

Falhas nos controles relativos ao cumprimento do prazo para instauração do processo de Tomada de Contas Especial.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Nota Informativa relativa ao Relatório de Auditoria Anual de Contas, anexada a e-mail da SNH datado de 23/07/2012, foi encaminhada cópia do ofício CAIXA nº 1780/2012/SN de Repasses, de 11/07/2012, contendo as seguintes informações:

“1.1 Quanto à ausência de instauração de Tomadas de Contas Especiais em relação aos contratos de repasse na situação “a comprovar” com prazo para apresentação da prestação de contas vencido, esclarecemos que, conforme IN STN 56/2007, Art. 3º, § 1º:

“A tomada de contas especial só deve ser instaurada pela autoridade administrativa federal após esgotadas as providências administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido” (grifo nosso)

1.1.1 Isto é, a CAIXA busca junto aos tomadores formas de ressarcimento prévio, por

meio de comunicação com os proponentes no intuito de apresentarem documentação faltante, concluírem o objeto da avença ou devolverem o valor utilizado/não utilizado aos cofres federais.

1.2 Esgotadas essas medidas, a CAIXA procede à notificação dos responsáveis pelo

dano ao Erário, gestores e ex-gestores, para que em 30 dias apresentem justificativas ou a devolução dos recursos no total do dano. Porém, nem sempre os responsáveis são localizados de pronto, o que impede o prosseguimento dos trâmites do processo de Tomada de Contas Especial sob pena de infringir o princípio constitucional da ampla defesa e contraditório.

1.3 Não obstante, a IN TCU 56/2007, Art. 1º, dispõe que “a autoridade administrativa federal competente deve adotar providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento” (grifo nosso). A citada Instrução não menciona quais seriam as providências. Similarmente, o §1º, assim dispõe:

§ 1º “A ausência de adoção das providências mencionadas no caput deste artigo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias caracteriza grave infração a norma legal e sujeita a autoridade administrativa federal omissa à responsabilização solidária e às sanções cabíveis.

1.4 *Em suma, o prazo estipulado pela IN TCU 56/2007 se aplicaria aos casos em que nenhuma medida administrativa tenha sido adotada por parte da autoridade competente para iniciar o processo de Tomada de Contas Especial que, conforme dispõe a IN STN 01/1997, inicia-se com a notificação dos agentes que causaram dano ao Erário.*

1.5 *Quanto às 427 operações na situação “a comprovar” com prazo para apresentação da prestação de contas vencido, 99 contratos já estão com a prestação de contas aprovadas ou em análise na CAIXA. Além disso, informamos que a relação de 427 contratos foi encaminhada às áreas competentes da CAIXA para verificação e atualização da base de dados do SIAFI e a CAIXA colocou em sua sistemática de avaliação de desempenho institucional a regularização do estoque de contratos de repasse sem registro de prestação de contas final.”*

Análise do Controle Interno:

Por meio de consulta ao SIAFI, considerando a data de 31/12/2011, foram identificadas, por meio do programa no qual foi vinculada a transferência, 106 transferências de responsabilidade da SNH na situação “A COMPROVAR”, com prazo de prestação de contas vencido a mais de 60 dias, sendo que desse total, 95 estão com mais de 180 dias com prestação de contas vencida. Embora nesses casos tenha sido ultrapassado o prazo previsto nos normativos a Unidade não informou sobre a instauração de TCE nesses contratos.

A resposta da CAIXA, por sua vez, apresentou informação sobre 427 operações na situação “a comprovar” com prazo para apresentação da prestação de contas vencido, sendo que 99 contratos já estão com a prestação de contas aprovadas ou em análise na CAIXA. Logo, em relação às prestações de contas na situação "a comprovar" das transferências sob responsabilidade da SNH, há uma divergência entre a lista identificada pela equipe de auditoria (106 contratos com prazo vencido a mais de 60 dias em 31/12/2011) e a lista tratada pela CAIXA (427 contratos). Dessa forma, é importante que a SNH apresente a relação das transferências que estão sendo consideradas pela CAIXA para a uniformização dos entendimentos.

Independente da relação que se considere (CAIXA ou CGU) chama a atenção da equipe de auditoria por não haver qualquer menção no Relatório de Gestão da Unidade em relação ao tratamento desse passivo.

Dessa forma constata-se que está havendo um descumprimento, tanto por parte da SNH, em relação aos convênios sob a sua gestão, quanto por parte da CAIXA nos contratos de repasse sob a sua responsabilidade.

Portanto, é necessário que haja um plano de monitoramento e cobrança, tanto por parte das Secretarias Finalísticas como também da Secretaria Executiva, do cumprimento das obrigações da CEF constantes dos Contratos de Prestação de Serviços firmado. No Relatório de Gestão da Secretaria Executiva ficou evidenciado que no exercício de 2011 não houve monitoramento e nem cobrança em relação à atuação da CAIXA.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos à SNH que apresente a relação das 427 operações com prestações de contas a comprovar consideradas pela CAIXA, incluindo as 99 em que foi informado a aprovação/processo de análise das prestações de contas.

Recomendação 2:

Recomendamos à SNH que, juntamente com as demais Secretarias Finalísticas, constitua força-tarefa entre o Ministério das Cidades e a CAIXA para a definição de metas e prazos junto à mandatária da União visando à regularização das pendências em relação às prestações de contas, mantendo esta Controladoria informada das providências adotadas.

1.1.11.3. Informação

TRANSFERÊNCIAS REALIZADAS - ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Com a finalidade de avaliar a situação das transferências concedidas pela Unidade, no que concerne a verificação do atendimento ao estipulado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), a equipe de auditoria analisou convênio firmado pela SNH no exercício 2011 para análise quanto ao atendimento dos seguintes artigos da LRF:

- Art. 11, LRF: Comprovação de que o Conveniente instituiu e vem arrecadando os impostos de sua competência;
- Art. 25, § 1º, inciso I, LRF: verificar se no instrumento de transferência celebrado consta existência de dotação específica;
- Art. 25, § 1º, inciso III, LRF: verificar se no plano de trabalho aprovado consta menção à utilização de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo ou pensionista (vedação inciso X, art.167 da Constituição Federal)
- Art. 25, § 1º, inciso IV, LRF: verificar se o concedente certificou-se de que o conveniente se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamento devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos;
- Art. 25, § 1º, inciso IV, LRF: verificar se o concedente certificou-se de que o conveniente cumpre os limites constitucionais relativos à educação e saúde;
- Art. 25, § 1º, inciso IV, LRF: verificar se o concedente certificou-se de que o conveniente não extrapolou os limites da dívida consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa com pessoal;
- Art. 25, § 1º, inciso IV, item “d”, LRF: verificar se o concedente certificou-se de que o conveniente dispunha de previsão orçamentária de contrapartida.

Ressalta-se que a maioria dos recursos envolvidos em transferências voluntárias realizadas pela SNH é feita por meio de contratos de repasse ou termos de compromisso, sendo que nesses casos, a verificação quanto ao atendimento aos requisitos legais é feita pela Caixa Econômica Federal, que é a Empresa contratada para exercer a função de Mandatária da União. Considerando que essas operações são descentralizadas, estando os processos referentes a essas transferências nas unidades da CAIXA responsáveis nos Estados, e considerando a impossibilidade de deslocamento da equipe de auditoria devido aos prazos internos (CGU) e externos (TCU) para encerramento dos trabalhos, não foi realizada essa verificação.

Em função da força de trabalho disponível para a auditoria, foi selecionado por meio de amostragem não probabilística o convênio nº 757937, firmados pela SNH em 2011 para análise pela equipe de auditoria. Da análise realizada nesse convênio, verificou-se que a Unidade cumpriu o determinado nos artigos 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, não havendo ressalvas a serem feitas em relação ao atendimento dos preceitos legais.

1.1.11.4. Constatação

ATUAÇÃO INEFICIENTE DA SNH EM RELAÇÃO À CAIXA, GERANDO GRANDE QUANTIDADE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA SITUAÇÃO DE “A APROVAR” E “A COMPROVAR”

Com o objetivo de avaliar os procedimentos de controle e acompanhamento das transferências concedidas, em relação à atualização da situação das prestações de contas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, nas situações exigidas em normativo, foi realizado levantamento dos Contratos de Repasse firmados pela CAIXA para os Programas e Ações de responsabilidade do Ministério das Cidades, levando em consideração os seguintes critérios:

- Contratos de Repasse na situação "A APROVAR" com mais de 60 dias do final de sua vigência;
- Contratos de Repasse na situação "A COMPROVAR" com mais de 60 dias do final de sua vigência.

A pesquisa ao SIAFI, com base na data de encerramento do exercício 2009, 2010 e 2011, verificou a existência de grande quantidade de transferências voluntárias na situação de “a aprovar” e “a comprovar” nos últimos três exercícios, conforme demonstra o quadro abaixo.

SNH	2009	2010	2011
Transf. a aprovar	32	55	34
Valor a aprovar R\$	14.285.025,03	25.131.116,46	25.061.114,53

Por meio

Transf. comprovar	128	184	188
Valor a comprovar R\$	28.997.143,10	252.923.040,10	1.351.416.371,00

de Solicitação de Auditoria, a relação das transferências consideradas para elaboração do quadro acima foi encaminhada para Unidade, tendo sido solicitado a unidade que informasse quais as providências que estão sendo adotadas por aquela Secretaria para solucionar a grande quantidade de convênios na situações de “a aprovar” e a “comprovar”.

Ressalta-se que de acordo com a Instrução Normativa STN nº 01/97, o órgão concedente deverá proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do SIAFI o conveniente que não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados pela IN (art. 5º, parágrafo 1º, inciso I), sendo que a prestação de contas final deverá ser apresentada em até 60 dias após o término da vigência do convênio (art. 28, parágrafo 5º). A partir da data do recebimento da prestação de contas final, a unidade concedente terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada (art.31), sendo que, se a prestação de contas não for apresentada em até 60 dias do termino da vigência, o concedente está obrigado à imediata instauração de tomada de contas especial e ao registro do fato no Cadastro de Convênios do SIAFI.

Causa:

Deficiências na gestão de Contratos de Repasse celebrados com recursos do Ministério das Cidades no que se refere ao controle da situação das prestações de contas finais.

Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade apresentou as seguintes informações por meio da Nota Informativa relativa à Solicitação de Auditoria 201203973_004, encaminhada em anexo a e-mail datado de 11/07/2012:

“Os contratos identificados pela CGU tratam de transferências abertas geridas em conjunto com Caixa Econômica Federal (CAIXA), na posição de mandatária da União.

O acompanhamento da regularidade da apresentação e análise das prestações de contas encaminhadas pelos proponentes à Caixa não é competência exclusiva das Secretarias Finalísticas do Ministério das Cidades. A SNH tem buscado priorizar a adoção de medidas voltadas ao aprimoramento do monitoramento da execução física dos empreendimentos apoiados. O acompanhamento da regularidade do registro dos contratos é realizado pela Setorial Contábil vinculada a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA). A Setorial Contábil notifica, por meio de ofício, sobre as transferências pendentes a CAIXA para regularização. Essa notificação é realizada mensalmente.

Foi encaminhando à CAIXA o ofício nº. 2213/2012/GGEST/SNH/MCIDADES solicitando esclarecimentos adicionais dessas pendências.”

Por meio de Nota Informativa relativa ao Relatório de Auditoria Anual de Contas, anexada a e-mail da SNH datado de 23/07/2012, foram encaminhadas as seguintes informações:

"Em relação a essas pendências foi encaminhado pela CAIXA ofício nº1780/2012/SN de Repasses esclarecendo que das 427 operações na situação “a comprovar” com prazo para apresentação da

prestação de contas vencido, 99 contratos já estão com a prestação de contas aprovadas ou em análise na CAIXA. Além disso, a CAIXA também informou que a relação de 427 contratos foi encaminhada às áreas competentes da Instituição para verificação e atualização da base de dados do SIAFI e incluiu na sua sistemática de avaliação de desempenho institucional a regularização do estoque de contratos de repasse sem registro de prestação de contas final."

Análise do Controle Interno:

Embora a Unidade informe que a atribuição de receber e analisar os processos de prestação de contas relativos aos empreendimentos apoiados pela SNH e delegados à CEF é daquela mandatária e que o acompanhamento da regularidade da apresentação e análise das prestações de contas encaminhadas pelos proponentes à Caixa não é de atribuição exclusiva das Secretarias Finalísticas, é importante que haja constantemente o monitoramento e a cobrança, tanto por parte das Secretarias Finalísticas como também da Secretaria Executiva, do cumprimento das obrigações da CEF constantes dos Contratos de Prestação de Serviços firmado.

Conforme se observa no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, não houve no exercício examinado o monitoramento das ações de responsabilidade da Mandatária, nem tampouco sanções impostas à Caixa Econômica Federal no caso de descumprimento. Sobre o assunto consta a seguinte informação:

“No transcorrer do exercício financeiro de 2011, não houve atividades por parte do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 591, de 03/12/2008, para acompanhar a execução das Ações sob responsabilidade da Mandatária da União, haja vista o contingenciamento das despesas relacionadas a diárias e passagens, sobretudo, a publicação do Decreto nº 7.446, de 1º/03/2011, que estabeleceu, no âmbito do Poder Executivo, limites e procedimentos para empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção no exercício de 2011. Entretanto, para o exercício de 2012, foi publicada a Portaria nº 583, de 14 de dezembro de 2011, que institui novo Grupo de Trabalho com a atribuição de acompanhar a execução das obrigações constantes dos Contratos de Prestação de Serviços celebrados com a Caixa Econômica Federal. No tocante às sanções, as mesmas serão aplicadas observando-se os Contratos Administrativos nº 03/2003, 06/2006 e 21/2011.”

Portanto, verificamos que deve haver um maior monitoramento, por parte da SNH/CAIXA, dos normativos que regulam as transferências voluntárias de recursos, tendo em vista inclusive a previsão de instauração de processo de Tomada de Contas Especial para a não prestação de contas pelos proponentes no prazo previsto.

Há ainda de se ressaltar a importância do trabalho iniciado pelas Secretarias Finalísticas do Ministério das Cidades, no que se refere à construção do processo sistematizado para o monitoramento dos contratos, entretanto, é importante também que seja feito o acompanhamento das ações de responsabilidade da CAIXA para que as pendências nas prestações de contas sejam regularizadas o mais breve possível.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos que essa SNH juntamente com as demais Secretarias finalísticas e com a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades atue junto à CAIXA definindo metas e prazos para que àquela Empresa (mandatária da União) regularize as pendências em relação às cobranças e análises das prestações de contas pendentes. E que constantemente essas metas e prazos sejam monitorados e em caso de descumprimento que seja aplicada as sanções previstas.

1.1.11.5. Informação

Chamamento Público

Com a finalidade de avaliar os critérios adotados para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional no chamamento público de convenientes entidades privadas sem fins lucrativos, conforme Art. 5º do Decreto 6.170/2007, verificou-se, primeiramente, em consulta ao SICONV, se a Unidade realizou transferências voluntárias com entidade privada sem fins lucrativos, no exercício examinado.

Da consulta realizada ao SICONV verificou-se que 73 contratos de repasse foram firmados pela Unidade com entidades privadas sem fins lucrativos no exercício examinado.

Foi solicitado então que à Unidade informasse sobre a realização de chamamento público nesses contratos, sendo que, em caso negativo, disponibilizasse a documentação relativa à devida fundamentação, conforme Orientação Normativa AGU nº 31, de 15/04/2010. Em caso positivo, foi solicitado que fosse encaminhada a documentação comprobatória confirmando que os chamamentos públicos contemplaram, no mínimo (art. 5º da Portaria Interministerial nº 127/2008):

- i) a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada;
- ii) os critérios objetivos para a seleção do conveniente ou contratado, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas;
- iii) prazo de publicidade mínimo de quinze dias; e
- iv) forma de divulgação do chamamento público (no sítio oficial do órgão ou entidade concedente, jornais, Portal dos Convênios, etc).

Em resposta, o Memorando nº 3543/2012/CGPLAN/SPOA/SE/MCIDADES, de 05/07/2012 apresentou cópia de e-mail encaminhado pelos gestores da SNH com as seguintes informações para os questionamentos formulados:

“Os contratos de repasse encaminhados na planilha pertencem às Ações de Apoio à Produção Social

da Moradia – PSM e de Prestação de Serviços de Assistência Técnica - AT, ambas operadas com recursos oriundos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

A ação PSM possui por objetivo apoiar entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, situada em localidades urbanas ou rurais, voltada a famílias de baixa renda.

A ação AT possui por objetivo a transferência de recursos para estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos para prestação de serviços de assistência técnica buscando atender a elevada parcela da produção de habitações que ocorre no mercado informal, sem qualquer tipo de apoio técnico que permita atingir padrões mínimos de qualidade, de produtividade e de segurança.

Os chamamentos públicos das referidas ações ocorreram por meio do sítio do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br), onde foram disponibilizadas as consultas-prévias para preenchimento pelas entidades, de em consonância com os itens 3.1 e 3.2, do capítulo VIII da Instrução Normativa nº 47, de 8 de outubro de 2008.

Antecedendo a fase de chamamento público, foi realizado o processo de habilitação das entidades privadas sem fins lucrativos, por meio do agente operador, com o objetivo de selecionar as entidades aptas a participar dos processos, considerando os critérios constantes no capítulo VII da IN nº 47.

Após a fase de preenchimento das consultas-prévias, foram extraídos os arquivos do banco de dados para análise e priorização das propostas, de acordo com os critérios expostos no capítulo VIII da referida IN.

Os chamamentos públicos foram finalizados com as publicações no site do Ministério das Cidades das propostas selecionadas no âmbito de cada ação, conforme item 3.3, capítulo VIII da IN nº 47. As datas das publicações foram: 1ª seleção de Produção Social da Moradia publicado em 12/06/2009; 1ª seleção de Assistência Técnica e 2ª seleção de Produção Social da Moradia publicadas em 05/03/2010; e 2ª seleção de Assistência Técnica publicada em 16/12/2010.

Após as publicações, as entidades privadas que obtiveram propostas selecionadas, passaram pela fase de Credenciamento e inserção das propostas no SICONV para análise e aprovação deste ministério. Ficando a cargo da instituição mandatária, a análise e a aprovação do plano de trabalho, bem como a contratação das operações, conforme disposto no capítulo XII da IN nº 47.”

Em consulta ao sítio do Ministério das Cidades (www.cidades.gov.br) verificou-se que a Unidade publicou no D.O.U do dia 13.03.2012, a Portaria nº 105, de 2 de março de 2012, estabelecendo as diretrizes gerais, os critérios e o cronograma para habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos, como Entidade Organizadora - EO, no âmbito dos programas de habitação de interesse social geridos pelo Ministério das Cidades direcionados ao atendimento da demanda organizada por EO ou executados

com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Dessa forma considera-se que a Unidade atendeu ao art. 5º da Portaria Interministerial nº 127/2008.

1.1.11.6. Constatação

MANUTENÇÃO DE ELEVADA QUANTIDADE DE CONTRATOS COM PROBLEMAS AO LONGO DOS EXERCÍCIOS 2009, 2010 E 2011

Com o objetivo de avaliar a gestão dos contratos de repasse da SNH, foi feito levantamento, a partir do banco de dados da CAIXA, acerca da situação das obras ao final dos exercícios 2009, 2010 e 2011, com o intuito de comparar a quantidade de contratos que ao final dos exercícios mencionados possuíam obras não iniciadas, atrasadas ou paralisadas. O resultado dos levantamentos realizados está transcrito nas tabelas a seguir:

	2009				
	Vigentes	Com problemas	Não iniciada	Atrasada	Paralisada
Qtd de CRs ao final do exercício*	5.317	2.796	1.952	573	271
% em relação ao total de CRs da Unidade	100%	53%	37%	11%	5%
* Situação verificada na última medição do ano					

	2010				
	Vigentes	Com problemas	Não iniciada	Atrasada	Paralisada
Qtd de CRs ao final do exercício*	5.198	2.779	1.430	720	629

% em relação ao total de CRs da Unidade	100%	53%	28%	14%	12%
* Situação verificada na última medição do ano					

	2011				
	Vigentes	Com problemas	Não iniciada	Atrasada	Paralisada
Qtd de CRs ao final do exercício*	4.902	2.676	1.254	730	692
% em relação ao total de CRs da Unidade	100%	55%	26%	15%	14%
* Situação verificada na última medição do ano					

De acordo com as tabelas acima apresentadas, verificamos que houve manutenção do percentual de obras com problemas ao longo dos exercícios. Desconsiderando as obras não iniciadas, tendo em vista que a grande maioria dos contratos são efetivados ao final do exercício, observamos que o percentual de obras que estava atrasada ou paralisada passou de 16% em 2009 para 26% em 2010, e atingiu 29% em 2011, apesar da redução de contratos vigentes.

Buscando subsidiar a análise dos resultados verificados, por meio de Solicitação de Auditoria a Unidade foi demandada a apresentar as providências que estão sendo adotadas no âmbito da Secretaria e também do Ministério em relação à gestão dos contratos de repasse com problemas (obras atrasadas, paralisadas ou não iniciadas).

Causa:

Pouca efetividade no acompanhamento da execução dos contratos de repasse.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio da Nota Informativa relativa à Solicitação de Auditoria 201203973_005, encaminhada por e-mail no dia 12/07/2012, foram apresentadas as seguintes informações:

“As providências adotadas pela SNH em relação à gestão dos contratos de repasse com problemas (obras atrasadas, paralisadas ou não iniciadas) estão descritas a seguir:

No PAC, a SNH providenciou o cancelamento dos contratos assinados até o exercício de 2009, com exceção daqueles cujas obras já se encontravam iniciadas.

Para os contratos não PAC foi criado o grupo de trabalho que desenvolveu metodologia de acompanhamento de acordo com as características em situações adversas (não iniciadas, paralisadas e atrasadas). Além disso, foram cancelados, por força de decretos, os restos a pagar de contratos assinados nos anos 2007, 2008 e 2009 com obras ainda não iniciadas.

As tabelas abaixo demonstram o resultado das ações implementadas durante o exercício de 2011.

EVOLUÇÃO DOS CONTRATOS PAC OGU DURANTE O EXERCÍCIO DE 2011							
JANEIRO 2011		JANEIRO 2012					
		Não Iniciada	Em Andamento	Paralisada	Concluída	Cancelada / Distratada	TCE
Não Iniciada	1.896	877	550	47	53	369	
Em Andamento	1.216	0	695	201	314	6	0
Paralisada	446		139	200	92	12	3
Em TCE	1		0				1
Total	3.559	877	1384	448	459	387	4
Contratadas em 2011	501						
EVOLUÇÃO DOS CONTRATOS NÃO PAC DURANTE O EXERCÍCIO DE 2011							
JANEIRO 2011		JANEIRO 2012					

		Não Iniciada	Em Andamento	Paralisada	Concluída	Cancelada / Distratada	TCE
Não Iniciada	283	56	117	5	3	102	0
Em Andamento	117	0	14	70	23	5	5
Paralisada	288	0	183	40	55	5	5
Em TCE	129	0	0	0	12	0	117
Total	817	56	314	115	93	112	127
Contratadas em 2011	15						

Observa-se que de 2.179 contratos que se encontravam com obras não iniciadas em janeiro de 2011, 1.246 tiveram suas obras iniciadas durante o exercício. Verifica-se ainda que, de um total de 4.376 contratos ativos em janeiro de 2011, 552 foram concluídos e 499 cancelados/distratados. Do universo dos contratos ativos, 1.333 se encontravam em andamento em janeiro de 2011, enquanto que em janeiro de 2012, este número passou para 1.698.”

Análise do Controle Interno:

Ao longo das auditorias de contas dos últimos exercícios, a CGU tem tratado a questão da gestão das obras financiadas por contratos de repasse em que são verificados problemas de execução em todos os Relatórios de Auditoria das Secretarias Finalísticas do Ministério das Cidades. A repercussão dessa discussão e a sua importância foi reconhecida pelo TCU, que inseriu no conteúdo específico do Relatório de Gestão das Secretarias Finalísticas do MCidades a obrigatoriedade de apresentar demonstrativo das obras atrasadas e as paralisadas ao longo do exercício (item 33 da parte C da DN TCU N° 108/2010).

Além do reconhecimento da importância da divulgação dessas informações por parte do TCU, também verificamos que a base institucional que regula a realização das transferências de recursos da União para Estados e Municípios também sofreu avanços ao longo desse período, com a publicação da Portaria Interministerial n° 507 de 24/11/2011, que em nosso entendimento trouxe mudanças que melhorarão a execução dos contratos, como os novos limites financeiros para contratação de obras, o procedimento simplificado de contratação, execução e acompanhamento para obras e serviços de engenharia de baixo valor, a possibilidade de utilização de recursos próprios do conveniente em caso de atrasos na liberação de recursos pelo concedente e em valores além da contrapartida pactuada, com posterior ressarcimento e a rigidez para aceitação de licitações realizadas antes da assinatura do convênio.

Portanto, a medida que cresce o interesse dos órgãos de controle pela situação dessas obras, assim como a base normativa que regula essas transferências promove atualizações na metodologia estabelecida, é primordial que as Secretarias Finalísticas do Ministério das Cidades também promovam avanços no

acompanhamento que realiza dessas transferências, ou, caso contrário, estaremos em todos os exercícios divulgando a quantidade de obras com problemas da carteira da Unidade e sem que os entraves que resultam nessas falhas sejam equacionados, fazendo com que a Unidade se distancie do atingimento da sua missão institucional.

Em relação às informações apresentadas, verificamos que há uma diferença entre a quantidade de contratos apurados pela CGU, encaminhada em anexo à Solicitação de Auditoria que solicitou as providências que estão sendo adotadas no âmbito da Secretaria e também do Ministério em relação à gestão dos contratos com problemas, e o quantitativo de contratos vigentes encaminhado pela SNH.

De acordo com o levantamento da CGU realizado na base de dados da CAIXA a partir da classificação da principal funcional-programática a qual o contrato está inserido, chegando-se a Unidade do MCidades responsável a partir de relação dos responsáveis pelo Programa de Governo, encaminhada pela Secretaria Executiva do Ministério, foi obtido em dezembro de 2011 o quantitativo de 4.092 contratos vigentes, sendo 1.254 obras não iniciadas, 730 atrasadas e 692 paralisadas.

Na informação prestada pela SNH, consta que em janeiro de 2012 a carteira de contratos PAC possuía 3.556 obras, com 877 não iniciadas, 1384 em andamento, 418 paralisadas, 459 concluídas, 387 canceladas e 4 em TCE. Já a carteira de contratos Não-PAC possuía 817 obras, com 56 não iniciadas, 314 em andamento, 115 paralisadas, 93 concluídas, 112 canceladas e 127 em TCE.

Somando-se os contratos da carteira PAC com Não-PAC, obtemos um total de 4.373 contratos, quantidade essa divergente da apurada pela CGU. Portanto, é necessário que a SNH analise a relação de contratos encaminhada em anexo à Solicitação de Auditoria 201203973_005, que embasou o quadro divulgado no Relatório, para que se possa concluir acerca da suficiência e efetividade das medidas que estão sendo adotadas no âmbito da Secretaria e também do Ministério em relação à gestão dos contratos com problemas. Somente assim poderemos concluir pela manutenção ou não da Constatação.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos que a Unidade analise a relação de contratos encaminhada em anexo à Solicitação de Auditoria 201203973_005, informando se realmente todos os contratos são de sua responsabilidade, assim como encaminhar a relação utilizada para a divulgação de seus resultados, de modo que se possa concluir acerca da suficiência e efetividade das medidas que estão sendo adotadas no âmbito da Secretaria e também do Ministério em relação à gestão dos contratos com problemas.

1.1.11.7. Informação

FISCALIZAÇÕES DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS REALIZADA PELA SNH

Com o objetivo de avaliar a atuação da SNH em relação ao acompanhamento da execução dos recursos transferidos mediante convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, foi encaminhada Solicitação de Auditoria demandando a Unidade a informar sobre as fiscalizações in loco realizadas nas transferências concedidas (convênios e contratos de repasse) no exercício de 2011, com o preenchimento de planilha contendo as seguintes informações:

- Nº transferência fiscalizada;
- Conveniente;
- Valor;
- Vigência;
- Fiscalização planejada (sim ou não);
- Fiscalização realizada (data).

Em resposta a Nota Informativa relativa à Solicitação de Auditoria 201203973_004, encaminhada em anexo a e-mail datado de 11/07/2012, foram apresentadas as seguintes informações:

“A Secretaria Nacional de Habitação não faz fiscalização “in loco” das transferências concedidas. O acompanhamento das obras é feito pela CAIXA, mandatária da União que possui estrutura descentralizada que conta com a expertise de um corpo funcional multidisciplinar. Em casos específicos técnicos da SNH fazem monitoramento no local, esse monitoramento consiste em visitas locais eventuais, para conhecimento das obras e da dimensão da intervenção que está sendo executada.

A SNH busca no monitoramento das transferências concedidas assegurar o cumprimento de prazos e resultados; de gerenciar riscos, mediante identificação e solução de possíveis entraves na execução das intervenções; e de coordenar e articular ações do Governo Federal, dos governos municipais e estaduais e demais atores envolvidos. A SNH realiza videoconferências, reunindo os técnicos CAIXA e dos governos locais, para aferir o estágio de cada intervenção e a evolução das providências, porventura necessárias e na convocação de representante dos governos locais, para tratar os entraves mais graves, de difícil solução, no âmbito mais estratégico do Governo Federal.”

Portanto foi informado que a Unidade não realiza fiscalização “in loco” das transferências concedidas, sendo que apenas em casos específicos técnicos da SNH fazem monitoramento no local. Entretanto não foram apresentadas informações acerca das visitas de monitoramento realizada em 2011. Logo, não foi possível avaliar o controle das transferências exercido pela SNH sob os aspectos propostos.

Achados da Auditoria - nº 201203973

Unidade Auditada: FUNDO NACIONAL DE HABIT.DE INTERESSE SOCIAL

Exercício: 2011

Processo: 80000.011714/2012-24

Município - UF: Brasília - DF

UCI Executora: SFC/DIURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades

2. URBANIZ.REGU.FUND.INTEGRAÇÃO ASSENT.PRECÁRIOS

2.1. Subárea - APOIO À URBANIZAÇÃO ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

2.1.1. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1.1. Informação

Avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade Jurisdicionada.

Acerca da avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade Jurisdicionada para avaliar o desempenho da sua gestão, a equipe de auditoria analisou o Relatório de Gestão com o intuito de verificar os seguintes pontos, conforme orientação da DN TCU nº 117/2011 (conteúdo do Relatório de Auditoria de Contas):

- a) capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir, inclusive, de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;
- b) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
- c) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade;
- d) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;

A Portaria TCU nº 123/2011, que orientou as Unidades Jurisdicionadas quanto ao preenchimento dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2011, apresenta para o item 2.4.7 do Relatório, referente aos Indicadores Institucionais, as seguintes orientações:

“o gestor deverá apresentar os indicadores institucionais desenvolvidos pela UJ para medir os produtos, serviços e resultados alcançados pela gestão no exercício.

Esses indicadores deverão vir acompanhados de explanação sucinta sobre as suas fórmulas de cálculo, considerando a sua utilidade e mensurabilidade. Para efeito desta instrução, considera-se:

Utilidade: *Utilização efetiva do indicador em processo de tomada de decisão gerencial que afete o desempenho da UJ. A utilidade de um indicador está diretamente relacionada à sua representatividade em medir o fenômeno-objeto, isto é, computar em uma única expressão as múltiplas variáveis correlacionadas com o fenômeno-objeto. Um indicador é útil quando ele “traduz” para o observador do fenômeno-objeto uma situação relacionada com o seu interesse de análise. Por exemplo, um indicador que meça a relação entre número de professores e número de alunos por classe de estudo é útil para se examinar a economicidade dessa relação, mas pode não ser útil para se examinar a eficácia dessa relação, observando-se que estudos indicam a existência de forte correlação entre o número de professores e de alunos em classe como fator importante na eficácia do ensino ministrado.*

Nesse sentido, a utilidade de um indicador pode ser claramente percebida quando esse indicador é utilizado como referência para a tomada de decisões gerenciais que afetem o desempenho da UJ.

Mensurabilidade: *Viabilidade efetiva de o fenômeno-objeto ser medido por intermédio de um indicador. A mensurabilidade de um indicador decorre principalmente da conjugação de três (3) fatores associados à produção do indicador, quais sejam: complexidade, auditabilidade e economicidade. Um indicador com boa mensurabilidade deverá possuir um grau de complexidade proporcional ou menor que o fenômeno-objeto, deverá ser auditável por terceiros, permitindo que os mesmos resultados sejam alcançados com base nas mesmas informações utilizadas pela UJ, e deverá ser econômico, isto é, o custo de produção do indicador deverá ser proporcional ao custo associado ao fenômeno-objeto que se deseja analisar. Não existem valores definidos para a relação entre o custo de produção do indicador e o custo associado ao fenômeno, mas indicativos internacionais apontam que o custo total de medição não deve ultrapassar 5% do valor do fenômeno-objeto a ser medido.”*

Em análise ao Relatório de Gestão do FNHIS/SNSA, não foram identificados indicadores de desempenho da Gestão para as atividades financiadas com recursos do Fundo, apenas estão presentes os indicadores do Programa (PPA).

Devido a opção feita pela SNH, de relatar somente o conteúdo das ações que a secretaria trata, dois indicadores não foram relatados: a *Taxa de domicílios urbanos em processos de regularização fundiária ocupados por famílias com renda de até 5 salários mínimos* e a *Taxa de domicílios urbanos com irregularidade fundiária ocupados por famílias com renda até 5 salários mínimos*. Consta-se que desde 2004 não foi registrada apuração. Assim, compreende-se que parte do programa está sendo desconsiderada pela gestão da SNH.

Ainda a esse respeito, consideramos que não houve o atendimento das orientações do TCU, tendo em vista que a Portaria TCU nº 123 indica que o quadro A.2.1, referente ao Programa de Governo de responsabilidade da UJ, deve incluir a descrição dos indicadores do programa e a obrigatoriedade da análise de cada um dos indicadores constantes da Lei do PPA. A nesse respeito, verificamos que a SNH informou que os indicadores do Programa 1128 não foram tratados por se referirem a Ações de Governo sob responsabilidade da SNAPU.

No Relatório de Gestão da SNAPU não foram descritas informações sobre o Programa 1128, mas apenas apresentadas as informações sobre a execução física das ações sob sua coordenação, conforme as orientações do TCU no item 2.3.2 para o quadro A.2.2. O campo para preenchimento dos indicadores no SIGPLAN e, inclusive, as informações pertinentes a essas duas taxas foram realizadas por diretora da SNH, em 30/04/2012 às 12:54:00. Segundo a Portaria MP/SPI nº 1 de 8 de maio de 2009 em seu art. 2º é responsabilidade do gestor de programa o registro da informação sobre o I – índice de apuração dos indicadores do programa. A SNAPU não é gestora do Programa 1128, apenas coordenadora de ação. O coordenador de ação não possui campo no SIGPLAN para preenchimento de informação sobre indicadores, assim como o art. 3º da Portaria MP/SPI nº 1 de 8 de maio de 2009 não elenca esse registro como responsabilidade do coordenador de ação. De acordo com as informações verificadas no SIGPLAN para esses dois indicadores, constata-se que desde 2004 não foi registrada apuração, sendo que para a Taxa de Domicílios Urbanos em Processos de Regularização Fundiária Ocupados por Famílias com Renda de até 5 Salários Mínimos havia previsão de índice para 2011 e que não foi apurado. Assim, compreende-se que parte do programa está sendo desconsiderada pela gestão da SNH.

Considerando que o Relatório de Gestão apresentou informações apenas sobre três indicadores (*Taxa de Domicílios em Assentamentos Subnormais com Adensamento Excessivo*, *Taxa de Domicílios em Assentamentos Subnormais nas Áreas Urbanas* e *Taxa de Domicílios em Assentamentos Subnormais sem Infraestrutura Urbana Adequada*), e que para esses indicadores foi informado que a utilização de indicadores habitacionais macros não é adequada para se mensurar o impacto do programa visto que outros fatores influenciam a precariedade habitacional, entendemos que os indicadores dos programas não auxiliam adequadamente a tomada de decisão e não contribuem para demonstrar a real condição de

atuação da UJ. A incapacidade dos índices em retratar a realidade causou a não apuração de dados para 2011, prejudicando o acompanhamento da evolução dos trabalhos realizados. Pelas informações relatadas no relatório, considera-se que houve falhas na definição dos índices e na metodologia de apuração que não permite a adequada aferição anual.

Portanto, não houve a possibilidade de avaliar os resultados atingidos pelo FNHIS, no atingimento dos seus objetivos estratégicos, por meio de indicadores de desempenho da gestão.

2.1.2. Assunto - ANÁLISE DA EXECUÇÃO

2.1.2.1. Constatação

RESULTADOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS AFETADOS DEVIDO A APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES INSUFICIENTES, OU SEM O DETALHAMENTO NECESSÁRIO NO RELATÓRIO DE GESTÃO DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FNHIS.

Em análise ao Relatório de Gestão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, no que se refere às informações divulgadas para os resultados das Ações financiadas por seus recursos, com a finalidade de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, verificou-se impropriedades, relacionadas a divergências entre os dados divulgados no Relatório com os presentes no SIAFI e no SIGPLAN, com a ausência ou falta de detalhamento de informações sobre os resultados obtidos, entre outras, indicando a possibilidade de ocorrência de fragilidades nos controles internos da Unidade no que se refere ao acompanhamento dos resultados.

Tendo em vista a divulgação de informações insuficientes, ausentes ou mal esclarecidas no Relatório de Gestão, que prejudicaram o entendimento e a avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da Unidade no exercício, foi encaminhada Solicitação de Auditoria, contendo questionamentos com o intuito de esclarecer as dúvidas oriundas da análise do Relatório.

De modo a facilitar o entendimento dos diversos pontos que necessitaram de maiores ou melhores esclarecimentos, apresentamos a seguir os questionamentos feitos pela equipe de auditoria, as repostas encaminhadas pelo gestor e a análise das respostas:

Item nº 1

Em pesquisa ao SIAFI, acerca dos valores da execução das Ações orçamentárias do FNHIS no exercício 2011, foram encontradas discrepâncias em relação aos valores divulgados pelo Relatório de Gestão (páginas 16, 17 e 19) conforme demonstrado na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Levantamento da execução orçamentária e financeira das Ações sob responsabilidade do FNHIS para as quais identificou-se divergência dos dados divulgados no Relatório de Gestão em relação à pesquisa ao SIAFI realizada pela equipe de auditoria.

Programa/ Ação	UO56902 Empenhado	UO56902 Liquidado	UO56902 Pago R\$	Relatório de Gestão	Relatório de Gestão	Relatório de Gestão Pago
---------------------------	------------------------------	------------------------------	-----------------------------	--------------------------------	--------------------------------	-------------------------------------

	(R\$)	(R\$)		Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	(R\$)
1128/10S6	388.108.599,88	47.138.414,74	47.138.414,74	0,00	0,00	0,00
9991/10SJ	119.824.655,50	12.540.245,33	12.188.676,58	Não descreveu	Não descreveu	Não descreveu
9991/8875	126.589,61	78.020,69	78.020,69	Não descreveu	Não descreveu	Não descreveu
Total 9991	119.951.245,11	12.618.266,02	12.266.697,27	0,00	0,00	12.266.697,27

Obs.: O Relatório do FNHIS não apresentou a execução das ações do Programa 9991, separadamente. Para o programa 1128 (página 16), foi apresentado especificamente o valor da ação 1128/10S6.

Resposta inicial do FNHIS:

A SNH executa o Programa 1128 por meio das ações orçamentárias: 10S3, 2272, 0B21, 0644, 0634 e 10S6, sendo que na Unidade Orçamentária (UO) 56101 (Unidades Gestoras 560005, 560015, 560017, 560018, 560019 e 560020) são executadas as ações 10S3 e 2272; as ações 0B21 e 0644 se referem a compromissos assumidos em exercícios anteriores. Na UO 56902 (UG's 560015 e 560018) são executadas as ações 0634 e 10S6, sendo que a ação 0634 foi convertida na ação 10S6 e sua execução se refere a compromissos assumidos em anos anteriores.

Portanto, no relatório de gestão da UO 56902 para o Programa 1128 foi apresentado o resultado desse programa no âmbito da UO, que no exercício de 2011 se refere à execução da ação orçamentária 10S6.

Os valores, do Quadro II do Relatório de Gestão da UO 56902, estão em conformidade com consulta realizada no SIAFI Gerencial conforme demonstrado no Quadro abaixo:

Programa	Projeto/Atividade	Dotação Inicial	Orçamento Disponibilizado	Total Empenhado	Empenho Liquidado	Valores Pagos com orçamento
1128	0634					
	10S6	421.827.311,00	421.827.311,00	388.108.599,88	388.108.599,88	47.138.414,74

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido, pois não foram apresentados esclarecimentos sobre o Relatório de Gestão não ter demonstrado a execução financeira, por ação, referente ao Programa 9991, como identificado no SIAFI.

Esclarecimentos complementares apresentados em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria:

"O relatório de gestão da unidade orçamentária (UO) do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) apresenta a execução das ações orçamentárias desempenhadas nesta UO. O Programa 1128 na UO 56902 roda a ação orçamentária 10S6. Na UO 56902 para o programa 9991 são desempenhadas as ações orçamentárias 10SJ e 8875, as quais foram apresentadas no relatório nas páginas 21 a 24 do relatório de gestão da FNHIS. As ações orçamentárias 0648, OB62, 7L50 se referem a restos a pagar de compromissos assumidos em exercícios anteriores."

Item nº 2

Programa 1128 – Urbanização, Regularização, Fundiária e Integração de Assentamentos Precários.

Acerca das informações contidas no Relatório de Gestão para o Programa, solicitou-se esclarecimentos para os seguintes pontos:

a) Os dados divulgados no Quadro II – Demonstrativo da Execução por Programa de Governo (página 16 do Relatório) estão divergentes dos registrados no SIGPLAN em pesquisa ao Programa 1128, conforme indicado a seguir:

- Relatório de Gestão

Dotação Inicial: R\$ 421.827.311,00

Dotação Final: R\$ 421.827.311,00

Despesa Empenhada: R\$ 388.108.599,88

Despesa Liquidada: R\$ 388.108.599,88

Valores Pagos: R\$ 47.138.414,74

- SIGPLAN

LOA/Previsto: R\$ 3.493.648.813,00

LOA + Créditos/Atual: R\$ 3.451.648.813,00

Empenhado: R\$ 1.934.984.991,00

Empenhado Liquidado/Realizado: R\$ 235.437.610,00

Empenho Pago: R\$ 150.246.472,00

Acrescentamos ainda, que em consulta à execução registrada no SIGPLAN para a Ação 10S6 – Melhoria das Condições de Habitabilidade, verificamos que os dados referentes à dotação, empenho, liquidação e pagamento estão idênticos aos divulgados pelo Relatório de Gestão para o Programa 1128 no Quadro II – Demonstrativo da Execução por Programa de Governo (página 16 do Relatório).

Resposta inicial do FNHIS:

O Programa 1128 – Urbanização, Regularização, Fundiária e Integração de Assentamentos Precários é um programa que envolve atuação das Secretarias: Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Os valores encontrados no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) estão registrados os dados da dotação no âmbito dessas Secretarias. Na SNH o Programa 1128 possui ações executadas em duas Unidades Orçamentárias: 56101 e 56902. No Relatório de Gestão da SNH foram

apresentados os dados da UO 56101 sob gestão da SNH. No Quadro II do relatório agregado que trata da gestão da SNH por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – UG56902 foram apresentados os dados do Programa 1128.

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido. Registra-se que, pelo exposto, a SNH apresentou os resultados da execução do Programa 1128, tanto no que se refere ao Relatório de Gestão da SNH, quanto ao Relatório do FNHIS, exclusivamente para as ações de sua responsabilidade. A Portaria 123 do TCU indica que o quadro A.2.1 para o Programa de Governo deve ser preenchido com as informações do PPA/ou fonte mais atualizada e apenas pelas UJs que possuem a responsabilidade de gerir programas de governo inscritos na Lei do PPA. Assim, consideramos que as outras secretarias, apesar de executarem ações neste programa, deveriam fazer referência nos seus relatórios apenas à execução física trabalhada por cada uma delas. A responsabilidade de apresentar os dados financeiros completos é do gestor do programa inscrito no PPA. No caso do Programa 1128, a Secretária Nacional de Habitação Inês da Silva Magalhães é a gestora do Programa e a gerente executiva é a Diretora do Departamento de Urbanização e Assentamentos Precários da SNH. As outras secretarias, relatadas na *Nota de Informativa relativa à Solicitação de Auditoria 20123973/001*, conforme o registro do SIGPLAN são coordenadoras de ações. Considera-se que esta foi a razão das inconformidades constatadas pela equipe de auditoria, ao realizar a comparação com os dados referente ao Programa no SIGPLAN.

b) Indicadores de desempenho do Programa 1128

b.1) Verificou-se divergências entre os índices divulgados no Relatório de Gestão e os cadastrados no SIGPLAN para 2011

- Taxa de Domicílios em Assentamentos Subnormais com Adensamento Excessivo

Relatório de Gestão: 7,93

SIGPLAN: 9,86

- Taxa de Domicílios em Assentamentos Subnormais nas Áreas Urbanas

Relatório de Gestão: 4,25

SIGPLAN: 4,18

- Taxa de Domicílios em Assentamentos Subnormais sem Infraestrutura Urbana Adequada

Relatório de Gestão: 14,79

SIGPLAN: 29,24

Resposta inicial do FNHIS:

A divergência ocorreu, pois os dados constantes no Relatório de Gestão se referem ao ano de 2010, valores disponíveis na época do preenchimento. Os dados apurados para 2011 foram preenchidos no SIGPLAN após a entrega do Relatório de Gestão. Os dados de 2011 foram estimados com base no resultados da PNAD 2009 e são parte do conjunto de resultados parciais apurados pela Fundação João Pinheiro (FJP). O trabalho da FJP se encontra em andamento por meio do Convênio 757937/2011, o qual tem por objeto realizar estimativas para os indicadores de Déficit Habitacional (DH) e de Inadequação de Domicílios (ID) para os anos de 2009 e 2010 com representatividade nacional, Grandes Regiões, Unidades da Federação e regiões metropolitanas com base na metodologia de cálculo da Fundação João Pinheiro adotada como indicador de contexto para os programas habitacionais do Ministério das Cidades.

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido.

b.2) Verificou-se ainda que os dados dos índices apresentados pelo Relatório de Gestão estão equivalente à apuração de 2010 cadastrada no SIGPLAN. Solicitamos justificativas para o fato.

Resposta inicial do FNHIS:

Idem resposta do item b.1

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido.

b.3) O Relatório de Gestão não apresentou informação para os indicadores abaixo listados, que estão registradas no SIGPLAN e não foram apuradas

- Taxa de Domicílios Urbanos em Processos de Regularização Fundiária Ocupados por Famílias com Renda de até 5 Salários Mínimos
- Taxa de Domicílios Urbanos com Irregularidade Fundiária Ocupados por Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos

Resposta inicial do FNHIS:

O indicador "Taxa de domicílios Urbanos em Processo de Regularização Fundiária Ocupados por Famílias com Renda de até 5 Salário Mínimos" não foi abordado no Relatório de Gestão por estar relacionado a ações da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. Não foi apresentado comentário sobre o indicador "Taxa de Domicílios Urbanos com Irregularidade Fundiária Ocupados por Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos.

Registra-se ainda que a Portaria 123 do TCU indica que o quadro A.2.1, referente ao Programa de Governo de responsabilidade da UJ, inclui a descrição dos indicadores do programa e a obrigatoriedade da análise de cada um dos indicadores constantes da Lei do PPA. No Relatório de Gestão da SNAPU não foram descritas informações sobre o Programa 1128, mas apenas apresentadas as informações sobre a execução física das ações sob sua coordenação, conforme as orientações do TCU no item 2.3.2 para o quadro A.2.2. O campo para preenchimento dos indicadores no SIGPLAN e, inclusive, as informações pertinentes a essas duas taxas estão efetuadas por diretora da SNH, em 30/04/2012 às 12:54:00. Segundo a Portaria MP/SPI nº 1 de 8 de maio de 2009 em seu art. 2º é responsabilidade do gestor de programa o registro da informação sobre o *I – índice de apuração dos indicadores do programa*. A SNAPU não é gestora do Programa 1128, apenas coordenadora de ação. O coordenador de ação não possui campo no SIGPLAN para preenchimento de informação sobre indicadores, assim como o art. 3º da Portaria MP/SPI nº 1 de 8 de maio de 2009 não elenca esse registro como responsabilidade do coordenador de ação. De acordo com as informações verificadas no SIGPLAN para esses dois indicadores, constata-se que desde 2004 não foi registrada apuração, sendo que para a Taxa de Domicílios Urbanos em Processos de Regularização Fundiária Ocupados por Famílias com Renda de até 5 Salários Mínimos havia previsão de índice para 2011 e que não foi apurado. Assim, compreende-se que parte do programa está sendo desconsiderada pela gestão da SNH.

b.4) Para os três índices divulgados no Relatório de Gestão no Quadro II – Demonstrativo da Execução por Programa de Governo (página 16 do Relatório), foi informado que “os índices da PNAD apurados em um ano referem-se ao ano anterior. Ocorre que entre um Censo e outro pode haver mudança de metodologia na forma de definição desses assentamentos subnormais, o que de fato aconteceu, conforme estudo divulgado pelo próprio IBGE. Portanto, para poder ser comparável, o indicador utilizado no exercício de 2011 refere-se à PNAD, e no caso, a de 2008, dado mais recente trabalhado pela Fundação João Pinheiro. Na análise do resultado alcançado deve-se acrescentar a observação de que a utilização de indicadores habitacionais macros não é 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 a conjuntura econômica.”

Tendo em vista as dificuldades apresentadas, solicitou-se informar como a gestão do FNHIS avalia os resultados da execução do Programa 1128 e como é feito o planejamento e a programação para os exercícios posteriores.

Resposta inicial do FNHIS:

A SNH tem investindo na implementação do sistema de monitoramento dos seus programas. Foi criada uma assessoria especial para cuidar dos sistemas de informações, monitoramento e avaliação.

Os departamentos fazem a apuração dos dados levantados para tomadas de decisões que resultam em ações como reuniões específicas com os tomadores, não prorrogação de portaria de cláusulas suspensivas, ações de saneamento de carteira, ações que visam a elevação do nível execução de obras já iniciadas e com valores percentuais baixos, entre outros.

Análise da resposta:

Consideramos o item como não atendido. Não foi informado como a gestão do FNHIS avalia os resultados do Programa 1128. Foi apresentado o que a gestão do FNHIS tem feito para alcançar dados que permitam a tomada de decisões. Não apresentou informações que indicam como os departamentos apuram os dados e se estes são os que a apuração dos indicadores do Programa tratam. Também não abordou o planejamento e a programação para os anos posteriores a partir da tomada de decisões. A análise apresentou o que é feito para sanar os problemas encontrados na execução dos contratos, mas não como isso interfere no planejamento e como a partir desse planejamento a programação é feita. Não é possível ter clareza em relação ao quanto a incapacidade do indicador em atender adequadamente a mensuração do impacto do Programa interfere no planejamento e na programação das ações para os anos posteriores.

c) Ação 10S6: Apoio à Melhoria das condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários. Solicitamos esclarecimentos para os pontos a seguir:

c.1) Verificou-se que a Meta realizada, apresentada no quadro III do Relatório de Gestão (página 17) está divergente do resultado constante no SIGPLAN.

Resposta inicial do FNHIS:

No SIGPLAN está registrado a meta física com base na execução do orçamento do exercício de 2011 (4.286 famílias), também há registro da meta física do executado com restos a pagar do ano de 2010 (RAP 2010): 2.098 famílias. No Relatório de Gestão também foi inclusa a meta obtida com execução de RAP de anos anteriores resultando no valor apresentado: 16.693 famílias.

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido. Entretanto não foi possível confirmar os dados apresentados, pois não foram especificadas as metas físicas previstas e alcançadas a partir de cada Restos a Pagar indicado para 2010 ou apenas relatado como em anos anteriores.

c.2) Não foi apresentada justificativa para o não cumprimento da meta prevista e também não apresentou justificativa para a execução financeira de 11 %.

Resposta inicial do FNHIS:

Os resultados efetivos dos programas habitacionais sob gestão do Ministério das Cidades demandam prazos superiores a um ano para se concretizarem. Portanto, o efetivo benefício, calculado a partir da contratação em um determinado exercício, por conta dessa peculiaridade, nunca é alcançado no mesmo exercício, mas em exercícios posteriores.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. A SNH apresentou justificativa para o não cumprimento da meta prevista no exercício, mas não abordou as condições específicas de execução financeira de apenas 11% para o ano de 2011. Também não abordou, tendo em vista a impossibilidade de alcançar as metas no exercício, a projeção de cumprimento das metas previstas.

c.3) Foi apresentada na página 18 uma tabela com o resumo das operações no PAC 1 para a Ação 10S6, registrando 353 operações com o total de R\$ 2.850.660,00 e 307 contratos ativos no valor de R\$ 2.595.720,00, tendo sido concluídos 5 contratos no exercício e 12 com obras físicas concluídas. Solicitou-se apresentar justificativa para o percentual de apenas 6 % de conclusão do total celebrado.

Resposta inicial do FNHIS:

Idem resposta C2.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. A SNH não apresentou as condições específicas que geraram conclusão de 6% do total celebrado e a projeção de conclusão do total de contratos celebrados, tendo em vista o argumento apresentado.

c.4) Ainda na página 18, consta a Tabela II com o resumo das operações no PAC2, em que são apresentadas as contratações do grupo 2 e 3 com seleção iniciada no exercício de 2011 e contratação de R\$ 1.300.000.000,00, incluindo recursos do FGTS, de R\$ 1.500.000.000,00. A tabela ainda informa que essas contratações foram feitas nas ações 1128/10S3 e 9991/10SJ.

Solicitou-se esclarecer a execução da Ação 10S6, considerando os dados apresentados na tabela II, pois não consta uma análise a respeito.

Resposta inicial do FNHIS:

Houve um erro de descrição no conteúdo da Tabela II, onde está escrito 1128/10S3 é 1128/10S6, o mesmo erro ocorreu na Tabela VI. Os dados constantes nas Tabelas II e VI apresentam o resumo geral da seleção com recursos do FNHIS no âmbito da segunda etapa do PAC (PAC 2 2011-2014). No PAC 2, os recursos do FNHIS foram destinados aos Grupos 2 e 3, que abrangem municípios entre 50 mil e 70 mil habitantes, nas regiões Norte, Nordeste e Centro -Oeste, e entre 50 mil e 100 mil habitantes do Sul

e Sudeste (G2), e municípios abaixo de 50 mil habitantes (G3).

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido.

c.5) Na página 19, consta a tabela III, com as informações sobre transferências voluntárias da ação 10S6 não integrantes do PAC. Foram relatados 182 contratos com 28 obras paralisadas, 19 não iniciadas, 50 em atraso, 15 concluídas em 2011 e nenhum contrato nesse exercício. Os dados apresentados não foram comentados pela SNH.

Resposta inicial do FNHIS:

Assim como relatado na análise da execução da ação 10S3 – Ação 10S3 – Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários, observa-se uma parte considerável de obras paralisadas, também nota-se uma quantidade alta de contratos atrasados. O que se observa quando se avalia o banco de dados encaminhado pela CAIXA ao Ministério que parte dos casos são contratos que possuem problemas administrativos e não problemas na execução física da obra: reprogramação de projeto, obra concluída com pendências em trabalho social, prestação de contas ou regularização fundiária, pendência em trabalho social ou em prestação de contas.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. Não ficou clara a referência à ação 10S3, já que a Nota de Informação à Solicitação de Auditoria 20123973/001 para o item 2, questionamento c.4), apresentada pela SNH, informou que houve um erro ao citar a ação 10S3 e que deveria ser substituída por ação 10S6. Excetuando a tabela II da página 18 do Relatório de Gestão do FNHIS, não há qualquer outra referência à ação 10S3 no Programa 1128. De acordo com a Portaria 123 do TCU, a análise da execução física das ações deve abordar análise circunstanciada do cumprimento das metas físicas, analisando o impacto dos resultados alcançados na consecução dos objetivos de médio e longo prazo da UJ. A SNH não comentou sua posição, como gestora do Programa, na observação que fez sobre os dados que recebeu da CAIXA e também não abordou o que representa para os objetivos da unidade o fato de parte dos contratos terem problemas administrativos e não de execução da obra e ainda não ter havido contratação em 2011.

c.6) Na página 19 também consta a tabela IV, contendo o número de famílias beneficiadas pelos contratos concluídos e pelos que ainda serão concluídos nas transferências obrigatórias do PAC na ação 10S6. Como os cinco contratos concluídos foram beneficiadas 633 famílias, restando 251.758 a serem contempladas.

Solicitou-se apresentar justificativa para a baixa quantidade de famílias beneficiadas.

Resposta inicial do FNHIS:

Conforme já esclarecido no item de número (ordem) 11 do quadro XIII - Relatório de Cumprimento das recomendações do OCI:

Sobre o cumprimento ou não de metas, cumpre esclarecer que na elaboração do PPA 2008/2011, as metas anuais foram estabelecidas com base na perspectiva de benefício de famílias com a contratação dos investimentos e não com a sua conclusão que é quando se dá o efetivo atendimento.

No entanto, seguindo orientação da SPI/MP, o número de famílias beneficiadas, para efeitos de preenchimento do campo de realização físico/financeiro do SIGPLAN, passou a ser calculado com base na execução financeira anual, tornando dados de previsão e execução incomparáveis.

Sobre esse aspecto, há que se considerar que, a partir de 2007, tanto os valores de execução orçamentária como financeira não refletem mais o conjunto de contratos firmados no exercício, uma vez que estes passaram a ter empenhos plurianuais e as liberações de recursos referem-se tanto à liquidação de empenhos emitidos no exercício como de valores inscritos em restos a pagar.

Além disso, conforme já esclarecido à CGU, os resultados efetivos dos programas habitacionais sob gestão do Ministério das Cidades demandam prazos superiores a um ano para se concretizarem. Portanto, o efetivo benefício, calculado a partir da contratação em um determinado exercício, por conta dessa peculiaridade, nunca é alcançado no mesmo exercício, mas em exercícios posteriores; a mesma distorção ocorre se o efetivo benefício for calculado a partir da liberação de recursos, pois esta se refere a etapas de obras contratadas em exercícios anteriores, que não necessariamente se concluem e geram o efetivo benefício naquele ano.

Este fato é ainda mais agravado pelo fato das contratações ocorrerem sempre ao final de cada exercício, fazendo com que os empenhos realizados em decorrência das referidas contratações apresentem efetividade nula em relação ao indicador “Número de Famílias Beneficiadas”, uma vez que, quando do empenho (realizado no aludido exercício de contratação) ainda não beneficiou qualquer família.

O resultado do referido empenho (e da meta estabelecida a que está vinculado) só será efetivamente realizado cerca de dois a quatro anos depois, com a entrega das unidades habitacionais ou da conclusão das obras de melhoria das condições de habitabilidade das famílias beneficiadas. Por outro lado, as unidades habitacionais do programa entregues num determinado exercício (2011, por exemplo), se relacionam com as metas e empenhos também previstos e realizados em exercícios anteriores e não apenas no exercício de sua conclusão.

Para uma efetiva aferição do cumprimento das metas seria necessário, portanto, primeiro, estimar as metas do PPA com base na conclusão de obras por exercício e não na contratação, e, segundo, na fase de execução apurar somente as famílias beneficiadas com a conclusão das obras. Embora mais precisa em relação ao efetivo benefício, o inconveniente dessa metodologia é não associar execução orçamentária/financeira com execução física.

Uma alternativa seria o acompanhamento do aporte de recursos previstos e efetivamente aplicados não apenas ao longo de um único exercício, mas de todos os exercícios que foram necessários à sua realização, desde a contratação até a entrega do objeto aos beneficiários.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. Não foram apresentadas as condições específicas que resultaram na baixa quantidade de famílias beneficiadas.

d) Ação 0634: (RAP2007) Apoio à Melhoria das Condições das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários. Apresentar justificativas para as seguintes considerações:

d.1) A ação 0634 não foi encontrada no SIGPLAN para 2011, está registrada em 2008.

Resposta inicial do FNHIS:

A ação 0634 foi convertida na ação 10S6. A execução dessa ação se deve a compromissos efetuados em exercícios anteriores.

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido.

d.2) O Relatório de Gestão apresentou meta realizada de 852 famílias beneficiadas (quadro III da página 19), mas não consta qualquer análise sobre a execução.

Resposta inicial do FNHIS:

Conforme explicado no subitem d.1, a execução da ação 0634 é resultado de compromissos assumidos em exercícios anteriores. O resultado alcançado (meta realizada) é reflexo de exercícios anteriores, dessa forma a análise do programa concentrou-se na Ação 10S6.

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido. Registra-se que segundo a Portaria nº 123 do TCU a análise da execução física das ações deve abordar análise circunstanciada do cumprimento das metas físicas, analisando o impacto dos resultados alcançados na consecução dos objetivos de médio e longo prazo da UJ. Os dados informados no Relatório de Gestão deveriam estar claros, inclusive em relação à concentração de compromissos anteriores concentrados na Ação 10S6.

Esclarecimentos complementares apresentados em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria:

Para todas as questões relacionadas ao Item nº 2, a Nota Informativa relativa ao Relatório de Auditoria Anual de Contas, apresentou a seguinte complementação de informação:

"Esclarecemos que na nova sistemática de elaboração do Plano Plurianual – PPA (2012 – 2015) o programa gerenciado pela SNH (Programa 2049 Moradia Digna) têm apenas às ações orçamentárias executadas pela Secretaria."

Item nº 3

Programa 9991 – Habitação de Interesse Social

Acerca das informações contidas no Relatório de Gestão para o Programa, solicitou-se esclarecimentos para os seguintes pontos:

a) Os dados divulgados no Quadro IV – Demonstrativo da Execução por Programa de Governo (página 21 do Relatório) estão divergentes dos registrados no SIGPLAN em pesquisa no Programa 9991, conforme indicado a seguir:

- Relatório de Gestão

Despesa Liquidada: R\$ 119.951.254,19

- SIGPLAN

Empenho Liquidado/Realizado: R\$ 12.618.266,00

Resposta inicial FNHIS:

Os dados apresentados no Quadro IV (página 21) são referentes as ações orçamentárias, no âmbito do Programa 9991 relativas à Unidade Orçamentária 56902 . Esses dados foram baseados na consulta executada no SIAFI Gerencial.

Existe uma divergência conceitual na questão do empenho liquidado. O SIAFI considera empenho

liquidado o reconhecimento e assunção da dívida, enquanto que no SIGPLAN empenho liquidado está se referindo ao valor pago com orçamento do exercício financeiro em questão, conforme pode ser visto no Quadro abaixo:

Análise da resposta:

Consideramos o item como não atendido. Em consulta ao SIAFI foi verificado que os valores empenhados, liquidados e pagos conferem com o registrado no SIGPLAN. Assim, não foi possível compreender os dados diferentes apresentados pelo FNHIS na sua consulta ao SIAFI e também não foi confirmada a justificativa apresentada.

Esclarecimentos complementares apresentados em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria:

"Em relação ao item nº 3 encaminhamos, anexo, a consulta realizado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) gerencial com os parâmetros utilizados e os resultados apresentados."

b) Indicadores de desempenho do Programa 9991

b.1) Verificou-se divergências entre os índices divulgados no Relatório de Gestão e os cadastrados no SIGPLAN para 2011:

- Déficit Habitacional Quantitativo de Famílias com Renda até 3 Salários Mínimos

Relatório de Gestão: 5.111.114

SIGPLAN: sem registro (Índice previsto para 2011: 4.886.666,00)

- Déficit Habitacional Quantitativo de Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos

Relatório de Gestão: 5.510.420

SIGPLAN: sem registro (Índice previsto para 2011: 5.211.361,00)

Resposta inicial do FNHIS:

Os dados apresentados no SIGPLAN é do último trabalho realizado pela Fundação João Pinheiro que é referente à Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios do ano de 2008 (PNAD 2008). A apuração dos dados de 2009 e 2010 está em andamento por meio do convênio firmado com a Fundação João Pinheiro. Para apuração de 2010 ainda não existe todos os dados disponíveis, pois o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ainda precisa finalizar o algoritmo que define as famílias conviventes.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. Em consulta ao SIGPLAN para a apuração registrada no ano de 2008 os dados informam:

Déficit Habitacional Quantitativo de Famílias com Renda até 3 Salários Mínimos

Índice apurado em (2008):7.287.551,00

Déficit Habitacional Quantitativo de Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos

Índice apurado em (2008):7.287.551,00

Não há registro de apuração para os índices, excetuando-se o ano de 2008, desde 2004. A fonte para a

apuração dos índices confere com a justificativa da SNH, mas os números apresentados não conferem. Não ficou claro como o FNHIS está tratando a apuração destes índices, tendo em vista os dados identificados.

b.2) Para os dois índices divulgados no Relatório de Gestão no Quadro IV – Demonstrativo da Execução por Programa de Governo (página 21 do Relatório), foi informado que: “Os indicadores utilizados para o Programa são extraídos de estudos realizados pela Fundação João Pinheiro que utiliza microdados do censo demográfico de 2000, com atualizações posteriores baseadas 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. O indicador utilizado no exercício de 2011 refere-se à PNAD, e no caso, a de 2008, dado mais recente trabalhado pela Fundação João Pinheiro. Um problema desse indicador é a perda de validade, haja vista que o déficit habitacional é enfrentado também por outros programas, em especial o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Também apresenta problema de desagregabilidade na área rural por faixa de renda, uma vez que o déficit habitacional utilizado nos programas é desagregado por faixa de renda: até 3 salários mínimos: somente nas áreas urbanas. Este fato acaba por diminuir a confiabilidade metodológica do indicador, tendo em vista que a replicação da proporção do déficit urbano para o déficit rural carece de maiores subsídios e parâmetros técnicos.” Solicitou-se apresentar justificativa para os seguintes questionamentos:

b.2.1) Não ficou clara a análise apresentada para o Déficit Habitacional Quantitativo de Famílias com Renda até 5 Salários Mínimos, levando em conta o argumento do FNHIS de que “Também apresenta problemas de desagregabilidade na área rural por faixa de renda, uma vez que o déficit habitacional utilizado nos programas é desagregado por faixa de renda: até 3 salários mínimos, somente nas áreas urbanas.”

Resposta inicial do FNHIS:

A análise esclarece que além dos problemas apresentados como perda de validade uma vez que o déficit é impactado por ações de outros programas, o déficit habitacional na área rural apresenta problema de desagregabilidade na área rural por faixa de renda, uma vez que não é possível obter essa informação nas pesquisas.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. As informações apresentadas não são suficientes para a justificativa. Não ficou esclarecida a questão da replicação do índice urbano para o índice rural e a razão de não obter as informações de desagregabilidade na área rural por faixa de renda nas pesquisas.

b.2.2) Solicitou-se aelatar as implicações da falta de confiabilidade metodológica para a gestão do programa.

Resposta inicial do FNHIS:

A falta de confiabilidade metodológica do indicador é se pensar em usar a reaplicação do déficit rural para a gestão do programa. Agora os demais indicadores não possuem falta de confiabilidade metodológica, esse problema ocorre somente quando se busca o déficit rural por faixa de renda. Os indicadores que foram definidos no Plano Plurianual para os anos 2008 a 2011 (PPA 2008-2011) são indicadores de contexto não devendo ser desprezados. Para a gestão do programa é necessário indicadores sob diversas óticas: estratégica, tática, operacional, financeira, entre outras para que se possa medir efetivamente as diversas finalidades e necessidades para a tomada de decisão das ações da SNH. Dessa forma, a SNH tem buscado definir indicadores que possam efetivamente auxiliar na gestão e na tomada de decisão das ações da SNH.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. Apesar da informação sobre os esforços da SNH na definição de indicadores mais adequados a secretaria não relatou o real impacto disso na gestão do programa e o que tem de implicação nas decisões tomadas.

b.2.3) Solicitou-se apresentar as condições de definição dos índices na elaboração do PPA.

Resposta inicial do FNHIS:

Os índices utilizados pela SNH no PPA 2008-2011 foram mantidos como indicadores de contexto. Porém, é necessário incorporar no PPA 2012-2015 os indicadores que estão sendo definidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 237, de 12 de maio de 2011. Assim que finalizado o trabalho será solicitada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a revisão do PPA 2012-2015 para inserção destes indicadores.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. A justificativa é insuficiente, uma vez que a SNH afirma que manteve os índices como indicadores de contexto e na resposta do questionamento b.2.2), afirma que os indicadores de contexto são insuficientes para a gestão do programa. Não foram relatadas as motivações da SNH para o PPA 2008-2011 não incorporar outras dimensões de indicadores que auxiliassem efetivamente a gestão e a razão da secretaria em optar por esses indicadores.

b.2.4) Solicitou-se informar, diante dos problemas relatados, como o FNHIS avalia os resultados e quais as providências tomadas para superar as inconsistências.

Resposta inicial do FNHIS:

A SNH tem investindo na implementação do sistema de monitoramento dos seus programas. Ademais, foi criada uma assessoria especial para cuidar dos sistemas de informações, monitoramento e avaliação.

Os departamentos fazem a apuração dos dados levantados para tomadas de decisões que resultam em ações como reuniões específicas com os tomadores, não prorrogação de portaria de cláusulas suspensivas, ações de saneamento de carteira, ações que visam a elevação do nível execução de obras já iniciadas e com valores percentuais baixos, entre outros.

Análise da resposta:

Consideramos o item como não atendido. A resposta oferecida pelo FNHIS repete a resposta dada à questão b.4) do Item 2 e não aborda os problemas específicos relatados sobre a replicação do índice urbano para o déficit rural, a opção pelo índice de contexto e a reduzida utilidade destes índices para a gestão do Programa 9991. Não foi apresentada a avaliação dos resultados desse programa diante da falta de confiabilidade para a análise do déficit habitacional na área rural. Também não foi apresentado o que a SNH está fazendo para superar os problemas com esses dados, enquanto não são definidos indicadores apropriados. Se a apuração do déficit habitacional não é adequada, há um comprometimento para o planejamento das ações que vai além da programação para os exercícios posteriores e atinge os objetivos do programa.

b.2.5) Solicitou-se apresentar os motivos para os índices atingidos, acima do previsto.

Resposta inicial do FNHIS:

Os índices apresentados são referentes à PNAD de 2008. A apuração dos dados de 2009 e 2010 está em andamento por meio do convênio firmado com a Fundação João Pinheiro. Para apuração de 2010 ainda não existe todos os dados disponíveis, pois o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ainda precisa finalizar o algoritmo que define as famílias conviventes.

Análise da resposta:

Consideramos o item como não atendido. Os motivos apresentados replicam a resposta dada ao questionamento b.1) para o Item 3 e não abordam a questão do valor apresentado estar acima do previsto. O valor do índice registrado para a única apuração feita em 2008 é maior que o índice apresentado como apurado para 2011 no Relatório de Gestão do FNHIS. A SNH também não fez qualquer menção ao fato do índice previsto para 2011 ser menor do que o índice apurado em 2008 e estar abaixo do índice de referência.

c) Ação 10SJ: Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social. Solicitou-se apresentar justificativas para os seguintes pontos:

c.1) A Meta física realizada apresentada no Quadro V (página 24) está divergente da registrada no SIGPLAN, conforme reproduzido abaixo:

Relatório de Gestão: Meta Realizada = 4.125

SIGPLAN: Realizado = 536

Resposta inicial do FNHIS:

No SIGPLAN está registrado a meta física com base na execução do orçamento do exercício de 2011 (536 famílias), também há registro da meta física do executado com restos a pagar do ano de 2010 (RAP 2010): 513 famílias. No Relatório de Gestão também foi incluída a meta obtida com execução de RAP de anos anteriores resultando no valor apresentado: 4.125 famílias.

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido. Registra-se que a avaliação da execução da ação pelo FNHIS deveria contemplar a discriminação dos itens que compõem a meta a atingir, além do que efetivamente registrado para o ano de 2011 no SIGPLAN.

c.2) O não cumprimento das metas física e financeira previstas de acordo com os registros do SIGPLAN

Resposta inicial do FNHIS:

Vide resposta dos subitens c.5 e c.6 do item 2.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. Em que pese os problemas em relação à situação dos contratos seja semelhante, a ação e o programa não são os mesmos a que os subitens c.5 e c.6 do item 2 fazem referência. De acordo com a Portaria 123 do TCU, a análise da execução física das ações deve abordar análise circunstanciada do cumprimento das metas físicas, analisando o impacto dos resultados alcançados na consecução dos objetivos de médio e longo prazo da UJ. Em referência à observação feita pela equipe de auditoria para a letra c.5, registra-se novamente que a SNH não comentou sua posição,

como gestora do Programa, na observação que fez sobre os dados que recebeu da CAIXA e também não abordou o que representa para os objetivos da unidade o fato de parte dos contratos terem problemas administrativos e não de execução da obra e ainda não ter havido contratação em 2011.

c.3) Na página 23, o Relatório de Gestão informou, sobre os dados constantes da Tabela V referentes a grande quantidade de obras paralisadas, que cerca de 40 % das obras paralisadas possuem problemas na finalização do contrato e não problemas na execução física da obra, como pendências em trabalho social, prestação de contas ou regularização fundiária. A tabela VII (página 21) demonstra que dentre as 91 obras que se encontram paralisadas, 22 referem-se a reprogramação de projeto e 22 a pendências em trabalho social ou prestação de contas e 14 com obra concluída, mas com pendências em trabalho social, prestação de contas ou regularização fundiária.

Levando em conta as considerações acima, solicitou-se apresentar esclarecimentos para os seguintes pontos:

c.3.1) Houve alguma ação adotada pela SNH para evitar os problemas apresentados em novas contratações (necessidade de reprogramação de projeto, pendências de trabalho social e prestação de contas)?

Resposta inicial do FNHIS:

Os normativos do Ministério das Cidades têm sido aperfeiçoados ao longo dos anos, de modo a prevenir e minimizar a ocorrência de problemas como os que são tratados no presente item.

De igual modo, o monitoramento da execução dos contratos vem sendo objeto de contínuo aprimoramento. Dentre as ações empreendidas nesse sentido pode-se destacar que, no final do exercício de 2011, foram enviados ofícios a todos os proponentes que possuíam operações enquadradas nessas situações, nos quais foram solicitadas providências, informado sobre o agendamento de reuniões para tratar do assunto diretamente com o Ministério das Cidades e para que apresentassem soluções.

Desde então foram adotadas as seguintes providências:

1. Reuniões presenciais com os Governos do Distrito Federal e dos Estados da Bahia, Pará e São Paulo, das capitais de Estado Belém/PA, Porto Alegre/RS, Salvador/BA, São Paulo/SP e Rio de Janeiro/RJ, bem como com os municípios de Lauro de Freitas/BA, Mata de São João/BA, Simões Filho/BA, Duque de Caxias/RJ, Cubatão/SP, São Vicente/SP e Santos/SP;

2. Convocações dos seguintes proponentes: Governos dos Estados de Alagoas, Mato Grosso, Piauí e Tocantins, das Capitais de Estado Natal/RN, Recife/PE, e dos municípios de Nova Iguaçu/RJ e Vila Velha/ES;

3. Problemas de menor complexidade são tratados sistematicamente por meio de videoconferências, tendo sido realizadas 25 com Estados e 84 com municípios.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. Não foram explicitados os resultados das reuniões, convocações e videoconferências deixando a resposta insuficiente para compreender o impacto dessas providências para o saneamento dos problemas relatados.

c.3.2) Solicitou-se informar como a SNH obteve informações de que os problemas que resultaram na condição de paralisação não são relativos à execução da obra, tendo em vista que as informações

constantes da base da CAIXA não entram nesse nível de detalhe.

Resposta inicial FNHIS:

Referidas informações foram obtidas em banco de dados fornecido pela CAIXA, denominado PAC-Pendências, no qual são explicitadas, de forma sintética, quais são as pendências existentes em relação a cada contrato.

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido.

c.3.3) Descontando-se os problemas relatados, ainda restam 33 (91-22-22-14) obras paralisadas devido a problemas de execução da obra. Solicitou-se informar as providências adotadas para esses casos.

Resposta inicial do FNHIS:

Vide resposta ao item c.3.1.

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido. Registra-se que como não foi explicitado os resultados das reuniões, convocações e videoconferências realizadas pela SNH, não foi possível compreender o impacto dessas providências para o saneamento dos problemas relatados.

c.4) Na Tabela VIII (página 23), foram apresentados os dados dos contratos por transferências voluntárias não integrantes do PAC. Do total de 344 contratos, ao final de 2011, 73 foram cancelados, 62 obras atrasadas e 34 paralisadas.

Solicitou-se informar os motivos gerais que levaram aos 73 contratos cancelados e as providências adotadas para as obras paralisadas e em atraso.

Resposta inicial do FNHIS:

No exercício de 2011, os Restos a Pagar de contratos assinados em 2007, 2008 e 2009, com obras não iniciadas e seus recursos não liberados, tiveram os empenhos cancelados por força dos Decretos n.ºs. 7.468/2010 e 7.511/2011. Em decorrência o Ministério das Cidades providenciou o cancelamento dos contratos.

No que diz respeito aos contratos com obras paralisadas e em atraso, estão sendo adotadas medidas no sentido de que os entes tomadores providenciem sanar os motivos que levaram à paralisação e/ou atraso nas obras.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. Não foram apresentadas as medidas tomadas.

c.5) Solicitou-se verificar a seguinte inconsistência:

No comentário ao final da página 23, é informado que a tabela VIII apresenta as famílias beneficiadas e a serem beneficiadas, mas essas informações estão na tabela IX – HIS – 10SJ – Transferências Obrigatórias (PAC) que apresenta 1.342 contratos ativos e 147 contratos concluídos no exercício sendo

atingido 5,1 % de 116.493 famílias a serem beneficiadas.

Resposta inicial do FNHIS:

Houve uma inconsistência na numeração a Tabela IX que apresenta os dados número de famílias beneficiadas com as obras concluídas no exercício, bem como a estimativa de famílias a serem beneficiadas quando da conclusão dos contratos ativos.

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido.

d) Ação 8875 – Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social. Solicitou-se apresentar justificativas para os seguintes pontos:

d.1) O Quadro V (página 24), relativo à execução física, apresenta dois contratos celebrados como meta realizada. A consulta ao SIGPLAN verificou que não há preenchimento de meta realizada.

Resposta inicial do FNHIS:

Não houve preenchimento da meta para o ano de 2011.

Análise da resposta:

Consideramos o item como não atendido. No questionamento, a equipe de auditoria já afirma a constatação de não preenchimento da meta. A SNH, porém não justificou a razão do não preenchimento da meta para o ano de 2011, tendo em vista que afirmou no quadro V da página 24 do Relatório de Gestão dois contratos celebrados como meta realizada.

d.2) No SIGPLAN consta que o produto resultante da Ação de Governo é Plano Apoiado e no Relatório de Gestão o produto foi relatado como Contrato Celebrado.

Resposta inicial FNHIS:

Plano apoiado e contrato celebrado são sinônimos.

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido. Registra-se que a Portaria nº 123 do TCU indica que o Relatório de Gestão deve incluir a descrição da unidade de medida assinalada na ação constante da LOA para o exercício de 2011, sob a gestão da UJ. Na LOA 2011, página 776, a unidade de medida para esta ação é Plano Apoiado, tal como a unidade identificada no SIGPLAN. Ressalta-se que a utilização de sinônimos para tratar de informações registradas em documentos oficiais do governo federal compromete a fidelidade dos dados apresentados e expõe a análise do Relatório de Gestão à confusões.

d.3) O Quadro V (página 24), relativo à execução, apresenta dois contratos celebrados como meta realizada. Consideramos essa quantidade bastante reduzida, tendo em vista a informação presente na tabela X (página 24) de que no âmbito da Ação 8875 existem 1.731 contratos ativos. Solicitou-se confirmar se realmente foram firmados apenas dois contratos no exercício e a razão da reduzida quantidade.

Resposta inicial do FNHIS:

Há baixa contratação se deve ao fato da modalidade implantada pela SNH de Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

Análise da resposta:

Consideramos o item como não atendido. Justificativa insuficiente. Não foi especificada razão para os PLHIS imporem baixa contratação se há uma meta prevista de 400 planos apoiados em contraponto aos dois informados com contrato celebrado.

Esclarecimentos complementares apresentados em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria:

Houve alteração no processo de contratação. O Ministério ofereceu a modalidade simplificada para a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) conforme apresentado no Relatório de Gestão do FNHIS. Portanto, houve grande interesse pelas prefeituras nessa nova modalidade.

d.4) A razão do percentual executado, tendo em vista a informação do Quadro V (página 24) de que da meta prevista de 400 contratos celebrados, foi realizado apenas dois contratos.

Resposta inicial do FNHIS:

O percentual executado tem relação também com a continuidade dos contratos celebrados em execução. Os municípios tem dificuldades na execução dos contratos.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. A afirmação feita pela SNH é vaga e não possibilita a compreensão sobre as dificuldades para o cumprimento da meta. A Portaria nº 123 do TCU informa que o gestor deve apresentar, no Relatório de Gestão, análise circunstanciada do cumprimento das metas físicas, analisando o impacto dos resultados alcançados na consecução dos objetivos de médio e longo prazo da UJ e evidenciar as ações que apresentaram problemas na execução, especificando os problemas ocorridos.

Item nº4

Indicadores Institucionais (item 2.5 do Relatório de Gestão)

a) O Relatório informou que “Considerando-se os atrasos, pelos municípios, na conclusão de seus planos, mesmo sob a forma simplificada e, considerando ainda que a oferta do Curso à distância (EAD-PLHIS Simplificado), em função de alguns entraves na negociação com a Instituição Ministrante (UFSC), veio a ocorrer somente em novembro de 2011.”

Solicitou-se informar quais foram os entraves que prorrogaram a realização do curso à distância para novembro

Resposta inicial do FNHIS:

Os entraves principais se referiram, em fase anterior, à modalidade jurídica que seria utilizada para a contratação (Concorrência, Inexigibilidade de Licitação ou Destaque Orçamentário). Após a decisão jurídica sobre a modalidade, os demais entraves se referiram ao valor orçamentário propriamente dito. A oferta do Curso à Distância (EAD-PLHIS simplificado) foi efetuada com a utilização dos saldos existentes na ação de apoio aos estados e municípios para a elaboração dos Planos estaduais (PEHIS) e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Em um primeiro momento o orçamento

apresentado pelo Centro de Ensino a Distância da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) estava bem superior ao saldo remanescente da rubrica.

Após várias fases de ajustes orçamentários, que demandaram um redesenho da atividade do EAD, com vistas à redução de custos, se chegou à equalização dos valores com o saldo remanescente que representavam as disponibilidades reais.

Já na fase de inscrição, quando a UFSC já havia incorrido em grande parte dos custos fixos, verificou-se que o número de técnicos que solicitaram inscrições, fora menor que o universo dos municípios que necessitavam elaborar o seu Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) sob a forma simplificada. A UFSC solicitou emissão de GRU para devolução do valor de R\$ 69.263,93, correspondente à redução nos custos variáveis resultante da diminuição do número de alunos.

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido. Registra-se a necessidade de maior atenção da UJ ao planejamento.

b) Foi informado que, como não houve edital de chamada e contratação de repasses aos estados e municípios no ano de 2011, a SNH dedicou-se ao acompanhamento de suas evoluções e que, pelas atividades realizadas em relação ao curso à distância, ao longo do primeiro semestre de 2012, e com os esforços que o departamento tem desenvolvido, seja possível a totalidade dos municípios brasileiros ter Plano Local de Habitação de Interesse Social.

Solicitou-se apresentar justificativa/motivos para não ter havido edital de chamada e contratação de repasse em 2011.

Resposta inicial do FNHIS:

O motivo para não ter havido edital de chamada e contratação de repasse para os PLHIS, no ano de 2011 é que a última autorização do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – CGFNHIS, para tal chamada e contratação foi dada pela Resolução no. 34-CGFNHIS, de 9 de setembro de 2010 e publicada no Diário Oficial da União no dia 10/09/2010 – seção 1, página 47, para seleção e contratação até o dia 31/12/2010.

Pela Resolução no. 37-CGFNHIS, que dispõe sobre a adesão ao SNHIS e outras providências, ficaram estabelecidas as características e o conteúdo mínimo para as cidades maiores que 20 mil habitantes ou localizadas em Regiões Metropolitanas e foi oferecida a possibilidade de elaboração de um PLHIS simplificado, para facilitar a sua obtenção pelos pequenos municípios. Posteriormente foi estabelecida a sua regulamentação e a alteração do ponto de corte para 50 mil habitantes, independente de se situar ou não em regiões metropolitanas. Portanto, a partir de então, a ajuda institucional do Ministério tem sido em criar este modelo mais acessível, objetivo e facilitado através de um formulário de Plano Simplificado, bem como a ajuda e assistência aos municípios. Esta ajuda tem sido através de Manual de instruções, Treinamento a técnicos estaduais para a capacitação de técnicos municipais, Assistência e tira-dúvidas por telefone e e-mails e, especialmente através da oferta de Curso de Ensino a Distância – EAD PLHIS simplificado, ministrado pela UFSC, utilizando-se do saldo remanescente destinado ao PLHIS repassado através de descentralização orçamentária.

Análise da resposta:

Consideramos o item como parcialmente atendido. Não ficou claro como o conteúdo mínimo para cidades com mais de 20 mil habitantes e o posterior corte para cidades com 50 mil habitantes, independente de região metropolitana, interferiu ou interfere nas contratações.

c) Também foi relatada a constatação de melhora no andamento dos contratos. Foi apresentado um aumento de contratos finalizados em 135 %, redução do número de contratos não iniciados em 53,3 % e aumento do número de contratos em execução com evolução de 5,8 %. O Departamento argumentou que o aumento de 12,2 % nos contratos paralisados demandou a articulação de estratégias para acompanhar e estimular a sua conclusão. Solicitou-se apresentar quais foram as estratégias articuladas para acompanhar e estimular a retomada e conclusão das obras paralisadas.

Resposta inicial do FNHIS:

As estratégias mais utilizadas para acompanhamento dos contratos de repasse, com a finalidade de apoiar a execução dos PLHIS, sob a forma completa, foram:

a) Levantamento periódico regionalizado, através do Sistema de Acompanhamento e Controle Interno - SACI, do estágio, andamento e conclusão dos Planos;

b) Acompanhamento, junto às Secretarias Estaduais de Habitação, bem como a consórcios de municípios, oferecendo apoio técnico e informações úteis para que os mesmos mantenham seu acompanhamento aos municípios de forma mais próxima;

c) Contatos sistemáticos, através de telefonemas, e mala-direta (e-mails) aos municípios, seja para acompanhamento das atividades ou seja para atender solicitações e respostas às dúvidas formuladas por eles próprios.

d) Trabalhos de concertação junto aos técnicos da CAIXA, no sentido de aferir a compreensão institucional sobre o acompanhamento e avaliação quantitativa e qualitativa da evolução dos PLHIS pelos municípios e seus contratados (consultorias).

Análise da resposta:

Consideramos o item como totalmente atendido.

Causa:

Fragilidades nos controles relacionados aos instrumentos de acompanhamento da execução dos recursos do FNHIS.

Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade, por meio do Ofício nº 002150, de 3 de julho de 2012, encaminhou Nota Informativa com esclarecimentos para a SA 20123973/001 FNHIS, transcritas no item anterior para os pontos questionados pela Solicitação de Auditoria nº 20123973/001. Posteriormente, foi encaminhada a Nota Informativa relativa ao Relatório Anual de Contas do FNHIS, anexada ao Ofício nº 2389/2012/GGEST /SNH/MCIDADES, de 23/07/2012, com informações também transcritas no item anterior, com exceção do parágrafo a seguir, relativo à proposta de recomendação que também constou do Relatório de Auditoria Preliminar:

"Esclarecemos que na nova sistemática de elaboração do Plano Plurianual – PPA (2012 – 2015) o programa gerenciado pela SNH (Programa 2049 Moradia Digna) têm apenas às ações orçamentárias executadas pela Secretaria, o que evitará as inconsistências apresentadas entre SIGPLAN e SIAFI."

Análise do Controle Interno:

De uma maneira geral, as principais impropriedades constatadas foram as seguintes:

IMPROPRIEDADE	OCORRÊNCIA	OBSERVAÇÃO
DIVERGÊNCIA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DIVULGADA NO RELATÓRIO DE GESTÃO EM RELAÇÃO AO SIAFI	Programa: 9991	Em pesquisa ao SIAFI foram encontradas discrepâncias em relação aos valores divulgados (valor liquidado) para o Programa 9991 no Quadro IV, página 21 do Relatório.
INFORMAÇÕES DOS PROGRAMAS/AÇÕES APRESENTADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO DIVERGENTES DO SIGPLAN	Programa 1128; Programa 9991.	A SNH não seguiu corretamente as orientações do TCU ao elaborar o Relatório de Gestão incorrendo em várias discrepâncias para a análise.
INDICADORES INAPROPRIADOS E NÃO APURADOS	Programa 1128; Programa 9991	Devido a opção feita pela SNH, de relatar somente o conteúdo das ações que a secretaria trata, dois indicadores não foram relatados: a <i>Taxa de domicílios urbanos em processos de regularização fundiária ocupados por famílias com renda de até 5 salários mínimos</i> e a <i>Taxa de domicílios urbanos com irregularidade fundiária ocupados por famílias com renda até 5 salários mínimos</i> . Constata-se que desde 2004 não foi registrada apuração. Assim, compreende-se que parte do programa está sendo desconsiderada pela gestão da SNH. Os indicadores não refletem as necessidades dos programas. Os dados apresentados estão divergentes do registrado no SIGPLAN.
BAIXA EXECUÇÃO FÍSICA/FINANCEIRA DAS AÇÕES	Ações 10S6, 8875 e 10SJ.	A SNH informou que a baixa execução se deve a contratos firmados no final do ano, execução plurianual e problemas com os entes tomadores de recursos.

AUSÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DAS AÇÕES	Ações 10S6, 10SJ, 8875.	Metas realizadas divergentes do SIGPLAN, não preenchimento das metas. Ausência de avaliação crítica dos resultados.
--	-------------------------	---

Sobre a divergência do valor liquidado para o Programa 9991, a informação do FNHIS, aparentemente, está equivocada. Em consulta ao SIAFI foram constatados os mesmos valores do SIGPLAN.

Sobre as discrepâncias em relação ao SIGPLAN, registra-se que, pelo exposto, a SNH apresentou os resultados da execução do Programa 1128, tanto no que se refere ao Relatório de Gestão da SNH, quanto ao Relatório do FNHIS, exclusivamente para as ações de sua responsabilidade. A Portaria 123 do TCU indica que o quadro A.2.1 para o Programa de Governo deve ser preenchido com as informações do PPA/ou fonte mais atualizada e apenas pelas UJs que possuem a responsabilidade de gerir programas de governo inscritos na Lei do PPA. Assim, consideramos que as outras secretarias, apesar de executarem ações neste programa, deveriam fazer referência nos seus relatório apenas à execução física trabalhada por cada uma delas. A responsabilidade de apresentar os dados financeiros completos é do gestor do programa inscrito no PPA. No caso do Programa 1128, a Secretária Nacional de Habitação Inês da Silva Magalhães é a gestora do Programa e a gerente executiva é a Diretora do Departamento de Urbanização e Assentamentos Precários da SNH. As outras secretarias, relatadas na *Nota de Informativa relativa à Solicitação de Auditoria 20123973/001*, conforme o registro do SIGPLAN são coordenadoras de ações. Considera-se que esta foi a razão das inconformidades constatadas pela equipe de auditoria, ao realizar a comparação com os dados referente ao Programa no SIGPLAN.

Sobre os indicadores e o não cumprimento das orientações do TCU, registra-se que a Portaria 123 indica que o quadro A 2.1 referente ao Programa de Governo de responsabilidade da UJ, inclui a descrição dos indicadores do programa e a obrigatoriedade da análise de cada um dos indicadores constantes da Lei do PPA. No Relatório de Gestão da SNAPU não foram descritas informações sobre o Programa 1128, mas apenas apresentadas as informações sobre a execução física das ações sob sua coordenação, conforme as orientações do TCU no item 2.3.2 para o quadro A.2.2. O campo para preenchimento dos indicadores no SIGPLAN e, inclusive, as informações pertinentes a essas duas taxas estão efetuadas por diretora da SNH, em 30/04/2012 às 12:54:00. Segundo a Portaria MP/SPI nº 1 de 8 de maio de 2009 em seu art. 2º é responsabilidade do gestor de programa o registro da informação sobre o *I – índice de apuração dos indicadores do programa*. A SNAPU não é gestora do Programa 1128, apenas coordenadora de ação. O coordenador de ação não possui campo no SIGPLAN para preenchimento de informação sobre indicadores, assim como o art. 3º da Portaria MP/SPI nº 1 de 8 de maio de 2009 não elenca esse registro como responsabilidade do coordenador de ação. De acordo com as informações verificadas no SIGPLAN para esses dois indicadores, constata-se que desde 2004 não foi registrada apuração, sendo que para a Taxa de Domicílios Urbanos em Processos de Regularização Fundiária Ocupados por Famílias com Renda de até 5 Salários Mínimos havia previsão de índice para 2011 e que não foi apurado. Assim, compreende-se que parte do programa está sendo desconsiderada pela gestão da SNH.

Ainda, considera-se que os indicadores dos programas não auxiliam adequadamente a tomada de decisão e não contribuem para demonstrar a real condição de atuação da UJ. A incapacidade dos índices em retratar a realidade causou a não apuração de dados para 2011, prejudicando o acompanhamento da evolução dos trabalhos realizados. Pelas informações relatadas no relatório, considera-se que houve falhas na definição dos índices e na metodologia de apuração que não permite a adequada aferição anual.

Em relação à insuficiência de apresentação dos resultados, pondera-se que as respostas vagas não possibilitam a compreensão sobre as dificuldades para o cumprimento das metas. A Portaria nº 123 do TCU informa que o gestor deve apresentar, no Relatório de Gestão, análise circunstanciada do cumprimento das metas físicas, analisando o impacto dos resultados alcançados na consecução dos objetivos de médio e longo prazo da UJ e evidenciar as ações que apresentaram problemas na execução, especificando os problemas ocorridos.

Em que pese os problemas em relação à situação dos contratos, a execução plurianual e as justificativas para os problemas na elaboração das metas previstas diante da baixa execução física e financeira, a SNH não comentou sua posição, como gestora dos Programas, na observação que fez sobre os dados que recebeu da CAIXA e também não abordou o que representa para os objetivos da unidade o fato de parte dos contratos terem problemas administrativos e não de execução da obra.

A atuação do Ministério pode ter bastante influência no tempo decorrido para execução das políticas públicas. No que concerne à baixa execução física/financeira é ressaltado pela Secretaria que muitos problemas ocorrem pelas dificuldades dos entes tomadores de recursos. Entretanto, entende-se que as Secretarias Finalísticas do Ministério das Cidades também podem atuar de outras formas a fim de contribuir para a melhoria da execução financeira de suas ações de governo.

Quanto às informações dos programas/ações apresentadas no relatório de gestão divergentes do SIGPLAN a Unidade não informou a razão do não preenchimento. Espera-se que para os próximos relatórios a SNH apresente informações sistematicamente atualizadas a fim de que os dados do SIGPLAN retratem a realidade da gestão e que, em caso de inevitáveis divergências, as razões sejam claramente descritas.

Quanto à ausência ou insuficiência de apresentação dos resultados das ações espera-se que no próximo Relatório de Gestão todas as informações e esclarecimentos em relação aos programas e ações de responsabilidade da Unidade sejam apresentados com clareza, coerência, atenção e rigor.

Em relação às complementações de respostas, apresentadas ao Relatório Preliminar na Nota Informativa relativa ao Relatório Anual de Contas, foi verificado que a UJ não apresentou esclarecimentos para todos os itens e subitens apontados no relatório de auditoria.

Referente ao Item nº 1 presente no Fato desta Constatação, a equipe de auditoria identificou que o Relatório de Gestão, nas páginas citadas pelo FNHIS, apresenta o detalhamento da execução física das ações 10SJ e 8875, mas não a execução financeira. Cabe destacar que a SNH cumpriu, para o Programa 9991, as orientações constantes na Portaria nº123 do TCU sobre a demonstração da execução financeira do Programa 9991 para o quadro A.2.1 e o detalhamento da execução física das ações sob sua responsabilidade para o quadro A.2.2. Estas informações constam da página 21 do relatório de Gestão do FNHIS, Quadro IV – Demonstrativo da Execução por Programa de Governo e na página 24, Quadro V – Execução Física das ações realizadas pela UJ. No entanto, a CGU entende que para uma melhor compreensão dos resultados quantitativos e qualitativos, a execução financeira do Programa também deveria ser detalhada pela Unidade. Registramos, ainda, que as ações em Restos a Pagar devem estar descritas, detalhadas e justificadas quando da elaboração do próximo Relatório de Gestão.

Sobre o esclarecimento complementar para o Item 2, compreendemos que a resposta apresentada pela SNH não é suficiente para justificar as inconsistências apresentadas. O Relatório de Gestão analisado refere-se ao exercício de 2011, portanto as justificativas devem contemplar a gestão em 2011. A equipe de auditoria entende que a SNH além de não ter seguido corretamente as orientações da Portaria 123 do TCU, no que tange à demonstração dos resultados do Programa, o fez por não cumprir adequadamente as orientações do PPA 2008-2011 para a atividade de Gestão de Programa. Avaliamos que, ao desconsiderar indicadores e não se responsabilizar pelo conjunto do programa, demonstrando que não houve acompanhamento da execução realizada pelos coordenadores de ação, a Unidade incorreu em descumprimento dos normativos previstos, comprometendo a gestão do plano.

O PPA 2008-2011, Mensagem Presidencial, página 42, descreve que:

"A gestão do Programa é de responsabilidade do gerente de programa, que poderá contar com o apoio de um gerente-executivo. O gerente de programa é o titular da unidade administrativa, à qual o Programa está vinculado. Compete ao gerente de programa:

- a) *gerenciar a execução do Programa, observando os seus objetivos e a execução eficiente dos recursos alocados;*
- b) *monitorar a execução do conjunto das ações do Programa (grifos nossos);*
- c) *buscar mecanismos inovadores para financiamento e gestão do Programa;*
- d) *gerir as restrições que possam influenciar o desempenho do Programa;*
- e) *validar e manter atualizadas as informações da gestão de restrições e dos dados."*

Reiteramos que a Portaria MP/SPI nº 1 de 8 de maio de 2009 em seu art. 2º, define que "*é responsabilidade do gestor de programa o registro da informação sobre o I – índice de apuração dos indicadores do programa.*".

Para a complementação de resposta referente ao subitem a) do Item 3, verificamos que:

Em relação ao subitem d.3) do Item 3, reiteramos que o questionamento feito pela equipe de auditoria não foi adequadamente sanado. Não foi confirmado se realmente foram firmados apenas dois contratos, tendo em vista os 1.731 contratos ativos. Também não foi suficientemente justificada a questão do oferecimento da modalidade PLHIS e o maior interesse das prefeituras. Consideramos que a Secretaria deveria ter apresentado ponderação sobre este fato, indicando a sua avaliação como gestora.

Sobre o esclarecimento que o FNHIS apresentou para a Recomendação 001 referente à diferença entre os dados apresentados no Relatório de Gestão e os registros do SIAFI e do SIGPLAN, a equipe de auditoria avalia que a motivação das inconsistências identificadas no Relatório de Gestão para o exercício de 2011, não se devem à dinâmica do PPA 2008-2011, mas ao descumprimento pela Unidade dos normativos e da incompreensão, demonstrada, sobre a proposta e a metodologia do plano. Ressaltamos que essas falhas estão diretamente ligadas à estrutura de controles internos da Unidade, evidenciando problemas na gestão. Assim, recomendamos que o FNHIS esteja atento aos procedimentos de controle, à avaliação e gestão dos riscos, à qualidade das informações e ao monitoramento, de modo a garantir a transparência de sua atuação e fornecer efetividade ao PPA 2012-2015.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se quando da elaboração do Relatório de Gestão do próximo exercício:

- que sejam apresentados os valores constantes do SIAFI, bem como os valores da efetiva execução das ações de governo, sendo apresentadas as considerações necessárias para cada um dos casos;
- que sejam apresentados os resultados de cada uma das ações governamentais, ressaltando o motivo de possível baixa execução física e/ou financeira; e

que sejam inseridas explicações no caso em que os dados do Relatório não forem iguais aos do SIGPLAN, ressaltando o motivo das divergências.

Recomendação 2:

Recomenda-se a estruturação dos controles internos da Unidade, focando principalmente nos aspectos dos procedimentos de controle e do monitoramento, de forma a evitar que as impropriedades verificadas voltem a ocorrer.

3. Habitação de Interesse Social

3.1. Subárea - APOIO PROVISÃO HABITACIONAL INTERESSE SOCIAL

3.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

3.1.1.1. Informação

Tendo em vista a necessidade de indicar a Programação e Módulo-Tipo (Ação de Governo) para cada fato informado ou constatado neste relatório, selecionamos o Módulo-tipo 10SJ - Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social, vinculado à Programação 9991 – Habitação de Interesse Social, para introduzir a apresentação dos resultados obtidos pela Unidade no exercício 2011, tendo em vista a sua relevância nas atividades tratadas pelos registros de auditoria presentes nos itens a seguir deste Relatório.

a) Finalidade da Programação e Módulo-Tipo objeto de avaliação:

Apoiar o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna voltada à população de baixa renda, em localidades urbanas e rurais.

b) Tipo do Módulo-tipo objeto de avaliação (meio ou finalístico):

c) Implementação do Módulo-Tipo / Descrição do Módulo-tipo:

O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social CGFNHIS aprova diretrizes e critérios que orientam o processo de consulta e de repasse aos proponentes. O Ministério das Cidades publica Portaria com manual de instruções, contendo as diretrizes e procedimentos operacionais. Estados, Distrito Federal, e municípios ou entidades privadas sem fins lucrativos, Executores, encaminham pleito ao Ministério das Cidades - MCidades, na forma de consulta prévia. O Ministério enquadra e seleciona a proposta, autorizando a Caixa Econômica Federal - CEF a contratar a operação; descentraliza os créditos orçamentários para que a CEF emita nota de empenho, comunique o executor, receba e analise documentos técnicos, jurídicos e institucionais para formalização do contrato de repasse. O executor: i) no caso dos estados, Distrito Federal e municípios realiza processo licitatório, e no caso de entidades privadas sem fins lucrativos deverá observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, realizando, no mínimo cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato, quando da aquisição de produtos e da contratação de serviços com os recursos transferidos; ii) inicia a execução do objeto, após autorização do MCidades. O MCidades libera, em parcelas, recursos financeiros para pagamento das etapas executadas, em conformidade com a medição atestada pela CEF e a prestação de contas apresentada pelo Executor.

Achados da Auditoria - nº 201203982

Unidade Auditada: FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

Exercício: 2011

Processo: 80000.011714/2012-24

Município - UF: Brasília - DF

UCI Executora: SFC/DIURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades

4. CONTROLES DA GESTÃO

4.1. Subárea - CONTROLES EXTERNOS

4.1.1. Assunto - ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

4.1.1.1. Informação

Não há, no primeiro semestre de 2012, acórdão em que haja determinação expressa para que a SFC se pronuncie sobre determinado tema na Auditoria Anual de Contas do exercício de referência, portanto, a UCI Executora está dispensada de analisar haja vista o disposto na Portaria SEGECEX nº 13/2011.

5. Habitação de Interesse Social

5.1. Subárea - APOIO PROVISÃO HABITACIONAL INTERESSE SOCIAL

5.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

5.1.1.1. Informação

Tendo em vista a necessidade de indicar a Programação e Módulo-Tipo (Ação de Governo) para cada fato informado ou constatado neste relatório, selecionamos o Módulo-tipo 00AF – Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, vinculado à Programação 0909 – Operações Especiais: outros encargos especiais, para introduzir a apresentação dos resultados obtidos pela Unidade no exercício 2011, tendo em vista a sua relevância nas atividades tratadas pelos registros de auditoria presentes nos itens a seguir deste Relatório.

a) Finalidade da Programação e Módulo-Tipo objeto de avaliação:

Oferecer acesso à moradia adequada a famílias de baixa renda.

b) Tipo do Módulo-tipo objeto de avaliação (meio ou finalístico):

Operações Especiais

c) Implementação do Módulo-Tipo / Descrição do Módulo-tipo:

Empresas da indústria da construção civil apresentam projetos ao agente operador do programa - CAIXA, que após análise e aprovação de acordo com as diretrizes do programa, contrata o empreendimento, efetuando a liberação dos recursos mediante medição de obra. Na fase de conclusão dos empreendimentos, o poder público (DF, Estados ou Municípios) é comunicado para a seleção das famílias beneficiárias dos imóveis prontos, desde que enquadradas nos critérios de elegibilidade do programa.

6. OP ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS

6.1. Subárea - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR

6.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

6.1.1.1. Informação

ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DA CGU.

Foi analisado se a Unidade implementou as recomendações expedidas por esta Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas junto à Unidade relacionadas ao período de exame, tendo sido constatada que as recomendações foram atendidas parcialmente, conforme demonstra o quadro abaixo:

Número do Relatório	Item do relatório	Situação atual das	Item específico da
---------------------	-------------------	--------------------	--------------------

de Auditoria de Contas		recomendações	parte “achados de auditoria” do Relatório
201108958	1.1.2.2 - Em alguns estados a meta prevista no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, que é baseada no déficit habitacional, não foi alcançada	Pendente de atendimento sem impacto na gestão	Não se aplica. Esse item está sendo tratado no Plano de Providências Permanente.
201108958	1.1.3.1 - Ausência de regulamentação sobre a remuneração da CAIXA pela prestação de serviços de administração de obras, contratação e administração das operações de parcelamento aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV	Atendida	Não se aplica

Em relação à recomendação do item 1.1.3.1, para que o Ministério das Cidades fizesse gestão junto ao Ministério da Fazenda no intuito de agilizar a regulamentação que trata da remuneração da CAIXA no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, a Unidade informou que: *“Foi publicada em 28/12/2011, a Portaria Interministerial nº. 561, assinada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e das Cidades que regulamenta a remuneração da CAIXA pela prestação de serviços de administração de obras, contratação e administração das operações de parcelamento aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV”*.

Em análise a Portaria Interministerial nº. 561 verificou-se que o artigo 1º definiu a remuneração da Caixa Econômica Federal, pelas atividades desenvolvidas nas operações de alienação de imóveis no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, subprograma do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. O artigo 2º diz que as remunerações previstas no artigo 1º serão revistas no prazo de sessenta dias e reavaliadas anualmente tendo por base os custos incorridos pela Caixa Econômica Federal.

Diante dessa situação, foi expedida Solicitação de Auditoria, questionando informar o motivo para a revisão dos valores previstos no prazo de 60 dias. Solicitou-se também informar se esses valores foram revistos e em caso positivo apresentar a nova remuneração.

Em resposta, foi encaminhada Nota Informativa anexa a e-mail datado de 11/07/2012, informando que:

“A Portaria Interministerial Nº 561, de 28 de dezembro de 2011, definiu a remuneração da CAIXA referente às operações contratadas desde 14 de abril de 2009 (§ 2º do, art. 1º). A precificação apresentada pela CAIXA referia-se a valores praticados em abril de 2009. Por esse motivo, foi definido o prazo de 60 (sessenta) dias para a CAIXA apresentar a nova precificação pleiteada.

Os valores não foram revistos. A CAIXA ainda não apresentou a nova precificação.”

6.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

6.1.2.1. Informação

INADEQUAÇÃO DOS INDICADORES VIGENTES PARA MENSURAR OS RESULTADOS DA GESTÃO DO FAR

Em análise ao Relatório de Gestão do FAR, verificamos que a unidade possui indicadores institucionais para medir os resultados alcançados pela gestão no exercício. Os indicadores apresentados foram os relacionados no quadro abaixo:

NOME DO INDICADOR	DESCRIÇÃO	FÓRMULA DE CÁLCULO
Indicador de rentabilidade da carteira do FAR (IRCA)	Acompanhamento da rentabilidade da carteira do FAR	Resultado da divisão entre o valor da cota do Patrimônio Líquido no final do período e o valor da cota do Patrimônio Líquido no início do período
Indicador de desempenho da antecipação da opção de compra dos imóveis do FAR (IDAI)	Acompanhamento da antecipação de compra dos imóveis do FAR	Resultado da divisão entre quantidade de unidades alienadas/quantidade de unidades com alienação prevista
Indicador de desempenho social referente às unidades	Acompanhamento da meta estabelecida	Resultado da divisão entre a quantidade de moradias adquiridas/ quantidade de moradias prevista

habitacionais do FAR para arrendamento no âmbito do PAR (ISUH)		
Indicador de desempenho social referente às unidades habitacionais do FAR para arrendamento no âmbito do PMCMV	Acompanhamento da meta estabelecida	Resultado da divisão entre quantidade de moradias adquiridas/ quantidade de moradias prevista.

Conforme se verifica, as formas de cálculo dos indicadores são precisas e sem ambiguidade, permitindo que os mesmos resultados sejam alcançados com base nas mesmas informações utilizadas pela Unidade.

Com a finalidade de verificar a utilidade dos indicadores instituídos foi solicitado à Unidade, por meio de Solicitação de Auditoria, que apresentasse as seguintes informações:

- se os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões gerenciais, bem como a documentação comprobatória que evidencie que os indicadores estão sendo úteis para a gestão da Unidade;
- se os indicadores representam adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado.

Da análise da resposta da unidade verifica-se que *os indicadores não estão sendo úteis já que eles não são utilizados para subsidiar a tomada de decisão gerencial.*

Por meio de Solicitação de Auditoria, foram feitos também questionamentos específicos sobre alguns dos indicadores listados acima e os resultados por eles alcançados. A seguir apresentamos esses questionamentos e as respostas encaminhadas pela Unidade:

a) Indicador de desempenho social referente às unidades do FAR para arrendamento no Âmbito do PAR (ISUH) – 12,87%

a.1) Tendo em vista a interrupção das contratações do PAR, solicitamos a confirmação se as 12.870 Unidades foram contratadas em exercícios anteriores.

Posicionamento FAR/CEF: Sim foram contratadas no ano de 2008.

a.2) Qual o motivo da manutenção desse indicador tendo em vista a interrupção das contratações do PAR?

Posicionamento FAR/CEF: Informamos que a utilização do indicador para o relatório de gestão de 2012 será revista.

b) Indicador de desempenho social referente às unidades habitacionais do FAR para arrendamento no âmbito do PMCMV (ISUH) – 9,7%. Apresentar as providências a serem tomadas para reverter o índice diante da meta física prevista.

Posicionamento FAR/CEF: Ratificamos a informação que a meta estabelecida de 860.000 unidades habitacionais para o programa não está subdividida em meta anual, sendo esta estipulada para o prazo de 4 anos, outro sim informamos que as contratações para a fase 2 do programa foram iniciadas no 2º semestre de 2011, uma vez que aguardávamos as diretrizes para a contratação, o que ocorreu em 07/07/2011, com a publicação da Portaria 325/2011 do Ministério das Cidades.

Com base nas respostas encaminhadas, verificamos a necessidade de atenção ao prazo do indicador ISUH, tendo em vista que, em que pese não haver meta anual, a projeção das contratações deve estar adequada à capacidade, ano a ano, de cumprir o quantitativo definido. Mesmo para um semestre de contratação, o percentual está abaixo do que o FAR deveria cumprir anualmente para atingir a meta em 4 anos.

Em resposta, foi encaminhada Nota Informativa anexa a e-mail datado de 11/07/2012, informando que:

“A CAIXA informa que, atualmente, os indicadores não estão sendo utilizados para subsidiar a tomada de decisão gerencial e, estão revisando os indicadores para que contemplem a real necessidade de monitoramento dos programas vinculados ao FAR, esses indicadores irão compor o próximo Relatório de Gestão.

Indicadores FAR:

- *Indicador de rentabilidade da carteira do FAR (IRCA);*
- *Indicador de desempenho da antecipação da opção de compra dos imóveis do FAR (IDAI);*
- *Indicador de desempenho social referente às unidades habitacionais do FAR para arrendamento no âmbito do PAR (ISUH);*

Indicador de desempenho social referente às unidades habitacionais do FAR para arrendamento no âmbito do PMCMV (ISUH).”

Conforme manifestação do gestor, não há utilização dos indicadores definidos para a mensuração dos resultados obtidos com a execução dos recursos do FAR. A esse respeito, ressaltamos que não há motivos para a manutenção do indicador ISUH/PAR, uma vez que houve a interrupção das atividades do PAR com o Programa Minha Casa Minha Vida.

Além disso, consideramos que a metodologia para aferição do indicador ISUH/PMCMV é incoerente para avaliar o desempenho da execução, tendo em vista que está ocorrendo a apuração anual de um indicador plurianual (para 4 anos), resultando em baixo índice para o exercício e dificultando a compreensão geral do desempenho do Programa. Dessa forma, compreende-se que os indicadores não estão sendo úteis à tomada de decisão, necessitando de revisão.

Entretanto, considerando que a CAIXA informou que está revisando os indicadores para a gestão 2012, não resta recomendação a fazer. A adequação dos novos indicadores, portanto, poderá ser objeto de verificação da CGU quando da realização da auditoria anual de contas do exercício.

6.1.2.2. Constatação

IMPROPRIEDADES VERIFICADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO QUANTO ÀS INFORMAÇÕES APRESENTADAS E OS RESULTADOS ATINGIDOS NOS PROGRAMAS E AÇÕES SOB A SUA RESPONSABILIDADE.

Em análise ao Relatório de Gestão do FAR, no que se refere às informações divulgadas para os resultados das ações financiadas por seus recursos, com a finalidade de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, verificou-se impropriedades relacionadas a divergências entre os dados divulgados no Relatório com os presentes no SIAFI e no SIGPLAN, e com a ausência ou falta de

detalhamento de informações sobre os resultados obtidos, entre outras, indicando fragilidades nos controles internos da Unidade no que se refere ao acompanhamento dos resultados. As principais impropriedades constatadas estão listadas no quadro abaixo:

IMPROPRIEDADE	OCORRÊNCIA	OBSERVAÇÃO
METAS NÃO SE REFEREM AO EXERCÍCIO DE 2011 E NÃO HOUVE DETALHAMENTO NO RELATÓRIO DE GESTÃO.	PAR MCMV	As metas descritas são plurianuais, porém, não foi detalhada a execução física e financeira referente ao exercício de 2011. As informações apresentadas foram contabilizadas para além do exercício de 2011, dificultando a identificação do efetivamente cumprido no exercício.
DIVERGÊNCIA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DIVULGADA NO RELATÓRIO DE GESTÃO EM RELAÇÃO AO SIAFI	PROGRAMA 0909: AÇÃO 00CW e AÇÃO 00AF	A execução da Ação 00AF e 00CW não foi descrita com precisão. Não foram relatadas a execução por ano de exercício e, por isso, não foi possível verificar os dados corretamente no SIAFI.
INFORMAÇÕES DOS PROGRAMAS/AÇÕES APRESENTADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO DIVERGENTES DO SIGPLAN OU NÃO REGISTRADOS NO SIGPLAN.	PROGRAMA 0909: AÇÃO 00AF e 00CW	Não foram relatadas a execução por ano de exercício e, por isso, não foi possível verificar os dados corretamente no SIGPLAN.
AUSÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DAS AÇÕES	PROGRAMA 0909: AÇÃO 00AF e AÇÃO 00CW; PAR e PMCMV	As Ações não foram correlacionadas em sintonia com a execução física e financeira apresentada. A UJ não detalhou as especificidades da execução do Programa e não atendeu a demonstração dos resultados, especificamente, para o exercício de 2011. Aplicação de recursos do FGTS e resultados do PAR não ficaram claros.

Causa:

Fragilidades nos controles relacionados aos instrumentos de acompanhamento da execução dos recursos do FAR.

Manifestação da Unidade Examinada:

A Unidade, por meio do Ofício nº 002128/2012/SNH, de 02/07/2012, encaminhou a Nota Informativa relativa à Solicitação de Auditoria 201203982/001, contendo as informações solicitadas e em 03/7/2012 encaminhou o Ofício 002149/2012/SNH com complementações, as quais foram agrupadas de acordo com as impropriedades verificadas.

Em relação às metas não se referirem ao exercício de 2011, não haver detalhamento no relatório de gestão e percepção de baixa execução, a Unidade informou que *a meta estabelecida de 860.000 unidades habitacionais para o programa não, esta subdivida em meta anual, sendo esta estipulada para o prazo de 4 anos, outro sim informamos que as contratações para a fase 2 do programa foram iniciadas no 2º semestre de 2011, uma vez que aguardávamos as diretrizes para a contratação, o que ocorreu em 07/07/2011, com a publicação da Portaria 325/2011 do Ministério das Cidades.*

Quanto à divergência da execução orçamentária e financeira divulgada no relatório de gestão em relação ao SIAFI para a ação 00AF, a unidade apresentou o posicionamento da CAIXA e da SNH:

Posicionamento FAR/CEF: O valor R\$ 7.427.858.362,67, descrito na pagina 40 refere-se ao transferido ao FAR. Referente a diferença de valores entre o empenhado e o efetivamente transferido este questionamento dever ser atendido pelo Ministério das Cidades.

Posicionamento Ministério das Cidades: O Ministério das Cidades empenhou em 2011 o valor de R\$ 7.925.923.653,49 e liberou o valor de R\$ 7.003.000.000,00

A unidade não havia especificado a ação de empenho para a CAIXA e também não apresentou detalhamento para 2011. Após questionamento o gestor manifestou que *A ação do governo que executa as ações do FAR é a 00CW. De 2009 a 2011 foram empenhados R\$ 16.288.923.653,49.*

Sobre a ausência ou insuficiência de apresentação dos resultados das ações, *esclarecemos que os valores ressarcidos ao FAR no montante de R\$ 7.427.858.362,67 e que foram destinados ao ressarcimento dos valores desembolsados, ou seja, referem-se ao pagamento dos valores desembolsados as construtoras desde a criação do programa em 2009. O valor de R\$ 4.573.604.302,28, refere-se ao valor de*

contratação dos empreendimentos que será desembolsado em parcelas as construtoras de acordo com o cronograma financeiro e a evolução das obras.

E ainda, esclarecemos que o valor de R\$ 4.573.604.302,28 diz respeito ao total das contratações da 2ª fase do programa, cuja meta é física e de 860.000 unidades. Os R\$16.500.000.000,00 referem-se ao limite de recursos que a União ficou autorizada a transferir ao FAR, conforme disposto nos arts. 18 e 82-C da Lei 11.977, 2009, com a redação dada pela Lei 12.424, de 2011, estando equivocadas as comparações.

Sobre a aplicação de recursos do FGTS, o FAR argumentou que as informações constam na página 19 do Relatório de Gestão, onde informamos que: “Em 01/05/2008, foram liberados R\$ 3 bilhões do empréstimo contratado com o FGTS em conformidade com a Resolução do CCFGTS n.º. 559, de 18/04/2008, para aplicação no âmbito do PAR até 30/04/2011, sendo prevista a aquisição de 100.000 unidades habitacionais. Dos recursos alocados pelo Ministério das Cidades, por meio da Portaria n.º. 266/2008, alterada pela Portaria n.º. 630/2008, no montante de R\$ 1 bilhão, foram aplicados R\$ 499 mil, que viabilizaram a aquisição de 12.870 unidades habitacionais e término de obras de unidades adquiridas em outros exercícios.”

Em relação ao Indicador de Desempenho Social Referente às Unidades do FAR para Arrendamento no Âmbito do PAR (ISUH), Informamos que a utilização do indicador para o relatório e gestão de 2012 será revista.

Sobre o Indicador de Desempenho Social Referente às Unidades Habitacionais do FAR para Arrendamento no Âmbito do PMCMV (ISUH), Ratificamos a informação que a meta estabelecida de 860.000 unidades habitacionais para o programa não está subdividida em meta anual, sendo esta estipulada para o prazo de 4 anos, outro sim informamos que as contratações para a fase 2 do programa foram iniciadas no 2º semestre de 2011, uma vez que aguardávamos as diretrizes para a contratação, o que ocorreu em 07/07/2011, com a publicação da Portaria 325/2011 do Ministério das Cidades.

Análise do Controle Interno:

Considera-se que, apesar das metas serem plurianuais, é necessário o detalhamento do efetivamente cumprido em cada exercício de modo a permitir o acompanhamento da gestão. Ressalta-se a atenção ao prazo de cumprimento da meta de 860.000 unidades habitacionais e a discrepância em relação à contratação dos estados, tendo em vista que, apesar de não ser definida meta anual, a projeção das contratações devem adequar-se à capacidade, ano a ano, de atingir o quantitativo definido. Mesmo para um semestre de contratação, o percentual está muito abaixo do que o FAR deveria cumprir anualmente para chegar à meta em 4 anos.

Em relação às dificuldades em auferir os resultados das Ações executadas pelo FAR, registra-se que os dados apresentados não estão claros. Como exemplo, a informação constante na tabela 5 da página 29 do Relatório de Gestão do FAR descreve o valor de R\$4.573.604.302,28 como o total aplicado em 202 empreendimentos, resultando em 84.847 unidades habitacionais. Diante deste dado, não ficou esclarecido o aporte de recursos para atingir as 860.000 unidades. Destaca-se ainda que, se o teto de recursos disponíveis é R\$ 16.500.000.000,00, o valor executado em relação à meta física a ser realizada não foi demonstrado.

O não detalhamento das informações dos empenhos prejudicou a avaliação sobre o exercício de 2011. Para a Ação 00CW, foi identificado no SIAFI e no SIGPLAN o valor de empenho em R\$ 2.000.000.000,00. Assim, considera-se que as informações apresentadas não seguiram as orientações da Portaria nº 123 do TCU em demonstrar os dados financeiros e orçamentários para o exercício de referência do Relatório de Gestão.

Em relação à Ação 00AF, os dados apresentados mantiveram as divergências identificadas. O valor apresentado pelo Ministério das Cidades está abaixo do valor informado na página 40 do Relatório de Gestão, e não foi apresentado qualquer comentário sobre essa diferença. Além disso não foi informada a razão da liberação abaixo do valor de empenho. Em consulta ao SIAFI, o valor liquidado para a ação é de R\$ 583.987.630,00 e há R\$ 7.341.936.023,49 inscritos em Restos a Pagar Não Processados. Essas informações não foram apresentadas no Relatório de Gestão e também não foi explicitada a relação de transferência dos recursos pelo ministério para a aplicação pelo FAR.

O Relatório do FAR centrou-se na avaliação plurianual de sua execução e não detalhou suas atividades no exercício, prejudicando a demonstração dos resultados. Em que pese a UJ utilizar-se de um banco responsável por um fundo de aplicação financeira, a CAIXA e a SNH deveriam se atentar para as especificidades e promover os ajustes necessários nos formatos e nos conteúdos, de modo a garantir a demonstração dos dados referente ao exercício de 2011, bem como apresentar esclarecimentos quando não fosse possível descrever as informações. Há dados registrados no SIAFI e no SIGPLAN, mas estes não foram comentados no Relatório ou nas justificativas encaminhadas.

Em relação à aplicação dos recursos do FGTS e resultados do PAR, registramos que a informação não ficou clara, tendo em vista a tabela 1 da página 14 que apresenta o valor realizado de R\$ 362.917.256 pelo PAR com recursos do FGTS, a partir do orçamento definido pela Portaria nº 266/2008, sendo que a resposta encaminhada fez menção à página 19 do Relatório de Gestão, a qual informa que: *“Dos recursos alocados pelo Ministério das Cidades, por meio da Portaria nº. 266/2008, alterada pela Portaria nº. 630/2008, no montante de R\$ 1 bilhão, foram aplicados R\$ 499 mil, que viabilizaram a aquisição de 12.870 unidades habitacionais e término de obras de unidades adquiridas em outros exercícios.”*

Considera-se que a gestão do FAR não está levando em conta os indicadores apresentados, uma vez que estes foram mantidos mesmo quando o ISUH/PAR foi percebido como desatualizado (interrupção das atividades do PAR) e mesmo com o ISUH/PMCMV sendo assumido como incoerente para avaliar o desempenho da execução, tendo em vista que está ocorrendo a apuração anual de um indicador plurianual (para 4 anos), resultando em baixo índice para o exercício. Dessa forma, compreende-se que os indicadores não estão sendo úteis à tomada de decisão, necessitando de revisão.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomenda-se quando da elaboração do Relatório de Gestão do próximo exercício:

- que sejam apresentadas as informações sobre os dados das ações referentes à execução orçamentária e financeira da UJ;
- que sejam apresentados os valores constantes do SIAFI, bem como os valores da efetiva execução das ações de governo, sendo apresentadas as considerações necessárias para cada um dos casos;
- que sejam apresentados os resultados dos Programas, de maneira clara, precisa e detalhada, ressaltando o motivo de possível baixa execução física e/ou financeira, incluindo análise das especificidades em relação ao exercício de referência;
- que sejam inseridas explicações no caso em que os dados do Relatório não forem iguais aos do SIGPLAN, ressaltando o motivo das divergências; e
- que, conforme já está sendo providenciado pela CAIXA, os indicadores sejam revistos para serem úteis à gestão do FAR.

6.1.3. Assunto - CONTRATOS DE REPASSE

6.1.3.1. Constatação

VERIFICAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE UNIDADES POR PREÇO SUPERIOR AOS LIMITES ESTABELECIDOS PARA O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Em consulta ao banco de dados da CAIXA relativo às contratações da primeira etapa do Programa Minha Casa Minha Vida, encerrada em 31/12/2010, verificou-se que em 285 empreendimentos, o valor por Unidade Habitacional contratada, obtido da divisão do valor do investimento pela quantidade de

unidades do empreendimento, supera o valor máximo por unidade estabelecido pela Portaria nº 93 de 24/02/2010.

Por meio de Solicitação de Auditoria, encaminhou-se a relação de empreendimentos em que foi detectada essa divergência, tendo sido solicitados esclarecimentos a respeito.

Em resposta, foi encaminhada Nota Informativa anexa ao Ofício nº 2284/2012/GGEST/SNH/MCIDADES, de 11/07/2012, informando que:

“Em relação aos empreendimentos relatados a CAIXA informa que todos os casos citados foram justificados, conforme os exemplos abaixo:

- *Suplementação devido ao trabalho técnico social (TTS);*
- *Enchentes 2010;*
- *Suplementação sistema aquecimento solar (SAS);*
- *Cadastrado como Village/Casa Sobreposta e utilizado valor de apartamento;*
- *Tipologia correta: apartamento, cadastrado equivocadamente no sistema como casa;*
- *Desistência do proponente;*
- *Empreendimento Misto;*
- *Nº de UH Errado na lista da auditoria.*

Segue CD, anexo, contendo a lista das operações e avaliação da CAIXA.”

Em análise ao referido CD com a lista de operações, verificamos que consta apenas uma planilha contendo as operações listadas pela CGU e a sua classificação em uma das exceções para contratação em valor superior aos limites da norma, sem constar qualquer informação adicional, como a avaliação da CAIXA e os embasamentos técnicos/legais que permitiram essa extrapolação dos limites.

Causa:

Falha nos controles da SNH/CAIXA que resultaram na contratação de unidades em valores acima do limite máximo permitido pelo Programa.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio da Nota Informativa relativa ao Relatório de Auditoria Anual de Contas, em anexo ao Ofício nº 2388/2012/GGEST/SNH/MCIDADES, de 23/07/2012, foi informando que:

"Item 1.1 – enchentes 2010 (base normativa): Portaria nº 368, de 16 de julho de 2010, do Ministério das Cidades (cópia anexa);

Item 1.2 – empreendimento misto (esclarecimento e base normativa): o item 6 do Anexo I da Portaria 93, de 24 de fevereiro de 2010, do Ministério das Cidades, estabelece os limites de aquisição das unidades de acordo com a tipologia de apartamento ou casa. Nas operações sob análise estes limites foram observados.

Item 1.3 – Com relação aos itens “cadastrado como Village/Casa sobreposta e utilizado valor de

apartamento; tipologia correta: apartamento, cadastrado equivocadamente no sistema como casa; desistência do proponente; nº de UH Errado na lista da auditoria, a Caixa Econômica Federal, responsável pelas referidas contratações, solicitou prazo para apresentar os comprovantes até o próximo dia 25 de julho."

Análise do Controle Interno:

De acordo com as informações apresentadas, houve a justificativa para os casos classificados como "enchentes 2010" (78 casos, sendo 28 apenas classificados como "enchentes 2010" e 50 classificados como "Enchentes 2010; Suplementação TTS") e "empreendimento misto" (5 casos).

Para os 78 casos classificados como "enchentes 2010", foi informado que a Portaria nº 368, de 16 de julho de 2010, do Ministério das Cidades excepcionalizou a contratação acima do limite estipulado. De fato, a citada Portaria, que tratou da situação de emergência ou estado de calamidade pública em que se encontram diversos municípios dos Estados de Alagoas e Pernambuco, apresenta no § 4º do artigo 1º a seguinte possibilidade:

"Para atendimento exclusivo às famílias atingidas pelo desastre natural que levou à decretação da situação de emergência ou estado de calamidade pública, é fixado, para todos os municípios, em R\$ 41.000,00 (quarenta e um mil reais), o valor máximo de aquisição das unidades habitacionais, compreendendo os custos com aquisição de terreno e implantação de infraestrutura."

Em análise ao levantamento anteriormente citado, verificamos que todos os 78 casos classificados como "enchentes 2010" foram contratados por valores igual ou inferior ao limite de R\$ 41.000,00.

Para os 5 casos classificados como "empreendimento misto", foi informado que nas operações sob análise, os limites de aquisição das unidades de acordo com a tipologia de apartamento ou casa previstos no item 6 do Anexo I da Portaria 93, de 24 de fevereiro de 2010, do Ministério das Cidades foram observados. Em análise aos limites previstos na referida Portaria, verificamos que foi considerado na contratação valores de R\$ 44.534,71 a R\$ 44.963,30, portanto, intermediários entre o previsto para a unidade tipo "apartamento" (R\$ 45.000,00), e o valor previsto para a unidade tipo "casa" (R\$ 41.000,00) para o estado do Paraná, mas bem mais próximo do valor previsto para o apartamento.

Considerado que se trata de empreendimento misto (casa e apartamento), acatamos parcialmente as justificativas, pois deveria ter sido informada a quantidade de casas e de apartamentos, além da infraestrutura, para que se pudesse comprovar que houve a proporção correta entre os tipos de unidades na definição do valor da unidade contratada.

Para os demais casos (48) de contratação acima do limite estipulado (cadastrado como Village/Casa sobreposta e utilizado valor de apartamento; tipologia correta: apartamento, cadastrado equivocadamente no sistema como casa; desistência do proponente; nº de UH Errado na lista da auditoria), foi informado que a Caixa solicitou prazo para apresentar os comprovantes até o próximo dia 25 de julho. Até o encerramento dos trabalhos de auditoria, não recebemos informações adicionais contendo as justificativas para a contratação acima do valor previsto.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos à SNH que:

- nos 5 casos classificados como "empreendimento misto", que apresente a quantidade de casas e

de apartamentos, além dos valores previstos para infraestrutura de cada empreendimento, de modo a comprovar que houve a correta proporção entre os tipos de unidades na definição do valor da unidade contratada.

- Para os demais casos de contratação acima do limite estipulado (*cadastrado como Village/Casa sobreposta e utilizado valor de apartamento; tipologia correta: apartamento, cadastrado equivocadamente no sistema como casa; desistência do proponente; nº de UH Errado na lista da auditoria*), que sejam apresentadas informações que comprovem a regular extrapolação dos limites previstos para contratação na Portaria 93, de 24 de fevereiro de 2010, do Ministério das Cidades



Certificado de Auditoria Anual de Contas

Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201203970

Unidade Auditada: SECRETARIA NAC. DE HABITAÇÃO MCIDADES

Exercício: 2011

Processo: 80000.011714/2012-24

Município/UF: Brasília/DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01 a 31/12/2011.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203970, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes das folhas 000005 e 000010 do processo, seja pela REGULARIDADE.

Essa certificação, entretanto, não exime os administradores de atentarem e adotarem providências para as falhas descritas no Relatório de Auditoria, que podem impactar o alcance dos objetivos das políticas públicas, em especial:

1.1.11.2. Constatação (11) – Descumprimento dos normativos que regulam as transferências voluntárias de recursos, tendo em vista a não instauração de processo de tomada de contas especial no prazo previsto em normativo.

1.1.11.4. Constatação (14) – Atuação ineficiente da SNH em relação à CAIXA, gerando grande quantidade de transferências voluntárias na situação de “a aprovar” e “a comprovar”.

1.1.11.6. Constatação (21) – Manutenção de elevada quantidade de contratos com problemas ao longo dos exercícios 2009, 2010 e 2011.

Brasília/DF, 26 de Julho de 2012.

CELSON DA MOTTA AGUIAR

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades

Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201203970

Unidade Auditada: FUNDO NACIONAL DE HABIT. DE INTERESSE SOCIAL

Exercício: 2011

Processo: 80000.011714/2012-24

Município/UF: Brasília/DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01 a 31/12/2011.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203970, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes das folhas 000223 e 000225 do processo, seja pela REGULARIDADE.

Brasília/DF, 26 de Julho de 2012.

CELSO DA MOTTA AGUIAR

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades

Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201203970

Unidade Auditada: FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL

Exercício: 2011

Processo: 80000.011714/2012-24

Município/UF: Brasília/DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01 a 31/12/2011.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203970, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes das folhas 000481 e 000486 do processo, seja pela REGULARIDADE.

Brasília/DF, 26 de Julho de 2012.

CELSO DA MOTTA AGUIAR

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório: 201203970

Exercício: 2011

Processo: 80000.011714/2012-24

Unidade Auditada: SECRETARIA NAC. DE HABITACAO MCIDADES

Município/UF: Brasília/DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2011 da SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES, que consolida o FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL e o FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. No que se refere às políticas públicas executadas por meio das ações finalísticas da Unidade, verificou-se em relação à Ação 00AF – Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, que houve o início da segunda etapa do Programa Minha Casa Minha Vida, com a ampliação da meta física original para 2 milhões de unidades até o final de 2014.

3. Entre os fatos que mais marcaram a gestão examinada, constatou-se a persistência das deficiências na gestão das transferências concedidas mediante Contratos de Repasse, tendo em vista que, apesar da iniciativa de adoção de providências para os problemas detectados, ainda persiste quantidade significativa de contratos de repasse com obras paralisadas sem que sejam observadas ações efetivas para sua retomada e conclusão. Essas obras já consumiram grande volume de recursos públicos sem que tenham alcançado funcionalidades que propiciem benefícios à comunidade. Entre as principais constatações que impactaram a execução das políticas públicas a cargo da Unidade, constatou-se o descumprimento dos normativos que regulam as transferências voluntárias de recursos, tendo em vista a não instauração de processo de tomada de contas especial no prazo previsto em normativo. Constatou-se ainda a atuação ineficiente da SNH em relação à CAIXA, gerando grande quantidade de transferências voluntárias na situação de “a aprovar” e “a comprovar”, com mais de 60 dias do final da sua vigência, sendo que conforme verificação feita pela CGU os montantes nessas situações para os anos de 2009, 2010 e 2011, totalizam aproximadamente R\$ 1,7 bilhão. Constatou-se também, por meio da análise do banco de dados da CAIXA, a manutenção de elevada quantidade de contratos com problemas ao longo dos exercícios 2009, 2010 e 2011 (53%, 53% e 55% dos contratos vigentes, respectivamente), impactando 8.251 contratos (obras não iniciadas, atrasadas ou paralisadas).

4. As principais causas estruturantes que mais tem impactado no alcance dos objetivos dos Programas da SNH são as dificuldades em atuar na solução dos problemas que ocorrem na execução dos objetos pactuados, problemas esses causados em maioria pela falta de estrutura adequada da grande parte dos municípios brasileiros, o que reflete na falta de capacidade de elaborar e apresentar bons projetos, pela inexistência de cronogramas mais rígidos para cumprimento por parte dos proponentes das etapas estipuladas para contratação e execução dos contratos de repasse. Entre as causas relativas às constatações apresentadas, podem ser citadas as falhas nos controles relativos ao cumprimento do prazo para instauração do processo de Tomada de Contas Especial, deficiências na gestão de Contratos de Repasse celebrados com recursos do Ministério das Cidades no que se refere ao controle da situação das prestações de contas finais e a pouca efetividade no acompanhamento da execução dos contratos de repasse.

5. Sobre as recomendações contidas no Plano de Providências Permanente, relativas às constatações do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108914, exercício 2010, restaram pendências em relação às providências adotadas pela Unidade referentes a indicadores e também a pendências em contratos de repasse antigos. Quanto aos apontamentos de falhas construtivas e de baixa qualidade dos materiais empregados na execução de obras do citado Relatório, não houve consenso a respeito da recomendação entre este Órgão de Controle Interno e a SNH, sendo que também não foram apresentadas informações adicionais sobre a criação do grupo de trabalho para tratar da qualidade das obras, citado no Plano de Providências. Portanto, de igual forma considera-se que as providências informadas pela SNH para este caso não estão acatadas e que ainda deverão ser tratadas em plano de providências permanente.

6. Com relação à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da unidade, os componentes de sua estrutura (Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Monitoramento, Informação e Comunicação) foram avaliados pela Unidade, que os considerou, em sua maioria, “não adequados”, sendo apenas um deles (Monitoramento) considerado “parcialmente adequado”. Compreendemos que os resultados dessa autoavaliação comprometem o diagnóstico da situação da Unidade e suscitam atenção do gestor em relação ao seu sistema de controles internos. Recomenda-se o planejamento estratégico da SNH, a reflexão crítica das atividades desenvolvidas e o envolvimento e participação dos servidores dos vários níveis hierárquicos na elaboração, execução e avaliação dos procedimentos de controle da UJ.

7. Foi verificada a implementação de práticas administrativas positivas no exercício examinado. Destaca-se a criação de grupo de trabalho para monitoramento e tratamento dos contratos não PAC com problemas de execução, tendo o grupo desenvolvido metodologia de acompanhamento de acordo com as características em situações adversas (não iniciadas, paralisadas e atrasadas). Além disso, foram cancelados, por força de decretos, os restos a pagar de contratos assinados nos anos 2007, 2008 e 2009 com obras ainda não iniciadas, beneficiando a gestão da carteira de contratos da SNH. Outra prática relevante foi a da instituição de grupo de trabalho com o objetivo de definir e parametrizar indicadores de desempenho, controláveis e quantificáveis, voltados para mensurar, acompanhar e avaliar sistematicamente os Programas geridos pelo Ministério das Cidades, tanto nas ações custeadas por recursos do Orçamento Geral da União como nas financiadas com recursos não orçamentários.

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203970, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria pela REGULARIDADE dos integrantes do Rol de Responsáveis.

9. 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 n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 26 de Julho de 2012.

WAGNER ROSA DA SILVA
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura