

# 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: 2012

Processo: 80000.012.720/2013-80

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201305695

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 201305695, 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 do Ministério das Cidades, agregando a gestão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e do Fundo de Arrendamento Residencial.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 01/04/2013 a 31/05/2013, 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.

As verificações realizadas na Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH), no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) foram balizadas no conteúdo obrigatório do Relatório de Auditoria de Contas definido pela DN TCU n.º 124/2012.

No caso da SNH, os exames priorizaram algumas áreas da gestão consideradas estratégicas em relação à atuação da Unidade, como a gestão das transferências



voluntárias concedidas e os resultados quantitativos e qualitativos da Unidade. Para o FAR e o FNHIS, as verificações seguiram o conteúdo definido pela Anexo IV da DN TCU nº 124/2012 para “outros fundos que, em razão de previsão legal, devam prestar contas ao Tribunal, incluindo os órgãos e entidades supervisores ou gestores e os bancos operadores desses fundos”.

## **2. Resultados dos trabalhos**

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012 e 124/2012, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-124/2012, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

### **2.1 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ**

Em relação à avaliação dos indicadores verificou-se, pela análise das informações apresentadas pela SNH, que o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 458, de 12 de novembro de 2009, elaborou um conjunto de indicadores para apoiar a avaliação dos programas executados pela SNH. Entretanto, após uma análise desses indicadores a SNH constatou que eles não estão totalmente adequados e por isso precisam ser revistos.

Dessa forma, não houve análise por parte da equipe de auditoria a respeito dos aspectos de avaliação listados pelo TCU para os indicadores instituídos pela gestão.

### **2.2 Avaliação da Gestão de Pessoas**

Na avaliação da gestão de recursos humanos da Unidade analisou-se:

- a) a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições;
- b) a tempestividade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (SIAPE e SISAC); e
- c) a observância à legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como, se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

Quanto à força de trabalho da Unidade, os dados foram apresentados no Relatório de Gestão por Secretaria, portanto, a análise foi feita separadamente e a avaliação foi incluída no relatório de cada Secretaria. Em relação aos dois outros itens avaliados a análise foi feita apenas nesse 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



2012 com 92 servidores, sendo: 70 em cargo efetivo; 15 temporários; e 07 sem vínculo. De 2012 para 2011 houve uma diminuição de 06 servidores.

Dentre as situações que reduzem a força de trabalho, a Unidade apresentou os seguintes dados: 05 servidores cedidos; 01 servidor de licença remunerada e 01 empregado público em exercício externo, totalizando 07 servidores afastados.

Verificou-se que não existe uma política de requisição de servidores já que em 2012 não ingressou na SNH nenhum servidor requisitado.

A Unidade informou no seu Relatório de Gestão que “... em termos estruturais, a SNH apresenta defasagem de servidores. É observada alta evasão nos quadros pertencente à Secretaria, o que prejudica as atividades tais como: de controle, monitoramento e avaliação. Existe carência de servidor tanto para dedicação à atividade-fim, quanto para a atividade-meio.”

Destaca-se que além da SNH, todas as outras Secretarias do Ministério também se manifestaram no sentido de que a quantidade de pessoal é insuficiente para atender as demandas da Pasta.

Como ponto positivo destaca-se o fato da SNH possuir, proporcionalmente à quantidade de servidores lotados naquela Secretaria, a maior quantidade de servidores com níveis de escolaridade acima de graduação (7 - Aperfeiçoamento / Especialização / Pós-Graduação; 8 – Mestrado; 9 – Doutorado/Pós Doutorado/PhD/Livre Docência), totalizando 22 servidores nesta situação.

### **2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias**

Para realizar a avaliação sobre a situação das transferências de recursos feitas 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) a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências;
- b) a atuação da UJ para: garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos; analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados e fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais.
- c) a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das Transferências Concedidas pelas Unidades do Ministério das Cidades vigentes no exercício de referência por meio do Acompanhamento Permanente da Gestão (APG), no que concerne aos controles exercidos pelas Unidades junto à mandatária da União, em relação às transferências concedidas de forma descentralizada (Contratos de Repasse e Termos de Compromisso), e as realizadas pela própria Unidade (Convênios e Termos de Cooperação), bem como nas informações contidas no Relatório de Gestão da UJ.



Para avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, além da metodologia acima descrita, foram ainda encaminhados por meio de Solicitação de Auditoria questionamentos à Unidade. Com base nas informações levantadas, verificou-se que não existe sistemática de aviso e cobrança de prestação de contas das transferências voluntárias concedidas diretamente mediante Convênios e Termos de Cooperação, tampouco rotina de análise de prestação de contas de recursos concedidos nessas modalidades.

Quanto à estrutura da Unidade para a gestão das transferências, no que concerne ao pessoal responsável pela gestão das transferências foi considerada insuficiente, especialmente no que concerne à gestão das transferências voluntárias descentralizadas, por meio de Contrato de Repasse ou Termos de Compromisso.

Desse modo, as principais fragilidades encontradas nos exames realizados foram: a ausência de normativos internos na área de transferências, a ausência de sistemática de aviso e cobrança de prestação de contas e estrutura de pessoal e tecnológica incompatível com o volume de transferências concedidas.

Para a avaliação da atuação da UJ em garantir o alcance dos objetivos definidos nos instrumentos de repasses, operacionalizados por intermédio da CAIXA, e nas transferências realizadas diretamente pela Unidade, foram selecionadas amostras de contratos de repasse e de convênios, ainda vigentes no exercício de 2012. O quadro abaixo demonstra as quantidades de instrumentos analisados e os valores envolvidos:

Tipo de transferência	Quantidade analisada	Valor R\$	Quantidade de transferências com irregularidades
INDIRETAS (CAIXA)	2	20.236.471,13	2
DIRETAS	1	400.000,00	1

*Observação 1: Tendo em vista que a maioria das transferências de recursos firmados pelo Ministério, por intermédio da CAIXA, com Estados e Municípios ocorrem ao final do exercício, a partir da liberação dos limites orçamentários contingenciados pelo Decreto de execução financeira, e pactuados com cláusulas suspensivas a sua execução, não houve a possibilidade de análise de contratos firmados no exercício 2012, sendo que a análise foi realizada sobre transferências realizadas em exercícios anteriores e ainda vigentes em 2012.*

*Observação 2: Em relação às transferências realizadas diretamente pelo MCidades, por meio de convênios, a amostra analisada no APG também tratou de convênios firmados em exercícios anteriores e ainda vigentes em 2012.*

No caso das transferências realizadas de maneira descentralizada, por intermédio da CAIXA, foi selecionada amostra contendo dois contratos vigentes no exercício de 2012:

CONTRATO N°.	OBJETO	VALOR DO REPASSE
192.807-85/06	Retirada de moradias em área de preservação ambiental e remanejamento para outra área onde serão assentadas, em loteamentos urbanizados. (SNH)	R\$ 12.561.471,13
233.313-97/08	Urbanização de assentamentos precários em Valparaíso de Goiás, Vila dos Carneiros, 2ª	R\$ 7.675.000,00



	etapa. (SNH)	
--	--------------	--

Foram analisados os aspectos referentes à eficiência das análises dos projetos de engenharia e do acompanhamento da execução das obras, por meio de análise documental e de reuniões entre os agentes envolvidos na realização do objeto (Prefeitura e CAIXA). Foi avaliada também a atuação da CAIXA na análise e acompanhamento dos projetos de trabalho técnico social, vinculados às obras de engenharia, a regularidade fundiária das áreas de intervenção, os processos licitatórios referentes às obras de engenharia, bem como de execução do trabalho técnico social. Cumpre destacar os seguintes fatos:

**(I) no Contrato de Repasse nº 192.807-85**, restaram evidenciados: entrega de habitações sem que o sistema de coleta e tratamento de esgotos estivesse concluído e operacional, projetos básicos deficientes aprovados pela CAIXA, verificação de preços acima dos referenciais de mercado em licitações realizadas para a aplicação de recursos federais, divergências entre os quantitativos aprovados e respectivos projetos, falhas na instrução processual e falta de documentação de suporte para aprovação da regularidade fundiária, presença de cláusulas restritivas à competitividade do certame no edital da Concorrência nº 0001/2007;

**(II) no Termo de Compromisso nº 233.313-97**, constatamos: entrega de habitações sem que o sistema de coleta e tratamento de esgotos estivesse concluído e operacional, projetos básicos deficientes aprovados pela CAIXA, verificação de preços acima dos referenciais de mercado em licitações realizadas para a aplicação de recursos federais, falhas na instrução processual e falta de documentação de suporte para aprovação da regularidade fundiária, presença de cláusulas restritivas à competitividade do certame no edital da Concorrência nº 0001/2007.

Em relação às transferências realizadas, diretamente pelas Unidades do Ministério das Cidades, foi analisado o seguinte instrumento de convênio:

CONVÊNIO Nº.	OBJETO	VALOR
757937/2011	Realização de estimativas para os indicadores de Déficit Habitacional e de Inadequação de Domicílios 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 – FJP. (SNH)	R\$ 400.000,00

Na análise do Convênio nº 757.937/2011, foi verificado que houve a utilização de recursos de contrapartida para pagamento de despesas com servidor público e acompanhamento precário das ações do convênio.

O detalhamento das irregularidades acima citadas consta em itens específicos na segunda parte deste Relatório, que relaciona os Achados de Auditoria.

Para avaliar a conformidade das análises das Prestações de Contas das transferências de recursos (Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Compromisso) concedidas pelo Ministério das Cidades e executados pela CAIXA, na função de Mandatária da União, a equipe de auditoria analisou as informações contidas no Relatório de Gestão, em



processos de prestação de contas relativos às transferências (CAIXA) selecionados em amostra, e também consultou os sistemas SIAFI, SICONV e SIAPF.

Com resultado das análises realizadas, verificou-se a necessidade de melhorias nos controles e rotinas operacionais da CAIXA, em função das falhas verificadas. A esse respeito, verificamos que os problemas relacionados às prestações de contas ocorrem nas transferências de recursos de todas as Secretarias da Pasta. Nesse contexto, considerando que a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades detém a gestão do contrato de prestação de serviços com a CAIXA, essas avaliações integraram o Relatório nº 201305708, relativo à Auditoria de Contas da Secretaria Executiva, inclusive por ser, no entendimento da equipe de auditoria, a Unidade que deverá centralizar as providências junto à Mandatária na busca pela melhoria dos controles relativos às prestações de contas e também eventuais normatizações internas junto às Secretarias Finalísticas.

#### **2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ**

Em relação à avaliação da gestão de compras e contratação, a análise será apresentada apenas no Relatório de Auditoria da Secretaria Executiva, uma vez que cabe à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, vinculada à Secretaria Executiva, exercer essas atribuições dentro do Ministério das Cidades.

#### **2.5 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF**

Não houve no exercício de 2012, por parte da Secretaria Nacional de Habitação – SNH, atos de gestão relacionados ao item 9 – “Avaliação da Gestão do Uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF” do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012. A SNH informou no Relatório de Gestão, que essas informações não se aplicam àquela Unidade.

#### **2.6 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária**

Não houve no exercício de 2012, por parte da Secretaria Nacional de Habitação - SNH, atos de gestão relacionados ao item 10 – “Avaliação dos Passivos sem Prévia Previsão Orçamentária” do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012. A SNH informou no Relatório de Gestão, que essas informações não se aplicam àquela Unidade.

#### **2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação**

Não houve no exercício de 2012, por parte da Secretaria Nacional de Habitação – SNH, atos de gestão relacionados ao item 11 – “Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação” do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012. A Unidade informou no Relatório de Gestão, que essas informações serão apresentadas pela Secretaria Executiva.

#### **2.8 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário**

Não houve no exercício de 2012, por parte da Secretaria Nacional de Habitação – SNH, atos de gestão relacionados ao item 13 – “Avaliação da Gestão do Patrimônio



Imobiliário” do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012. A Unidade informou no Relatório de Gestão, que essas informações serão apresentadas pela Secretaria Executiva.

## **2.9 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias**

Não houve no exercício de 2012, por parte da Secretaria Nacional de Habitação - SNH, atos de gestão relacionados ao item 14 – “Avaliação da Gestão das Renúncias Tributárias” do Anexo IV da DN TCU nº 124/2012. A SNH informou no Relatório de Gestão, que essas informações não se aplicam àquela Unidade.

## **2.10 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão**

Em avaliação quanto ao atendimento da **Parte B – “Conteúdo Específico por Unidade Jurisdicionada ou Grupo de Unidades Afins”** da DN TCU nº 124/2012, verificou-se que a SNH incluiu no seu Relatório de Gestão os conteúdos específicos determinados na DN TCU 119/2012.

## **2.11 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

De acordo com as orientações definidas para as Auditorias das Contas 2013 sobre a gestão 2012, os trabalhos avaliativos enfatizaram os controles internos administrativos da gestão. Dessa forma, ficou determinada a incorporação da metodologia de controles internos da gestão para todos os itens avaliados pela equipe de auditoria de acordo com a orientação do Tribunal de Contas da União presente na DN nº 124/2012.

Assim, a avaliação da estrutura de controles internos da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades buscou confirmar a existência e o adequado funcionamento do sistema de controle interno em relação às principais atividades desempenhadas pela Unidade Jurisdicionada. A análise realizada considerou os trabalhos realizados em 2012 no Acompanhamento Permanente dos Gastos – APG, os procedimentos realizados durante a auditoria de contas sobre a gestão de 2012 e a percepção do gestor em relação aos elementos de controles indicada pela avaliação feita no seu Relatório de Gestão, que contempla os seguintes aspectos:

- a) ambiente de controle
- b) avaliação de risco
- c) procedimentos de controle
- d) informação e comunicação
- e) monitoramento

Os parâmetros de avaliação de acordo com a pontuação média pontuada para cada quesito que integra os elementos de controle acima descritos foi a seguinte:



## TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO

Pontuação Média	Interpretação
1.1 a 1.99	Totalmente inválida
2.0 a 2.99	Parcialmente inválida
3.0 a 3.99	Neutra
4.0 a 4.99	Parcialmente válida
5	Totalmente válido

Apresentamos na sequência a avaliação realizada para cada um dos elementos de controle acima listados em relação em relação à Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e também sobre a gestão que exerce no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), quanto à existência e efetividade dos controles internos administrativos.

Quanto ao FNHIS, a avaliação da CGU foi realizada em conjunto com a da SNH, devido ao fato de não ter ocorrido uma auto avaliação individualizada em relação ao Fundo em virtude da integração das suas atividades às rotinas da Unidade.

Em relação ao FAR, a auto avaliação constante de seu Relatório de Gestão avaliou todos os quesitos que integram os elementos do sistema de controles internos como Parcialmente ou Totalmente Válidos. As médias da auto avaliação foram as seguintes:

- Ambiente de Controle – 4,78
- Avaliação de Risco – 4,67
- Procedimentos de Controle – 4,45
- Informação e Comunicação – 4,8
- Monitoramento – 4,33

Entretanto, essa avaliação foi realizada pela CAIXA em relação à sua função de executora dos recursos do FAR por meio da utilização do seu corpo técnico. Neste contexto, entendeu-se que a SNH atua em nível gerencial, distanciada das questões operacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que utiliza com os recursos do FAR na modalidade de 0 a 3 salários mínimos.

Logo, a avaliação dos Controles Internos do FAR na estrutura da SNH ficou prejudicada devido a especificidade existente para o Fundo, que está vinculado ao Ministério das Cidades/SNH, sendo que o Órgão contratou a CAIXA para a execução do PMCMV. Nesse aspecto, entendemos que dentro da estrutura da SNH existe setor responsável pelo acompanhamento das atividades da CAIXA na função de contratada, e que, além desse acompanhamento, a Unidade atua na normatização e em aspectos gerenciais, como a divisão das unidades a serem contratadas por estado da federação em função do déficit habitacional, ou a definição de indicadores de desempenho para o acompanhamento e aferição dos resultados do Programa.

Em uma análise ampla, considerando que todas as informações utilizadas pela CGU na auditoria de acompanhamento do PMCMV modalidade de 0 a 3 salários mínimos são





oriundas da CAIXA, e que todas as demandas de informações e providências encaminhadas à SNH nessa modalidade do Programa são repassadas à CAIXA, não houve a possibilidade de avaliação dos elementos de controles internos específicos do FAR no âmbito da SNH.

Portanto, assim como no caso do FNHIS, reputamos a avaliação dos elementos de Controles Internos do FAR à avaliação feita da SNH como um todo, conforme os itens a seguir:

#### **a) Avaliação do Ambiente de Controle**

O ambiente de controle abrange a cultura de uma organização e a consciência de controle das pessoas que nela trabalham. Os fatores do ambiente interno compreendem a estrutura organizacional incluindo a atuação da alta administração; a integridade, os valores éticos e a competência do pessoal da organização; e a forma pela qual a administração atribui alçadas e responsabilidades, bem como organiza e desenvolve o seu pessoal.

Para este elemento, a média das avaliações realizadas pela SNH para o elemento foi de 3,67, ou seja, para as atividades desempenhadas pela Unidade, ela considerou que o seu Ambiente de Controle é equilibrado em relação aos fatores que o integram. A avaliação da equipe de auditoria seguiu a mesma tendência da avaliação realizada pela Unidade, ou seja, não há uma inadequação em relação a este componente de controle, mas há espaço para melhoria, principalmente em relação à gestão das transferências voluntárias. Acreditamos que essa melhora possa ocorrer especialmente em relação ao controle das prestações de contas, fato que será tratado pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 273 de 17/06/2013, com o objetivo de realizar diagnóstico e propor mecanismos de controle de acompanhamento da execução de transferências voluntárias operacionalizadas pela CAIXA na função de Mandatária da União.

#### **b) Avaliação de Riscos**

Os riscos inerentes às atividades desenvolvidas pela Unidade se referem à exposição a fatos, como ganhos ou perdas econômicas ou financeiras, danos materiais, insucessos de um projeto em alcançar seus objetivos, descontentamento de clientes do governo ou da sociedade, má reputação, ameaças à segurança das instalações ou falta de segurança, malversação de recursos, inoperância de equipamentos e fraudes. O risco caracteriza, portanto, a probabilidade de ocorrência de fatores (internos ou externos) à organização, que afetem ou comprometam o alcance das metas e o cumprimento dos objetivos.

Embora a Unidade tenha considerado na sua avaliação de risco, constante do Relatório de Gestão, a média de 3,33 (nem totalmente e nem completamente), na avaliação da equipe de auditoria, para esse elemento de controle interno, a Unidade ainda apresenta um nível inicial de atuação, pois foram verificadas várias deficiências que colocam a Pasta em constante exposição a riscos. Como exemplo, citamos a não utilização de indicadores formalmente instituídos e de rotinas e normativos internos formalizados para o acompanhamento das atividades da CAIXA na operacionalização dos recursos sob responsabilidade da SNH, incluindo o controle das prestações de contas. Apesar de



existirem atividades não formalizadas nesse sentido, acreditamos na importância de uma organização permanente, que se mantenha em caso de eventuais mudanças de gestão (este fato também é ligado ao próximo elemento de controle avaliado, os “Procedimentos de Controle”).

Ampliando essa análise, também acreditamos que a falta de um Planejamento Estratégico Institucional do Ministério das Cidades, documento este que deveria conter as diretrizes do órgão, os objetivos e metas a serem alcançados, os riscos a serem mitigados, bem como as prioridades e estratégias de atuação, amplia a exposição da Unidade a diversos riscos, tais como: trabalhos desarticulados; resultados inexpressivos; insatisfação dos servidores; recursos financeiros e humanos mal empregados; priorização de trabalhos irrelevantes; desperdícios de recursos públicos; e desvio de finalidades.

### **c) Procedimentos de Controle**

Procedimentos de Controle são as políticas e as atividades que contribuem para assegurar que os riscos sejam geridos, seja por acontecerem em níveis aceitáveis, pela sua mitigação ou eliminação. Esses procedimentos ocorrem em toda a organização, em todas as dimensões da instituição: áreas, funções, processos, rotinas, procedimentos, projetos, pois compreendem uma série de atividades, tais como: aprovação, autorização, verificação, reconciliação e revisão do desempenho operacional, da segurança dos bens e da segregação de responsabilidades.

Neste elemento de controle também houve distanciamento entre a avaliação da Unidade, constante do Relatório de Gestão, da avaliação realizada pela equipe de auditoria. Tal divergência ocorreu, principalmente, em função da equipe de auditoria ter constatado diversos problemas relacionados à ausência de definição de procedimentos de controle, enquanto a unidade se auto avaliou em 3,25 para o elemento.

Conforme informado no item anterior, apesar de existirem procedimentos e atividades não formalizadas na área para o acompanhamento das transferências, acreditamos na importância de uma organização permanente, que se mantenha em caso de eventuais mudanças de gestão definindo os responsáveis pela gestão de cada área. Além desse problema, também podemos citar a ausência de normas e manuais internos padronizando procedimentos, e a ausência de treinamento dos servidores da área para a melhoria na gestão das transferências.

Em relação aos Resultados Quantitativos e Qualitativos, as falhas relacionadas aos Procedimentos de Controle se referem especialmente à ausência de indicadores institucionais formalizados. Os procedimentos de controle estão intimamente relacionados e integrados à disponibilidade de informações que permitam a adequada avaliação e previsão dos possíveis entraves que estejam ao alcance das atividades definidas pela UJ. Estabelecer procedimentos de controle implica em ter condições de definir a melhor forma de atuar para diminuir os riscos envolvidos nas atividades. Nesse contexto, os indicadores são instrumentos importantes para a gestão exercer o controle adequado de suas atividades e pautar confiavelmente as suas decisões.

### **d) Informação e Comunicação**



Este elemento de controle se refere à identificação, coleta e comunicação de informações relacionadas a atividades e eventos internos e externos, necessárias ao alcance dos objetivos da organização, bem como à efetividade das atividades por ela desenvolvidas. Essas informações devem ser transmitidas às pessoas de forma oportuna e tempestiva, de modo a permitir que cumpram suas responsabilidades adequadamente.

Neste elemento também foi verificada discrepância entre a avaliação do gestor e da equipe de auditoria. Na avaliação da equipe de auditoria esse componente foi avaliado como parcialmente inválido em função da ausência de indicadores institucionais definidos para as atividades desempenhadas pela SNH, impossibilitando uma avaliação dos resultados, bem como os problemas verificados em relação a atuação da Unidade junto à mandatária na melhoria dos problemas relacionados à execução das transferências, principalmente em relação às prestações de contas dos Contratos de Repasse e Termos de Compromisso.

Em relação à aos Resultados Quantitativos e Qualitativos, as falhas relacionadas à Informação e Comunicação no âmbito da Unidade se referem, primordialmente, ao potencial informativo para suporte do processo decisório. A habilidade da gestão em tomar decisões apropriadas é afetada pela qualidade da informação devendo ser útil, apropriada, tempestiva, atual e precisa.

No caso da apresentação das contas da SNH para o exercício de 2012 identificou-se melhoras na apresentação dos resultados em relação a exercícios anteriores, porém ainda merece maior atenção à exposição das dificuldades sofridas que impactaram na execução dos Programas. Cabe ressaltar, mais uma vez, que a ausência de indicadores impede a qualidade das informações disponíveis à tomada de decisão e fragiliza a gestão. Sob essa condição é imprescindível que a UJ se atente para a dimensão que a ausência de indicadores atinge e promova reversão deste quadro.

#### **e) Monitoramento**

O Monitoramento se refere ao acompanhamento das atividades de controle da Unidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias. Este foi o elemento de controle que apresentou a melhor avaliação por parte da equipe de auditoria. Esta avaliação positiva deveu-se principalmente pela atuação da Unidade para o atendimento das determinações e recomendações do TCU e da CGU em 2012, pela implantação a respeito da implantação do SACI – Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos, e a formulação do Termo de Cooperação Técnica, com procedimentos a serem adotados pelo Sistema CONFEA/CREAs em relação ao monitoramento das obras executadas com recursos do Ministério das Cidades.

Além disso, acreditamos que os resultados positivos da avaliação desse elemento de controle poderão ser ampliados no âmbito da Unidade a partir da realização do Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 273 de 17/06/2013, com o objetivo de realizar diagnóstico e propor mecanismos de controle de acompanhamento da execução de transferências voluntárias operacionalizadas pela CAIXA na função de Mandatária da União.



## 2.12 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, as seguintes questões de auditoria foram consideradas:

- (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?
- (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

A partir dos exames referentes ao Processo nº 80000.012720/2013-80, concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2012, inclusive contemplando adequadamente os relatórios agregados do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) referentes ao exercício avaliado.

Entretanto, para a SNH, verificou-se que as peças não contemplam todos os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012 e 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012, de acordo com a relação a seguir:

- Sumário incompleto - Não foram indicadas todas as informações constantes no Relatório de Gestão da SNH. O relatório indica itens até a página 101, mas há informações registradas após essa paginação e não está informado no sumário. Além disso, há páginas em sequência que não estão numeradas. Os anexos também não foram indicados no sumário;
- Falta de organização adequada das informações do Relatório:
  - O quadro avaliação de controles internos não foi referenciado na relação dos quadros do Relatório;
  - As informações sobre a gestão de pessoal estão inseridas na sequência da lista de transferências voluntárias e não está paginada. A listagem de transferências possui 78 páginas. Na sequência também há uma informação solta sobre o CEBRAP;
  - Na página 42, para o item 4.1.2 foi informado que não foram apresentados os quadros, mas não houve justificativa. Porém, na sequência foram registrados quadros referentes aos objetivos.

O próprio Tribunal de Contas da União, em análise à primeira versão do Relatório de Gestão encaminhado pela SNH, também identificou inconsistências em relação ao seu conteúdo, tendo esses pontos sido comunicados por e-mail ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades em 15/04/2013, os quais foram corrigidos pela Unidade em versão posterior do Relatório de Gestão encaminhado ao Tribunal.

Em relação aos Relatórios do FAR e do FNHIS, verificou-se que os mesmos continham o conteúdo exigido pelo TCU, ressaltando-se o fato de que o relatório do FAR foi elaborado pela CAIXA e inserido (agregado) ao documento elaborado pela SNH.



## 2.13 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A análise apresentada a seguir trata dos resultados divulgados no Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Saneamento Habitação – SNH, que agregou os Relatórios do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Para a SNH e o FNHIS, a análise foi conjunta, tendo em vista a integração das rotinas da Unidade entre as Ações financiadas com recursos do OGU e as do FNHIS. Para o caso do FAR, tendo em vista a peculiaridade da aplicação dos seus recursos, destinados a empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade de 0 a 3 salários mínimos, a análise dos resultados foi individualizada, inserida após o texto que trata da SNH/FNHIS.

### a) Análise dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da SNH/FNHIS:

A partir da análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão para o exercício de 2012 e respostas adicionais prestadas SNH, compreende-se que a execução anual das Ações de sua responsabilidade é impactada pela plurianualidade das obras sob sua responsabilidade.

A esse respeito, destacamos que a SNH, na página 49 de seu Relatório de Gestão, informou que a execução anual das ações de sua responsabilidade é impactada pela plurianualidade das obras. Assim, a liquidação anual da despesa empenhada não é compatível com o andamento dos contratos, uma vez o empreendimento contratado em um exercício não se executa dentro do próprio exercício, fazendo com que empenho, liquidação e execução física não guardem necessariamente relação direta. Os empenhos asseguram a continuidade dos compromissos pelos Restos a Pagar, já que as obras possuem tempo de execução superior a um exercício. Desta forma a execução da secretaria, apurada na forma de liquidação tende aos resultados de baixa execução, em que pese não ocorrer contingenciamento nos empreendimentos contemplados pelo PAC.

A análise realizada pela equipe de auditoria concluiu que os resultados quantitativos e qualitativos da SNH em 2012 foram aquém do que foi planejado para o exercício. Considerando que a UJ atribui as dificuldades enfrentadas à plurianualidade das obras e que os Restos a Pagar asseguram o andamento dos pagamentos, é necessário que a SNH adote medidas para garantir o adequado cumprimento dos cronogramas de execução, evitando atrasos, paralisações e cancelamentos, especialmente nas regiões apresentadas com maiores dificuldades.

Cabe ressaltar também a ausência de execução nas Ações 8098 (*Cooperação para Capacitação Profissional e Assistência Técnica à Construção Civil*) e 8100 (*Fomento aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil*), que atendem ao *Objetivo 0775 (Elevar os patamares da qualidade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, incluindo conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda)*. Avaliamos que o descumprimento do objetivo afeta a produção de habitações para a população, implicando uma maior atenção da Unidade à gestão dos riscos e às dificuldades identificadas na realização da Ação.



Por fim, avalia-se que a apresentação das informações pela SNH no Relatório de Gestão de 2012 não estiveram em plena conformidade, devendo-se atentar, entretanto, para maior clareza dos relatos. É importante que a Unidade evidencie adequadamente os problemas enfrentados na execução das ações, conforme os elementos dispostos na Portaria nº 150 do TCU, promovendo maior compreensão da gestão. Para o caso do FNHIS, consideramos que as informações divulgadas foram incompletas para a maioria das Ações, resultando em questionamentos adicionais a respeito das dúvidas da equipe de auditoria, sendo que, por essas dúvidas terem permanecido após as informações prestadas pela Unidade, optou-se pela elaboração de uma Constatação a esse respeito, contida na segunda parte deste Relatório.

A tabela a seguir apresenta os dados sobre a execução financeira das principais Ações tratadas no Relatório de Gestão da SNH e do FNHIS:

Programa	Ação	Meta Física			Meta Financeira R\$			
		Previsão (A)	Execução (B)	(A)/(B) (%)	Fixação (dotação final/ atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada/ Fixação (%)
2049 Moradia Digna	10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários	-	-	-	1.069.314.775,00	770.016.441,00	116.565.195,26	10,9
	00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	-	-	-	10.556.336.696,00	7.556.336.696,00	2.250.000.000,00	21,3
	00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009)	-	-	-	1.700.000.000,00	1.700.000.000,00	0,00	0,0
	00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)	-	-	-	1.270.278.638,00	770.278.638,00	164.639.715,62	13,0
	00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS	-	-	-	375.893.498,00	375.893.498,00	0,00	0,0
	0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009)	-	-	-	833.491.168,00	833.491.168,00	59.491.168,00	7,1
	10S6 - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários	-	-	-	650.329.474,00	510.885.169,21	124.184.327,06	19,1
	10SJ - Habitação de Interesse Social	-	-	-	90.321.328,00	48.493.199,26	8.973.916,26	9,9
	8875 - Apoio à Elaboração de Planos e Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social	-	-	-	5.000.000,00	362.186,75	191.716,10	3,8
	8873 - Apoio ao Desenvolvimento Institucional dos Agentes Integrantes do SNHIS	-	-	-	10.000.000,00	5.535.274,29	386.199,88	3,9

Sobre a ausência de previsão e execução física das Ações da SNH/FNHIS, informamos que, de acordo com as informações do Relatório de Gestão da Unidade, não há previsão de meta física e financeira (as metas físicas são plurianuais e os recursos



disponibilizados serão utilizados para o cumprimento dessas metas regionalmente). Portanto, a equipe de auditoria considera que não é adequada a análise dos resultados da Unidade por esta metodologia.

A seguir, apresentamos informações que contextualizam os resultados obtidos para as principais Ações da Unidade em relação à execução financeira realizada, de acordo com as informações obtidas no Relatório de Gestão.

### **Ação 10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários**

A Ação não possui meta física. Foi atingido 10,9% de execução financeira. A Unidade informou que no exercício de 2012, 9 operações foram canceladas/distratadas e outros 3 contratos foram concluídos e que, além das medidas de gestão que já vinham sendo tomadas desde a criação PAC, neste exercício foram estabelecidas regras para que as obras não iniciadas ou com início simbólico (paralisadas há mais de 6 meses com até 2% de execução) fossem iniciadas ou retomadas. A UJ destacou como fato positivo o n° de operações que foram retomadas ou que foram iniciadas terem sido superior ao n° de contratos cancelados no mesmo período.

### **Ação 00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)**

A Unidade informou que a meta da modalidade do Programa Nacional de Habitação Urbana, subprograma do Programa Minha Casa, Minha Vida, por meio da qual a União integraliza cotas no FAR é contratar 860 mil unidades habitacionais, no período de 2011-2014. Não há previsão de meta física por exercício, apenas esta meta plurianual. A SNH informou ainda que a distribuição da meta física entre unidades da federação foi efetuada de acordo com a estimativa do déficit habitacional urbano para famílias com renda de até três salários mínimos, considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referente ao ano de 2008 e que em 2012, com 310.505 unidades contratadas foi atingido 36% da meta. Em 2012 também foram verificados 21,3% de execução financeira nesta Ação. A Unidade ainda apontou que os maiores desafios do programa, no que se refere à contratação de unidades habitacionais, estão nas capitais e Regiões Metropolitanas - RM das regiões sul e sudeste.

### **Ação 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009)**

Houve apenas empenho do total de R\$ 1.700.000.000,00 da dotação desta Ação. Não há previsão de meta física. A SNH informou que a distribuição de recursos por unidades da federação para as operações de financiamento imobiliário com recursos do FGTS, enquadráveis nesta ação orçamentária, vigente para o ano de 2012, foi normatizada pela Instrução Normativa nº 48/2011, do Ministério das Cidades, tendo como referência as seguintes variáveis definidas na Resolução nº 460/2004, do Conselho Curador do FGTS: o déficit habitacional, a população urbana e a arrecadação bruta do FGTS, com pesos distintos para cada uma. A UJ informou ainda que em 2012, foram realizadas 294.727 operações de financiamento habitacional com pessoas físicas, abrangendo as faixas de renda bruta familiar até R\$ 3.275,00 mensais na área urbana, incluindo as referentes a unidades habitacionais provenientes de operações de Apoio à Produção realizadas com pessoas jurídicas em anos anteriores.



### **Ação 00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)**

Houve 13% de execução financeira. Não há previsão de meta física para a Ação no exercício. A Unidade apresentou a Ação em referência ao Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, encontrando-se regulamentado pela Portaria nº 594/2012, do Ministério das Cidades. A SNH informou que as metas para contratação de unidades habitacionais no âmbito do PNHR, vigentes no ano de 2012, foram originalmente estabelecidas por meio da Portaria nº 406/2011, do Ministério das Cidades, utilizando como parâmetro a estimativa disponível do déficit habitacional para as áreas rurais que considerou os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referentes ao ano de 2008 e que, por meio da Portaria nº 594/2012, as metas passaram a ser distribuídas por macrorregião do IBGE, mantida à SNH a faculdade do remanejamento entre as regiões. A SNH informou ainda que em 2012, foram contratadas mais de 42 mil unidades habitacionais, representando mais de 70% da meta definida para o programa e que as regiões com maior déficit habitacional absoluto no meio rural, Norte e Nordeste, são também aquelas onde se observa maiores dificuldades de viabilização de propostas, devido às condições fundiárias mais complexas com grande número de posseiros em áreas não regularizadas.

### **Ação 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS**

Houve apenas empenho no valor de R\$ 375.893.498,00 nesta Ação. Não há previsão de meta física anual. A UJ informou que a meta da modalidade é contratar 60 mil unidades habitacionais, no período de 2011-2014 e que em 2012 foram contratadas 8.104 unidades habitacionais no país, tendo ocorrido contratação em todas as regiões geográficas, por estados da federação, e formalização de operações apenas em nove estados. A Unidade informou também que a Resolução CCFDS nº 194/2012, estabeleceu alterações nas normas buscando aperfeiçoar o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades e, no entanto, ainda foram identificadas dificuldades no processo de contratação por parte das Entidades Organizadoras - EO como: carência de assistência técnica para elaboração dos empreendimentos especialmente nas regiões proporcionalmente mais carentes - Norte e Nordeste; carência de capacitação e de gestão, além de baixa proporção de EO habilitadas em relação à quantidade de interessadas.

### **Ação 0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei nº 11.977, de 2009)**

Não há previsão de meta física anual. A execução financeira ficou em 7,1%. A UJ informou que a meta de contratação desta modalidade na segunda fase do PMCMV - 2011 a 2014 é de 220 mil unidades habitacionais e que a Portaria Interministerial MCIDADES/MFAZENDA/MPOG nº 531/2011, definiu as condições da oferta pública, para as contratações do ano de 2012, no que se refere a: valores e limites das subvenções individualizadas destinadas a cada beneficiário; remuneração das instituições e agentes financeiros pelas operações realizadas; quantidade, condições e modalidades de oferta pública e de cotas e subvenções; e as condições operacionais para o pagamento e controle da subvenção econômica, sendo o seu resultado homologado pela Portaria nº 609/2011 com a oferta de 110.000 cotas, correspondendo cada cota a uma unidade habitacional, distribuídas regionalmente, de acordo com a estimativa preliminar do déficit habitacional referente ao censo 2010 do Instituto Brasileiro de





Geografia e Estatística – IBGE. A Portaria Interministerial MCIDADES/MFAZENDA/MPOG nº 152/2012, definiu como critério para distribuição regional das cotas a estimativa preliminar do déficit habitacional referente ao censo 2010 do IBGE e o índice de domicílios em situação de extrema pobreza, sendo o seu resultado homologado pela Portaria nº 235/2012, totalizando 107.348 cotas ofertadas. A SNH também relatou que do total das cotas ofertadas, foram contratadas em 2012 30.503 unidades habitacionais, tendo considerado o número satisfatório em razão das contratações terem começado efetivamente após o pleito eleitoral municipal ocorrido em outubro/2012 e que o prazo final para as instituições financeiras realizarem a contratação junto aos beneficiários finais do programa foi dia 22/03/2013. A UJ considera que a meta desejada até o final do prazo estabelecido para as contratações será atingida.

### **Ação 10S6 Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários**

Não há previsão de meta física para o exercício, a execução financeira atingiu 19,1%. A Unidade esclareceu na Nota Informativa em resposta à questionamento que: *em regra geral as intervenções em urbanização de assentamentos precários têm tempo de execução superior ao exercício orçamentário no qual são contratadas, provocando um natural descasamento entre este e a efetiva realização dos benefícios, uma vez que dificilmente obras desta natureza demoram menos do que 18 (dezoito) meses, sem contar com as fases preparatórias. Concorre para isto, ainda, o fato desta ação ser implementada de forma delegada, por meio da transferência de recursos a estados e municípios, nem sempre com estruturas técnicas suficientes para fazer frente às tarefas de elaboração dos projetos, obtenção de licenças, licitação das obras e serviços, aporte de contrapartidas e gestão da execução das intervenções. Além disso, no exercício de 2012, os recursos orçamentários e financeiros desta ação foram utilizados exclusivamente para suporte de operações contratadas em exercícios anteriores, uma vez que não houve autorização para nova seleção de propostas.*

### **Ação 10SJ Habitação de Interesse Social**

A execução financeira atingiu 9,9% e não há previsão de meta física para a Ação no exercício. A Unidade informou que em 2012, do total de 2134 operações vinculadas à esta Ação, houve uma alteração no status de 154 operações que se encontravam em ações preparatórias no final de 2011. Em 2012 114 operações foram iniciadas e 16 encontram-se em licitação e 235 operações foram canceladas/distratadas, 83 foram contratadas e outros 135 contratos foram concluídos. Informou ainda que além das medidas de gestão que já vinham sendo tomadas desde a criação do PAC, no caso das operações de provisão habitacional, foram estabelecidas regras para que as obras não iniciadas ou com início simbólico (paralisadas há mais de 6 meses com até 2% de execução) fossem iniciadas ou retomadas. Para tanto, estas deveriam alterar o seu status até a data de sua vigência ou não teriam autorização para prorrogação desta e que a Portaria nº 3132011, estipulou prazo para atendimento às exigências técnicas previstas em cláusulas suspensivas, até 31/12/2011, referente aos contratos de repasse firmados em 2010, no âmbito da Ação do FNHIS Produção Social da Moradia, resultando em algumas operações canceladas no ano de 2012.

### **Ação 8875 Apoio à Elaboração de Planos e Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social**



Não há previsão de meta física para a Ação. A execução financeira atingiu 3,8% da dotação disponível. A Unidade esclareceu, na Nota Informativa em resposta à questionamento que esta ação deu continuidade aos contratos firmados em anos anteriores para elaboração de planos locais de habitação de interesse social e projetos de intervenções em assentamentos precários ou produção de moradias, não sendo autorizada a realização de novas seleções públicas. No entanto, não foi informada a razão e não ter ocorrido autorização para novas seleções. No Relatório de Gestão, a Unidade informou, ainda, que foram concluídas 457 operações, tendo considerado o número expressivo em virtude do total de contratos desta modalidade.

### **Ação 8873 Apoio ao Desenvolvimento Institucional dos Agentes Integrantes do SNHIS**

A execução financeira desta ação atingiu 3,9% da dotação. Ressalta-se que a Unidade esclareceu em resposta à questionamento que, nos valores de execução apresentados no Relatório de Gestão, foram incluídas as descentralizações para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Universidade Federal do ABC (UFABC), tendo, por isso, ocorrido divergência em relação aos valores que a equipe de auditoria verificou no SIAFI. Não há previsão de meta física para o exercício. A UJ não comentou a execução desta Ação no Relatório de Gestão.

#### **b) Análise dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da FAR:**

A gestão do FAR informou que os recursos são aplicados na aquisição de unidades habitacionais para arrendamento com opção de compra no âmbito do PAR ou alienação aos beneficiários do PMCMV, e que a gestão dos Programas compete ao Ministério das Cidades.

No Relatório de Gestão do FAR não foi informada as Ações orçamentária que contempla os recursos disponíveis para o programa. No Relatório de Gestão da SNH foi identificada a *Ação 00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial* com 21,3% de execução financeira sem definição de meta física prevista para o exercício. Na página 65 do Relatório de Gestão da SNH foi apresentada a meta de 860 mil unidades contratadas para o período 2011-2014 e que com 310.505 unidades contratadas no ano, houve o atingimento de 36% da meta. Segundo a UJ, no período acumulado, 2011-2012, foram contratadas 395.384 unidades, correspondendo a 45% da meta e a contratação do Banco do Brasil foi de 50.349 unidades, representando 16% das contratações no ano.

A tabela abaixo apresenta os dados da execução financeira, sendo que, assim como no caso da SNH/FNHIS, não houve a divulgação das metas físicas para o exercício devido ao fato da plurianualidade da execução das Ações.

Programa	Ação	Meta Física			Meta Financeira R\$			
		Previsão (A)	Execução (B)	(A)/(B) (%)	Fixação (dotação final/ atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada/ Fixação (%)
2049 Moradia Digna	00AF - Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial	-	-	-	10.556.336.696,00	7.556.336.696,00	2.250.000000,00	21,3



O Relatório de Gestão do FAR apresentou, na página 33, a seguinte execução física acumulada (2011-12):

**Tabela 11 Execução Física PMCMV**

Região	UF	Realizado	Região	UF	Realizado
Norte	AC	2.781	Centro Oeste	DF	6.240
	AM	16.361		GO	23.405
	AP	4.894		MS	16.107
	PA	51.270		MT	25.895
	RO	7.239	<b>Total CO</b>		71.647
	RR	2.892	Sudeste	ES	9.507
	TO	7.051		MG	60.770
<b>Total N</b>	<b>92.488</b>	RJ		66.827	
Nordeste	AL	41.213	SP	102.168	
	BA	102.244	<b>Total SE</b>		<b>239.272</b>
	CE	27.661	Sul	PR	30.521
	MA	60.320		RS	24.879
	PB	10.661		SC	11.579
	PE	42.480	<b>Total S</b>		<b>66.979</b>
	PI	23.782	<b>Total Brasil</b>		<b>793.988</b>
	RN	12.389	Fonte: SIAPF DEZ/2012, Controle Operacional FAR		
	SE	2.852			
<b>Total NE</b>	<b>323.602</b>				

O Relatório também informou que, atualmente, a meta é a produção de 860.000 unidades habitacionais até 31.12.2014, respeitados os valores consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais e que em 31.12.2012, o FAR já havia contratado, para o PMCMV, 2.308 empreendimentos totalizando 793.988 unidades habitacionais, no valor total de R\$ 39.331.814.395,75. Na página 31 do relatório de Gestão foi apresentada a seguinte execução financeira:



Tabela 9 Execução Financeira PMCMV FAR

Região	UF	Contratado	Executado	%
Norte	AC	R\$ 119.258.368,21	R\$ 74.445.093,55	62%
	AM	R\$ 796.062.269,33	R\$ 419.855.050,24	52%
	AP	R\$ 260.052.987,81	R\$ 80.701.169,22	31%
	PA	R\$ 2.484.760.016,93	R\$ 1.110.501.290,69	44%
	RO	R\$ 330.221.624,70	R\$ 115.718.522,20	35%
	RR	R\$ 138.582.767,49	R\$ 83.098.894,72	59%
	TO	R\$ 327.446.971,90	R\$ 208.059.856,50	63%
<b>Total N</b>		<b>R\$ 4.486.385.006,37</b>	<b>R\$ 2.092.379.877,12</b>	<b>47%</b>
Nordeste	AL	R\$ 1.944.841.882,50	R\$ 1.034.157.317,98	53%
	BA	R\$ 4.860.785.082,99	R\$ 3.097.074.537,35	63%
	CE	R\$ 1.421.516.433,71	R\$ 504.325.970,13	35%
	MA	R\$ 2.656.897.635,45	R\$ 1.412.279.484,50	53%
	PB	R\$ 518.528.585,77	R\$ 226.393.276,91	43%
	PE	R\$ 1.954.888.012,52	R\$ 842.012.627,09	43%
	PI	R\$ 1.068.850.617,12	R\$ 691.503.707,82	64%
	RN	R\$ 533.636.656,18	R\$ 429.733.655,07	80%
	SE	R\$ 133.063.599,14	R\$ 67.923.459,81	51%
<b>Total NE</b>		<b>R\$ 15.093.008.505,38</b>	<b>R\$ 8.305.404.036,66</b>	<b>55%</b>
Centro Oeste	DF	R\$ 405.600.000,00	R\$ -	0%
	GO	R\$ 1.061.401.885,80	R\$ 765.904.948,34	72%
	MS	R\$ 781.902.137,62	R\$ 332.374.494,24	42%
	MT	R\$ 1.169.365.021,02	R\$ 613.249.502,31	52%
<b>Total CO</b>		<b>R\$ 3.418.269.044,44</b>	<b>R\$ 1.711.528.944,89</b>	<b>50%</b>
Sudeste	ES	R\$ 436.080.913,56	R\$ 222.032.939,38	51%
	MG	R\$ 2.915.946.622,30	R\$ 1.889.236.290,61	65%
	RJ	R\$ 3.978.871.421,80	R\$ 1.668.032.296,46	42%
	SP	R\$ 5.812.408.683,91	R\$ 3.039.185.332,69	52%
<b>Total SE</b>		<b>R\$ 13.143.307.641,57</b>	<b>R\$ 6.818.486.859,14</b>	<b>52%</b>
Sul	PR	R\$ 1.475.541.826,36	R\$ 997.262.778,66	68%
	RS	R\$ 1.185.599.346,67	R\$ 872.991.588,41	74%
	SC	R\$ 559.703.024,96	R\$ 404.989.289,66	72%
<b>Total S</b>		<b>R\$ 3.220.844.197,99</b>	<b>R\$ 2.275.243.656,73</b>	<b>71%</b>
<b>Total Brasil</b>		<b>R\$ 39.331.814.395,75</b>	<b>R\$ 21.203.043.374,54</b>	<b>54%</b>

Fonte: SIAPIF DEZ/2012

A Unidade ainda informou no Relatório de Gestão que em 31/12/2012, haviam créditos empenhados no SIAFI em favor do FAR no valor R\$ 7.556.336.696,00 e R\$ 7.634.065.290,82 lançados em restos a pagar. Em consulta ao SIAFI para a *Ação 00AF Transferências ao Fundo de Arrendamento Residencial* foram identificados valores de Empenho em R\$ 7.556.336.696,00, despesas Liquidadas e Pagas em R\$ 2.250.000.000,00 e Restos a Pagar Não Processados em R\$ 5.306.336.696,00.

Pela análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão para o exercício de 2012 e respostas adicionais prestadas pela UJ, compreende-se que os resultados quantitativos e qualitativos do FAR estão seguindo o que foi planejado do ponto de vista plurianual.

## 2.14 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em pesquisa realizada no sítio eletrônico do TCU a respeito de deliberações do Tribunal contendo recomendações ou determinações **para atuação da CGU** em assuntos relacionados às atividades da Secretaria Nacional de Habitação, foi identificado o Acórdão nº 3766/2012 - 1ª Câmara, o qual continha deliberação para a atuação desta Controladoria, sendo que as providências adotadas constam na segunda parte deste Relatório (Achados de Auditoria). Para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), não foram identificados Acórdãos ou Relações de 2012 contendo deliberações para a atuação desta Controladoria.



Em pesquisa às deliberações do TCU contendo recomendações ou determinações **para atuação da Secretaria Nacional de Habitação**, verificou-se que, para todos os casos identificados na pesquisa, constam informações a respeito das providências adotadas ou das dificuldades enfrentadas pela Unidade na parte específica do Relatório de Gestão que trata deste assunto, com exceção do Acórdão 9188/2012 Ata 44/2012 - Segunda Câmara. Questionada a respeito, a Unidade informou que o Acórdão trata de empreendimento do Minha Casa Minha Vida no Estado de Tocantins e que não foi citado no relatório de gestão por um equívoco, o que já foi corrigido e inserido no Sistema disponibilizado do TCU. Entretanto, em análise a versão do Relatório de Gestão disponível no sítio eletrônico do TCU, não verificamos a presença da informação sobre o referido Acórdão.

Em pesquisa às deliberações do TCU contendo recomendações ou determinações **para atuação da SNH em relação ao FAR**, verificou-se apenas uma ocorrência em 2012, relativa ao Acórdão 3044 – Plenário, sendo que o Relatório de Gestão da SNH informou que a recomendação do TCU está pendente de implementação devido a sua complexidade e a necessidade de envolver a área de TI do Ministério das Cidades no desenvolvimento de software para o processo de seleção do Programa Minha Casa Minha Vida. Esse assunto também foi analisado pela equipe de auditoria e está tratado em item específico da segunda parte deste Relatório de Auditoria.

Em pesquisa às deliberações do TCU contendo recomendações ou determinações **para atuação da SNH em relação ao FNHIS**, verificou-se apenas uma ocorrência em 2012, relativa ao Acórdão 2534 – 2ª Câmara, sendo que o Relatório de Gestão da SNH apresentou as providências adotadas inclusive com a informação de que o Tribunal considerou "integralmente cumprida a determinação constante do item 9.2 do Acórdão nº 2534/2012 - TCU – 2ª Câmara". O Relatório de Gestão do FNHIS ainda apresentou as providências adotadas pela Unidade para dois Acórdãos de exercícios anteriores (1136/2008 – Plenário e 4480/2010 – 1ª Câmara).

Além da análise direta a respeito do atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU, presente em registros específicos deste Relatório de auditoria, a Unidade também foi avaliada acerca dos Controles Internos Administrativos existentes para o acompanhamento e a adoção de providências para as deliberações dos Órgãos de Controle Externo e Interno.

A análise realizada verificou que a Secretaria Nacional de Habitação possui rotinas definidas para o acompanhamento das demandas dos órgãos de controle, mantendo em banco de dados específico as informações sobre cada demanda recebida. Considerando o grande volume de recursos geridos pela SNH e a importância estratégica do Programa Minha Casa Minha Vida, elementos que também ampliam a atuação dos órgãos de controle sobre as atividades da Unidade, é importante que a SNH discipline em normativo interno os procedimentos, setores e rotinas responsáveis pelo acompanhamento e atendimento às demandas dos órgãos de controle, inclusive para manter a continuidade das atividades em caso de mudança dos gestores da Unidade.

## **2.15 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

Na avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU, foi considerada a seguinte questão de auditoria:



A Secretaria Nacional de Habitação - SNH, incluindo também a gestão que realiza do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU especialmente quanto: à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade, ao fortalecimento do controle interno administrativo?

A metodologia consistiu no levantamento das recomendações pendentes de atendimento das auditorias de gestão realizadas em 2011 (contas de 2010) e 2012 (contas de 2011). A seguir apresentamos os resultados obtidos:

**Secretaria Nacional de Habitação - O Quadro abaixo mostra os resultados da análise:**

<b>Constatações</b>	<b>Relatório 201108967 (Auditoria 2011)</b>	<b>Relatório 201203970 (Auditoria 2012)</b>
Atendidas	8	3
Pendentes s/ impacto na gestão	2	4
Pendentes c/ impacto na gestão	-	-

Para uma melhor verificação das áreas de atuação da Unidade que estão tendo problemas para atender as recomendações formuladas para as respectivas constatações, apresentamos a seguir a lista das constatações referentes a problemas identificadas nas auditorias passadas e que se referem a falhas que ainda não foram sanadas pela Unidade nas gestões seguintes:

**a) Relatório 201108967 (Auditoria 2011)**

a.1) Constatações pendentes de atendimento sem impacto na gestão:

- 1.2.3.9 - Falta de atendimento a recomendações de relatórios anteriores;
- 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;

**b) Relatório 201203970 (Auditoria 2012)**

b.1) Constatações pendentes de atendimento sem impacto na gestão:

- 1.1.3.2 - Improriedades nos contratos de repasse constatadas em 2007 e ainda não sanadas;
- 1.1.11.2 - 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 - 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 - Manutenção de elevada quantidade de contratos com problemas ao longo dos exercícios 2009, 2010 e 2011.

Diante do resultado apresentado, verificamos que, dos problemas identificados nas auditorias realizadas em 2011 e 2012 e que ainda estão pendentes, poderão ter melhorias com os resultados da atuação do Grupo de Trabalho (GT) criado pela Portaria nº 273 de 17/06/2013, com a participação de representantes de todas as Secretarias Finalísticas e da Secretaria Executiva com o objetivo de realizar diagnóstico e propor mecanismos de controle de acompanhamento da execução de transferências voluntárias operacionalizadas pela CAIXA na função de Mandatária da União.

Na opinião desta Controladoria, é necessário que todas as Unidades participantes do referido GT envidem os esforços necessários para o que Ministério implante mecanismos de detecção e atuação tempestiva no caso de ocorrência desses tipos de problemas, ou os mesmos voltarão a ser verificados pela CGU, haja vista que as áreas de avaliação definidas pelo TCU para as auditorias de contas não passam por grandes alterações ao longo dos exercícios.

**Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social** – O Relatório de Auditoria nº 201203973, referente à Auditoria das Contas de 2011, apresentou apenas uma Constatação, relativa à apresentação das informações no Relatório de Gestão da Unidade. (item 2.1.2.1 - 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).

Verificamos que os problemas verificados na auditoria anterior não foram totalmente sanados, tendo em vista a nova ocorrência de constatação relativa a incompletude das informações divulgadas no Relatório de Gestão do FNHIS, constante da segunda parte deste Relatório de Auditoria.

**Fundo de Arrendamento Residencial** – O Relatório de Auditoria nº 201203982, referente à Auditoria das Contas de 2011, apresentou duas Constatações sobre o FAR:

- Item 6.1.2.2 - Improriedades verificadas no relatório de gestão quanto às informações apresentadas e os resultados atingidos nos programas e ações sob a sua responsabilidade;
- Item 6.1.3.1 - Verificação da aquisição de unidades por preço superior aos limites estabelecidos para o programa minha casa minha vida.

As duas constatações foram sanadas, com o atendimento pleno das recomendações formuladas pela CGU para os dois casos, sendo que na auditoria das contas de 2012 não houve Constatação a respeito da gestão do FAR.

## 2.16 Ocorrência 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, 19 de Julho de 2013.

---

## Achados da Auditoria - nº 201305695

### 1 Moradia Digna

#### 1.1 Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários

##### 1.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

###### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

### IMPLEMENTAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES DO TCU NO EXERCÍCIO

#### Fato

Em pesquisa realizada no sitio eletrônico do TCU a respeito de deliberações contendo recomendações ou determinações do Tribunal **para atuação da CGU** em assuntos relacionados às atividades da Secretaria Nacional de Habitação, verificou-se a ocorrência do seguinte Acórdão listado na tabela a seguir, na qual também estão listadas as providências adotadas por parte deste Órgão de Controle Interno:

Acórdão	Unidade do MCidaes	Determinações	Providências da CGU
ACÓRDÃO Nº 3766/2012 - TCU - 1ª Câmara	SNH	<p>1.6. Determinar ao Ministério das Cidades que adote providências com vistas à apuração integral das impropriedades elencadas na representação, <b>relativas ao Contrato de Repasse 0193198-31 (Siafi 566492)</b>, celebrado com o Município de Cascavel/CE, devendo, inclusive, instaurar processo de tomada de contas especial, se necessário, remetendo à Secretaria Federal de Controle Interno, no prazo de 60 (sessenta) dias, sem prejuízo de encaminhar a este Tribunal as informações sobre as conclusões e providências adotadas.</p> <p>1.7. <b>Determinar à Secretaria Federal de Controle Interno</b> que adote as providências a seu cargo no sentido de remeter a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias após o seu recebimento, a tomada de contas especial referida</p>	<p>A determinação à CGU é para que seja remetida ao TCU, no prazo de 60 dias, a TCE caso venha a ser instaurada. A esse respeito, a Caixa informou, por meio do Ofício nº 2820/2012/SN DE REPASSES, de 23/11/2012, que adotou as providências necessárias com vistas à devolução dos recursos do contrato em função da execução da obra fora dos padrões previstos e utilização de material de baixa qualidade. Entretanto, tendo em vista que a responsável pelo encaminhamento de TCE ao TCU é da Coordenação DPTCE, entendemos não haver pendências envolvendo a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades.</p>





		no item anterior, caso a mesma venha a ser instaurada.	
--	--	--	--

Em pesquisa às deliberações do TCU contendo recomendações ou determinações **para atuação da SNH**, verificou-se que, apenas no caso abaixo listado, não houve a apresentação, por parte da Unidade, das providências adotadas no Relatório de Gestão:

Acórdão	Unidade	Determinações	Observação
ACÓRDÃO 9188/2012 Ata 44/2012 Segunda Câmara	SNH	<p>1.7. Determinações:</p> <p>1.7.1. à <b>Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades</b> que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência desta deliberação, encaminhe a este Tribunal:</p> <p>1.7.1.1. cronograma atualizado de execução das obras do Programa Minha Casa Minha Vida para município com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Estado do Tocantins, bem como dos valores repassados às instituições financeiras envolvidas;</p> <p>1.7.1.2. parecer sobre as providências adotadas pelo Estado do Tocantins e pelo Banco Paulista S.A. para correção das ocorrências apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins em auditoria operacional nas obras do Programa Minha Casa Minha Vida;</p> <p>1.7.1.3. relatórios de visitas técnicas eventualmente realizadas nas obras;</p>	Não verificamos menção a este Acórdão no Relatório de Gestão.

A Unidade foi demandada a apresentar as providências para as determinações do TCU acima listadas, tendo apresentado a seguinte informação à equipe de auditoria por meio da Nota Informativa relativa à Solicitação de Auditoria 201305695/001:

“O acórdão em referência trata de empreendimento do Minha Casa Minha Vida (MCMV) no Estado de Tocantins. Não foi citado no relatório de gestão por um equívoco, o que já foi corrigido e inserido no Sistema disponibilizado do TCU.”

Posteriormente, o Ofício nº 2469/2013/GGESTE/SNH/MCIDADES, de 09/07/2013, que encaminhou a Nota Informativa ao Relatório Preliminar de Auditoria de Contas 2012, contendo em seu “Anexo A” o quadro ausente o Relatório de Gestão da Unidade que trata a respeito do ACÓRDÃO 9188/2012 Ata 44/2012 – 2ª Câmara. De modo a complementar o conteúdo de Relatório de Gestão, transcrevemos a seguir o quadro contido no referido Anexo:



<b>Unidade Jurisdicionada</b>					
<b>Denominação Completa</b>					<b>Código SIORG</b>
Secretaria Nacional de Habitação					
<b>Deliberações do TCU</b>					
<b>Deliberações Expedidas pelo TCU</b>					
<b>Ordem</b>	<b>Processo</b>	<b>Acórdão</b>	<b>Item</b>	<b>Tipo</b>	<b>Comunicação Expedida</b>
002	000.152/2012-9	AC-9188-44/12-2C	1.7.1	DE	Ofício nº 1115/2012-TCU/SECEX-TO
<b>Órgão/Entidade Objeto da Determinação e/ou Recomendação</b>					<b>Código SIORG</b>
Ministério das Cidades					042672
<b>Descrição da Deliberação</b>					
<p>Determinar à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência desta deliberação, encaminhe a este tribunal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cronograma atualizado de execução das obras do Programa Minha Casa Minha Vida para município com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Estado do Tocantins, bem como dos valores repassados às instituições financeiras envolvidas;</li> <li>• Parecer sobre as providências adotadas pelo Estado do Tocantins e pelo Banco Paulista S.A. para correção das ocorrências apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins em auditoria operacional nas obras do Programa Minha Casa Minha Vida;</li> <li>• Relatórios de visitas técnicas eventualmente realizadas nas obras.</li> </ul>					
<b>Justificativa Apresentada pelo seu não Cumprimento</b>					
<b>Setor Responsável pela Implementação</b>					<b>Código SIORG</b>
Departamento de Produção Habitacional					
<b>Justificativa para o seu não Cumprimento:</b>					
<p>O Ofício nº 1115/2012-TCU/SECEX-TO, que comunica à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades as determinações contidas no Acórdão 9188-44/12-2C, data de 07/12/2012 e foi recebido neste ministério em 13/12/2012, não havendo tempo hábil, ainda no mesmo exercício, para atendimento das providências relacionadas. Além disso, até o final do exercício haviam transcorrido 18 dos 90 dias concedidos como prazo para encaminhamento das informações e documentos solicitados no Acórdão.</p>					
<b>Análise Crítica dos Fatores Positivos/Negativos que Facilitaram/Prejudicaram a Adoção de Providências pelo Gestor</b>					
<p>As informações e documentos solicitados foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado do Tocantins por meio do Ofício nº 000098/2013/GM/MCIDADES, de 18 de março de 2013, que tem como anexos a Nota Técnica nº 105/2012/DHAB/SNH/MCIDADES, de 14/03/2013, a relação do percentual de obras referente ao mês de janeiro/2013, a relação dos valores repassados às instituições financeiras no âmbito do PMCMV por meio de oferta pública de recursos e dos valores de investimento por município, o relatório atualizado de visita técnica das instituições financeiras e os termos aditivos aos TACs firmados entre as partes.</p>					



## 1.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

### 1.1.2.1 INFORMAÇÃO

#### ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DA CGU

##### Fato

Este item apresenta uma análise quanto ao atendimento, por parte da Secretaria Nacional de Habitação, das recomendações emanadas pela CGU no Relatório de Auditoria nº 201203970, referente à Auditoria Anual de Contas do exercício 2011. De acordo com as informações e providências apresentadas no Plano de Providências da Unidade e do Relatório de Gestão do exercício 2012, a situação atual verificada é a seguinte:

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório (número e descrição sumária)	Situação Atual das recomendações
201203970	1.1.3.2 - IMPROPRIEDADES NOS CONTRATOS DE REPASSE CONSTATADAS EM 2007 E AINDA NÃO SANADAS	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão
	1.1.8.1 - IMPROPRIEDADES VERIFICADAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO QUANTO ÀS INFORMAÇÕES APRESENTADAS E OS RESULTADOS ATINGIDOS NOS PROGRAMAS E AÇÕES SOB A SUA RESPONSABILIDADE	Atendida
	1.1.9.1 - 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	Atendida
	1.1.11.1 - NÃO ATENDIMENTO DO CONTEÚDO ESPECÍFICO EXIGIDO NO RELATÓRIO DE GESTÃO	Atendida
	1.1.11.2 - 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	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão
	1.1.11.4 - ATUAÇÃO INEFICIENTE DA SNH EM RELAÇÃO À CAIXA, GERANDO GRANDE QUANTIDADE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA SITUAÇÃO DE “A APROVAR” E “A COMPROVAR”	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão
	1.1.11.6 - MANUTENÇÃO DE ELEVADA QUANTIDADE DE CONTRATOS COM PROBLEMAS AO LONGO DOS EXERCÍCIOS 2009, 2010 E 2011	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão

A Constatação 1.1.3.2 trata de problemas em contratos de repasse firmados em 2007 e que permaneciam pendentes de solução na época da auditoria. Para os contratos dos municípios de Olinda/PE e Paulista/PE, de acordo com as informações apresentadas



pela CAIXA anexas ao Plano de Providências da SNH, as pendências identificadas pela CGU se encontram sanadas. Para o caso do Município de Embu/SP, a informação apresentada pela CAIXA anexa ao Plano de Providências da SNH informa que o Município deveria se reunir com o gestor para encontrar solução para o prosseguimento e finalização do contrato. Posteriormente, em resposta ao relatório Preliminar de Auditoria, encaminhada pelo Ofício nº 2469/2013/GGESTE/SNH/MCIDADES, de 09/07/2013, foi informado que:

*Em relação ao município de Embu das Artes (constatação 1.1.3.2 – impropriedades nos contratos de repasse constatadas em 2007 e ainda não sanadas) cabe complementar as informações já prestadas por esta Secretaria: A SNH, por meio do Ofício nº 1133/2013/DUAP/SNH/MCIDADES, de 09/04/2013, informou à CGU sobre as providências adotadas em relação às supostas irregularidades ocorridas na execução do Contrato de Repasse nº 0192873-95, tendo por base as informações prestadas pela CAIXA e pela Prefeitura Municipal de Embu das Artes.*

*A Controladoria, por meio do Ofício nº 18111/2013/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 19/06/2013, informou ter verificado que houve manifestação somente em relação aos apontamentos referentes a pagamento por serviços não executados e de alteração contratual com aumento de quantitativo em itens com valores superiores aos do SINAPI, e que restaram pendentes os pontos relativos à existência de itens com quantidades incompatíveis com as necessidades da obra e falhas na fiscalização por parte da Prefeitura. Outrossim, solicitou o encaminhamento da documentação enviada pela Prefeitura e informações adicionais quanto ao cálculo efetuado pela CAIXA quanto ao montante a ser ressarcido ou compensado ao erário, com a consequente comprovação de sua concretização, bem como manifestação da SNH quanto aos apontamentos da Nota Técnica nº 2.663/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 07/12/2012, que ainda se encontram pendentes.*

*Objetivando o atendimento da referida demanda, a SNH, por meio do Ofício nº 002431/2013, de 04/07/2013, solicitou à Superintendência Nacional de Programas de Repasses da CAIXA que preste as informações requeridas.*

*Cumprir informar também que, em atendimento a recomendação da CGU, foram enviadas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo cópias do Relatório de Fiscalização e da Nota Técnica nº 2.663/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, de 07/12/2012, que dizem respeito à execução do contrato de repasse em referência. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio do Ofício C.CCM nº 1670/2013, de 26/06/2013, informou que o assunto – licitação, concorrência e contratação da empresa Construtora Etama Ltda. para a execução de serviços de urbanização e canalização de córregos - já vem sendo objeto do Processo TC-031610/026/06 daquela Corte de Contas, inclusive com acórdão que julgou irregulares a licitação e o contrato, e ilegal o ato ordenador das despesas, com imposição de multa e outro que acolheu recurso ordinário contra a referida decisão e negou-lhe provimento.”*

Para o Município de Belém, houve comprovação apenas para a constatação a respeito do não pagamento do auxílio-moradia com recursos do contrato de repasse. Portanto, faltam a comprovação das informações apresentadas para os seguintes pontos:

- o equívoco da CGU em relação à constatação de divergência entre o projeto aprovado e o contratado, e também em relação a elevação indevida dos custos dos serviços inicialmente analisados pela CAIXA;



- as orientações realizadas à Prefeitura Municipal responsável pelo trabalho técnico social no sentido de enfatizar a atuação da equipe junto aos beneficiários diretos e indiretos.

Informamos ainda que, para os casos de Embu das Artes/SP e Belém/PA, o monitoramento das providências adotadas passará a ser realizado exclusivamente por meio de outras atividades de acompanhamento da gestão da SNH, e não mais pela auditoria de contas.

As Constatações nº 1.1.8.1 e 1.1.11.1 foram consideradas atendidas. Em ambos os casos, verificamos uma melhoria na divulgação dos resultados no Relatório de Gestão de 2012 em relação ao exercício anterior. Para a Constatação 1.1.9.1, considerando que todos os produtos contratados foram entregues e que a Unidade afirmou no Relatório de Gestão de 2012 que os Produtos entregues estavam de acordo com o que foi contratado, a situação da Constatação foi alterada para “atendida”.

As Constatações nº 1.1.11.2 e 1.1.11.4 foram consideradas pendentes de atendimento devido ao fato das providências implementadas ainda estarem em andamento, no caso, o Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 273 de 17/06/2013, com a participação de representantes de todas as Secretarias Finalísticas e da Secretaria Executiva com o objetivo de realizar diagnóstico e propor mecanismos de controle de acompanhamento da execução de transferências voluntárias operacionalizadas pela CAIXA na função de Mandatária da União. A Unidade também levou ao conhecimento da CAIXA os problemas detectados pela equipe de auditoria, além de Solicitação formal à Secretaria Executiva, para revisão do contrato da CAIXA visando à implementação de rotinas específicas para o monitoramento e tratamento das prestações de contas nos prazos legais, assunto que também poderá ser tratado no referido Grupo de trabalho.

Acerca dessas Constatações, a resposta encaminhada pela Unidade para o Relatório Preliminar de Auditoria de Contas acrescentou as seguintes informações:

*Quanto as Constatações nº 1.1.11.2 e 1.1.11.4, além do Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 273 de 17/06/2013, com a participação de representantes de todas as Secretarias Finalísticas e da Secretaria Executiva, a SNH está buscando a implementação de rotinas específicas para o monitoramento e tratamento das prestações de contas nos prazos legais. A CAIXA foi notificada por meio dos Ofícios 828/2013/SNH/MCIDADES e 872/2013/SNH/MCIDADES com relação aos procedimentos adotados para os contratos em processo de tomada de contas especial, assim como, os contratos com prestação de contas pendentes.*

*Até o momento, a CAIXA se manifestou por meio do Ofício nº 794/2013/SN de repasses. A SNH está analisando as pendências ainda existentes para novas deliberações em conjunto com a Mandatária.*

A Constatação 1.1.11.6 trata a respeito de problemas verificados em obras executadas por meio de contratos de repasse, em sua maioria não integrantes do PAC. A Unidade informou providências visando a melhoria dos controles internos no que se refere ao monitoramento da situação das transferências de recursos e acompanhamento de obras, sendo que foi informado a respeito da implantação do SACI – Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos, e a formulação do Termo de Cooperação Técnica, com procedimentos a serem adotados pelo Sistema



CONFEA/CREAs em relação ao monitoramento das obras executadas com recursos do Ministério das Cidades.

Para esta constatação foi ainda citada a realização de parcerias com os Tomadores de Recursos visando o aprimoramento do Desenvolvimento Institucional. Também podemos citar como providência adotada para o caso o Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 273 de 17/06/2013, com a participação de representantes de todas as Secretarias Finalísticas.

As providências que estão sendo adotadas pela Unidade são importantes para o aprimoramento dos controles internos, entretanto, como os resultados dessas medidas só poderão ser verificados em longo prazo considera-se o atendimento parcial.

### **1.1.3 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS**

#### **1.1.3.1 INFORMAÇÃO**

#### **AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS EM RELAÇÃO AO ACOMPANHAMENTO E O ATENDIMENTO DAS DETERMINAÇÕES/RECOMENDAÇÕES DO TCU E DA CGU**

##### **Fato**

##### **Avaliação dos Controles Internos Administrativos em relação ao acompanhamento e o atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU**

Além da análise direta a respeito do atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU, presente em registros específicos deste Relatório de auditoria, a Unidade também foi avaliada acerca dos Controles Internos Administrativos existentes para o acompanhamento e a adoção de providências para as deliberações dos Órgãos de Controle Externo e Interno.

Por meio de Solicitação de Auditoria, foram feitos dez questionamentos específicos a respeito da rotina de atendimento às determinações/recomendações do TCU e da CGU, buscando informações sobre: a existência na UJ de rotinas/procedimentos/manuais para o acompanhamento; a definição dos setores e pessoal responsáveis pelo atendimento em normativos internos e no organograma da Unidade; a existência de avaliação de riscos ou a definição de indicadores para o acompanhamento deste processo. Apresentamos a seguir os questionamentos e as respostas apresentadas pela SNH por meio do Ofício nº 1377/2013/GGEST/SNH/MCIDADES, de 26/04/2013 (em fonte itálica):

##### **a) A UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU?**

*A SNH mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das determinações/recomendações dos órgãos de controle. A Gerência de Gestão da SNH ligada ao Gabinete da SNH monitora e acompanha as demandas do TCU e CGU. O Departamento de Produção de Habitacional (DHAB) possui equipe própria devido ao volume de operações envolvidas, assim como o Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP)*

*O Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários o acompanhamento e atendimento das determinações/recomendações do TCU*



e da CGU se encontra a cargo da equipe de Controle Interno, formada por um Especialista em Infraestrutura Sênior (Coordenador), um Arquiteto (Assessor), um Analista de Infraestrutura e um advogado.

O acompanhamento das ações necessárias ao atendimento das determinações e recomendações dos citados órgãos de controle é feito por meio de um banco de dados desenvolvido pelo referido Assessor (A\_Proce.odt), no qual são registradas, dentre outras, as seguintes informações:

- Número do processo;
- Unidade(s) da Federação (Município(s) e Estado(s));
- Data de entrada no MCidades, na SNH e na área de controle do DUAP;
- Prazo para atendimento;
- Interessado (órgão de origem da demanda);
- Documento mediante o qual a demanda foi solicitada (ofício, relatório, etc.);
- Assunto, seu detalhamento e informações relevantes ao caso;
- Identificação dos contratos envolvidos;
- Documentos expedidos e recebidos a respeito do assunto de que trata o registro, seus respectivos destinatários, datas e resumos de conteúdo.

O sistema SACI também possui uma tela de registros destinados ao controle, que ainda não está sendo utilizado por esta área por carecer de aprimoramentos quanto à origem registro e acompanhamento das demandas, porém é necessária solução de Tecnologia de Informação mais complexa, em face do grande número de variáveis que as demandas dos órgãos de controle comportam.

**b) Estão definidos em normativos internos os responsáveis pelo processo relativo ao controle das determinações/recomendações do TCU e da CGU por parte da UJ?**

*Não existe um normativo interno específico para a UJ no que concerne ao processo relativo ao controle das determinações/recomendações do TCU e da CGU. O Decreto nº 3591 de 06/09/2000 dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.*

**c) Existe identificação de riscos no que concerne ao tempestivo atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU por parte da UJ?**

*A UJ busca atender ou esclarecer todas as determinações/recomendações dos órgãos de controle objetivando sempre a aprimorar o processo de suas ações*

**d) São tomadas medidas compatíveis conforme a avaliação de riscos no processo?**

*Sim.*

**e) Existem indicadores de gestão monitorando o processo?**

*Não.*

**f) existem regimento/estatuto e organograma adequados, em que conste a necessidade de a UJ acompanhar o cumprimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU e a definição de responsabilidades de forma clara e que satisfaça plenamente as necessidades da organização (ambiente de controle)?**



*O Decreto nº 3591 de 06/09/2000 dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.*

**g) existem manuais de rotinas/procedimentos claramente determinados que considerem as funções a serem desempenhadas pelo setor responsável pela acompanhar o atendimento das determinações/recomendações do TCU e da CGU (ambiente de controle).**

**h) as ações, procedimentos e instruções foram disciplinados e formalizados por meio de instrumentos (normas e manuais) eficazes e específicos, de forma clara e objetiva, emitidos por autoridade competente (ambiente de controle).**

**i) há definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo (Ambiente de Controle).**

*g, h, i – Não existem manuais de rotinas/procedimentos de atendimentos das demandas do TCU e CGU. Mas o MCidades sempre que possível viabiliza cursos ou palestras aos seus servidores para definir, atualizar e aprimorar os procedimentos para atender as referidas demandas.*

**j) existem Indicadores de Desempenho para os processos críticos da UJ (avaliação de risco e procedimentos de controle).**

*Não.*

De acordo com as respostas apresentadas, verificou-se que a Secretaria Nacional de Habitação possui rotinas definidas para o acompanhamento das demandas dos órgãos de controle, mantendo em banco de dados específico as informações sobre cada demanda recebida. Considerando o grande volume de recursos geridos pela SNH e a importância estratégica do Programa Minha Casa Minha Vida, elementos que também ampliam a atuação dos órgãos de controle sobre as atividades da Unidade, é importante que a SNH discipline em normativo interno os procedimentos, setores e rotinas responsáveis pelo acompanhamento e atendimento às demandas dos órgãos de controle, inclusive para manter a continuidade das atividades em caso de mudança dos gestores da Unidade.

Em relação aos demais aspectos questionados, de acordo com as resposta apresentadas, verificou-se que esses elementos de controle não se encontram implantados na Unidade. Acreditamos que, dentro das possibilidades da Unidade, a partir da normatização das atividades relacionadas ao acompanhamento e atendimento das demandas dos órgãos de controle, poderiam ser criados parâmetros para acompanhar e alertar os responsáveis quanto ao atendimento dessas demandas, de modo a evitar que a Unidade deixe realizar o atendimento nos prazos determinados.

## **1.1.4 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

### **1.1.4.1 CONSTATAÇÃO**

#### **ACOMPANHAMENTO PRECÁRIO DAS AÇÕES DO CONVÊNIO Nº 757937/2011**

##### **Fato**





O convênio n.º 757937/2011 (processo n.º 80000.030206/2011-64), firmado entre o Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Habitação, e a Fundação João Pinheiro, para a definição de indicadores para o déficit habitacional, foi assinado no dia 12/12/2011, com vigência inicial de 12 meses. Posteriormente, sua vigência foi prorrogada para 08/03/2013.

A cláusula terceira do referido convênio trata das “obrigações da conveniente” e preconiza que a Fundação João Pinheiro deve apresentar, a cada 4 (quatro) meses, relatório de monitoramento das atividades do Convênio, estabelecidas no Plano de Trabalho.

Em análise ao referido processo não foram encontrados os relatórios de monitoramento previstos e nem tampouco cobrança por parte da Unidade concedente de tais relatórios.

Embora seja obrigação da concedente acompanhar o cumprimento das metas (Art. 54 da Portaria n.º 127/2008) e conste no termo de convênio a obrigação do conveniente apresentar relatórios de monitoramento das atividades do convênio, não consta no processo a comprovação desse acompanhamento.

Considerando que algumas etapas das metas (1 e 2) previstas no Plano de Trabalho, de acordo com o cronograma previsto, já deveriam ter sido executadas, foi solicitado à Unidade informar se as etapas previstas estavam sendo cumpridas, bem como os mecanismos que estavam sendo utilizados para acompanhar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos.

Em resposta, a Unidade, por meio do Ofício n.º 003985/2012/GGEST/SNH/MCIDADES, de 07/12/2012, informou que:

*“Devido a atrasos no cronograma de divulgação dos dados referentes ao Censo de 2010, por parte do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especificamente à variável “identificação da família”, que foi divulgada apenas em 17/10/2012. Dessa forma, a Meta 1 encontra-se em processo de finalização (conforme já mencionado no esclarecimento do item a).*

*Ressalta-se também que o cronograma das demais etapas encontra-se em fase de reformulação por solicitação da Conveniente, em consequência desse atraso, incluindo a necessidade de adequação das parcelas do cronograma de desembolso.”*

Embora a Unidade alegue que houve atrasos que prejudicaram a meta 1, verifica-se no SICONV que o conveniente já realizou licitações e contratações. Dessa forma, as ações e atividades já executadas deveriam estar sendo acompanhadas pela SNH por meio dos relatórios de monitoramento das atividades.

É importante que o acompanhamento seja feito concomitantemente à execução das atividades, de forma a assegurar que no final os resultados sejam atingidos tempestivamente e conforme previsto no convênio garantindo a boa e regular aplicação dos recursos transferidos.

Posteriormente a Unidade, por meio do Memorando n.º 1120/2013/SNH/MCIDADES, de 08/03/2013, informou que: *“...iremos revisar a forma de acompanhamento das prestações de contas dos objetos do convênio, pois o foco está direcionado no resultado*



*(produto). Já foi solicitado ao Convenente o relatório de atividades para o acompanhamento ser simultâneo a execução das etapas.”*

## **Causa**

A Unidade não cobrou os relatórios de monitoramento alegando que as metas ainda não terem sido concluídas.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade, por meio do Ofício n.º 2469/2013/GGEST/SNH/MCIDADES, de 09/07/2013, complementou os esclarecimentos apresentados inicialmente, informando que: “*A continuidade da execução do referido Convênio está condicionada à regularização da contrapartida do CONVENENTE. A formalização do termo aditivo a finalidade de sanar essa pendência está na etapa final.*”

## **Análise do Controle Interno**

Considerando a informação apresentada pela Unidade de que a pendência será regularizada mantém-se o registro desse fato para acompanhamento da sua conclusão no Plano de Providências Permanente.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomenda-se a Unidade que cobre do Convenente o cumprimento de todas as obrigações previstas no Termo de Convênio, especialmente àquelas referentes ao monitoramento da execução do convênio, aplicando os dispositivos previstos em caso de descumprimento.

## **1.1.4.2 CONSTATAÇÃO**

### **UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE CONTRAPARTIDA PARA PAGAMENTO DE DESPESAS COM SERVIDOR PÚBLICO**

#### **Fato**

Trata-se do convênio n.º 757937/2011, firmado entre o Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Habitação, e a Fundação João Pinheiro, tendo como objeto a realização de estimativas para os indicadores de Déficit Habitacional e de Inadequação de Domicílios 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 - FJP adotada como indicador de contexto para os programas habitacionais do Ministério das Cidades, conforme Plano de Trabalho aprovado.



Em análise ao Plano de Trabalho referente ao citado convênio verificou-se que o valor total para o desenvolvimento do objeto do convênio foi de R\$ 400.000,00, sendo R\$ 310.000,00 provenientes do Ministério das Cidades e R\$ 90.000,00 de recursos de contrapartida, sendo que este último recurso seria disponibilizado em serviços por meio da alocação de equipe permanente de pesquisadores da FJP.

O PARECER CONJUR/MINISTÉRIO DAS CIDADES N° 563/2011, que analisou a possibilidade de assinatura do convênio, alertou à área técnica, nos itens 29 a 33 daquele documento, sobre a necessidade de observar o Art. 39 da Portaria n° 127/2008, pois estava previsto no Plano de Trabalho a previsão de realização de despesa com Equipe Permanente de Pesquisadores.

O referido Art.39 da Portaria n° 127/2008, preconiza que:

*“O convênio ou contrato de repasse deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:*

...

*II – pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;*

...”

Em análise à LDO, referente ao exercício 2011, verifica-se que existem exceções à vedação do art. 39 Portaria n° 127/2008, quais sejam:

*“... o pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado, quando os contratados se encontrem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem da inexistência de incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, desde que:*

*a) esteja previsto em legislação específica; ou*

*b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:*

*1. com recursos repassados às organizações sociais, nos termos dos respectivos contratos de gestão; ou*

*2. realizados por professores universitários na situação prevista na alínea “b” do inciso XVI do art. 37 da Constituição;”*

Em relação ao pagamento a servidor ou empregado público com recursos de transferência, o Manual de Orientações e Normas ao Conveniente para Prestação de Contas de Convênio e Contrato de Repasse Federal do Tribunal de Contas da União, apresenta o seguinte posicionamento:

*“Como parte de suas obrigações, o conveniente deve disponibilizar seu quadro de pessoal para o cumprimento do objeto do convênio. Desse modo, não é possível usar os recursos transferidos para pagamento de remuneração extra a esses servidores.*



*O desrespeito a essa proibição pode implicar a obrigação de o gestor restituir os valores pagos, devidamente atualizados.”*

Nesse mesmo sentido pode-se citar um trecho do Acórdão TCU n.º 6729/2009, que trata do assunto em questão:

*23. É cediço que o convênio se caracteriza como um instrumento que viabiliza a transferência de valores públicos para a execução de programa de trabalho, projeto ou atividade de interesse recíproco dos partícipes, em regime de mútua cooperação, nos termos do artigo 1º, § 1º, inciso I, da IN STN nº 1/97. Nesse sentido, o ajuste atribui obrigações para ambos os partícipes com vistas ao alcance do objetivo comum, sendo possível que a Entidade conveniente converta sua contrapartida em fornecimento de bens ou serviços, desde que economicamente mensuráveis (artigo 2º, § 2º, da IN STN nº 1/97).*

*24. A utilização de recursos da contrapartida para arcar com o pagamento de salários a funcionários que integram o quadro de pessoal da Prefeitura descaracterizaria a mútua cooperação entre as partes envolvidas, conforme exigido na avença. Despesas dessa natureza, por serem regularmente efetuadas pela Entidade conveniente (os salários seriam pagos independente do convênio), não podem ser apropriadas como despesas relativas à contrapartida, sob pena de transformar o convênio em simples repasse de recursos federais.*

Contrariando a legislação citada e também a recomendação da CONJUR o Plano de Trabalho foi aprovado constando como recursos de contrapartida a alocação de equipe permanente de pesquisadores.

Sobre o assunto, a Unidade, por meio do Ofício n.º 003985/2012/GGEST/SNH/MCIDADES, de 07/12/2012, apresentou os seguintes esclarecimentos:

*Cabe esclarecer que a Equipe Permanente de Pesquisadores faz parte do corpo da Fundação João Pinheiro e foi aprovada como contrapartida e deverá ser aferida quando a referida Fundação apresentar a prestação de contas referente ao desembolso da Parcela 1, a qual está em processo de finalização.*

*O item 15 do Parecer nº 01 /2011/DICT/SNH/MCidades, às fls. 177 – 181 do processo nº 80000.030206/2011-64, tratou especificamente das contratações previstas no Plano de Trabalho, citando que as contratações de servidor público de qualquer esfera governamental é enfaticamente desencorajadas e, se assim for necessário, deve-se se cercar de todos instrumentos que tratam da exceção de tal contratação, ou seja, existência de lei específica e autorização dos órgãos, conforme exige a Lei 12.309 de 08 de agosto de 2010 e previsões na Lei 8.666.*

*O Parecer ressalta que os documentos comprobatórios devem constar na prestação de contas ao final da vigência do convênio.*

Considerando que a Fundação João Pinheiro é uma Fundação de Direito Público, sem fins lucrativos; considerando que a Unidade, em sua resposta, confirmou que a equipe permanente de pesquisadores faz parte do corpo da fundação e que, portanto são servidores públicos; considerando que a Unidade não apresentou informações que pudessem enquadrar a situação verificada dentro das exceções previstas na LDO;



constata-se que a Unidade aceitou indevidamente a inclusão dessas despesas como recursos de contrapartida.

Sobre o assunto, a Unidade, por meio do Memorando nº 1120/2013/SNH/MCIDADES, de 08/03/2013, informou que:

*Tendo como finalidade esclarecer e solucionar a constatação apontada por esta Controladoria foi elaborado uma nota contextualizando o processo de análise e aprovação da celebração do Convênio 757937/2011 (processo 80000.030206/2011-64).*

*No item 29 do Parecer CONJUR/MCIDADES nº 563/2011 foi observado à previsão de realização de despesa com Equipe Permanente de Pesquisadores, contratação de Consultores Externos, contratação de Assistentes de Pesquisa e contratação de equipe de especialistas.*

*Sendo que em relação às despesas relativas à equipe permanente de Pesquisadores e Assistentes de Pesquisa, a CONJUR destacou as vedações de pagamento a servidor ou empregado público – integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta – dispostas na Portaria Interministerial MF/MPOG/CGU nº 127/2008, (art 39 da referida Portaria). Assim como, também apresentou com a Lei 12.309, de 08 de agosto de 2010, trata do referido assunto em seu Art. 20. A Lei 12.309/2011 (LDO 2011) dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências,*

*Em sua análise, a CONJUR conclui para a impossibilidade de destinar recursos do Convênio para fazer face ao pagamento da mão de obra definida como Equipe Permanente de Pesquisadores e Assistentes de Pesquisa sejam servidores ou empregados da Fundação João Pinheiro (item 33 do Parecer 563/2011).*

*Outros apontamentos em relação à contratação de Consultores foram elucidados ao longo do parecer.*

*Dando prosseguimento ao trâmite burocrático a área técnica da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) buscou esclarecer e solucionar as pendências constatadas no Plano de Trabalho do Convênio em tela, por meio do Parecer nº01/2011/DICT/SNH/MCIDADES de 21 de outubro de 2011. O item 15 desse Parecer trata da questão de contratação abordada pela CONJUR:*

*“Quanto a contratações previstas no Plano de Trabalho, objeto de análise do parecer jurídico em Despacho nº165/2011/DUAP/SNH/MCIDADES, apenas para citar, observa-se que contratações de servidor público de qualquer esfera governamental é enfaticamente desencorajadas e, se assim for necessário, deve-se se cercar de todos instrumentos que excepcionalizam tal contratação, ou seja, existência de lei específica e autorização os órgãos, conforme exige a Lei 12.309 de 08 de agosto de 2010 e previsões na Lei 8.666. O não atendimento desses requisitos legais de contratação é de inteira responsabilidade da Fundação João Pinheiro. Documentos comprobatórios devem constar na sua prestação de contas ao final da vigência do convênio. Este parecer não opina sobre essa questão.”*

*O parecer conclui para aprovação do Plano de Trabalho sob o ponto de vista técnico. Na continuidade do trâmite administrativo, a Fundação João Pinheiro apresentou a Nota Jurídica (SIPRO nº 5209-2060/2011-8) que apresenta manifestação sobre o Parecer CONJUR/MCIDADES nº 563/2011*



e Parecer nº 01/2011/DICT/SNH/MCIDADES entre outros pontos. Cita as orientações constantes na Nota Jurídica NJ/PJ-708/11 e ressalva que esses encaminhamentos não são conflitantes com aqueles realizados pela área jurídica do Ministério das Cidades.

Destaca-se ainda nessa Nota Jurídica, o alerta para a necessidade da observância por parte do CEI/FJP da vedação até 31/12/2011 da “celebração ou prorrogação de convênios que impliquem em despesas para o Estado” (Ofício Circular CCGPGF nº 318/11).

A Nota Técnica nº 22/2011/SNH/MCIDADES, de novembro de 2011, trata também da aprovação do Plano de Trabalho concluindo para a aprovação do referido Plano. O Processo foi submetido novamente à CONJUR para análise. O parecer aprovou a minuta do instrumento convenial e reafirmou a necessidade de serem observadas as vedações dispostas na citada Lei 12.309, de 2010 informadas no Parecer CONJUR/MCIDADES nº 563/2011.

Dessa forma, a SNH realizou todos os procedimentos administrativos para a celebração do Convênio 757937/2011. Passada toda essa fase, na execução do Convênio, a análise do controle interno constatou que a SNH aceitou indevidamente a inclusão dessas despesas como recursos de contrapartida.

Considerando que a aprovação do Convênio foi realizada com a premissa de o Instrumento celebrado está de acordo com a Legislação vigente. Dessa forma, o resumo da aprovação e os esclarecimentos a seguir descritos buscam suprir a lacuna apontada pelo Controle Interno: “a Unidade não apresentou informações que pudessem enquadrar a situação verificada dentro das exceções previstas na LDO” gerando a constatação mencionada.

A Alocação da Equipe Permanente definida no Convênio firmado entre a Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades se refere à contrapartida não financeira desembolsada em forma de serviços prestados por técnicos da referida Fundação, conforme explicado nos próximos parágrafos.

A equipe de servidores da FJP envolvidos diretamente na execução do Convênio são:

- ⇒ Frederico Poley Martins Ferreira – Diretor do Centro de Estatística e Informações – CEI da FJP;
- ⇒ Claudineia Maria da Cruz – Assessora da Diretoria do CEI;
- ⇒ Mauro de Oliveira Pessoa – Coordenador Administrativo e Financeiro do CEI;
- ⇒ Adriana de Miranda-Ribeiro – Coordenadora do Projeto Déficit Habitacional no Brasil;
- ⇒ Raquel de Mattos Viana – Integrante da equipe técnica do Déficit Habitacional no Brasil.

Os servidores acima listados trabalham no projeto, seja na parte administrativa, financeira ou técnica. Além dos servidores, do Centro de Estatística e Informações (CEI), diretamente envolvidos no projeto, há ainda toda a equipe da área meio (parte administrativa, orçamentária e financeira) e jurídica da FJP, que trabalham indiretamente para a execução do referido Convênio.

A forma de aferição da contrapartida está definida na Subcláusula Quarta – Cláusula Quinta do instrumento firmado convênio nº 757937/2011 (processo nº 80000.030206/2011-64), cujo objeto é: ‘realizar estimativas para os indicadores de Déficit Habitacional e de Inadequação de Domicílios 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 FJP adotada como indicador de contexto para os programas habitacionais do Ministério das Cidades':*

*'A contrapartida, no montante de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) correspondente a 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) do valor total será prestada pela Conveniente sob a forma de serviços para a consecução do objeto, sendo aferida mediante demonstrativo mensal contendo a quantidade de horas dedicadas por cada profissional ao objeto do presente, bem como o valor horário, anexo às prestações de contas parciais ou final.'*

*Sendo que para fins de contrapartida do Convênio ora celebrado, são consideradas apenas as horas trabalhadas das servidoras Raquel e Adriana, pois a FJP disponibilizou ambas para trabalharem exclusivamente com o referido Convênio.*

*A forma de aferição da hora técnica será contabilizada como meio período (de 20 horas) de cada uma das duas, pelo prazo de 14 meses, sendo que, o outro meio período também será dedicado ao Convênio.*

*As duas servidoras foram disponibilizadas para tempo integral ao Convênio por possuírem currículo correspondente ao trabalho a ser desenvolvido.*

*A servidora Adriana de Miranda Ribeiro é graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais (1996), mestrado em Tratamento da Informação Espacial pela PUC-Minas (2001) e doutorado em Demografia pelo Cedeplar/UFMG (2007). Tem experiência na área de Demografia, em temas como Fecundidade, Migração e Demografia da Educação. É Pesquisadora em Ciência e Tecnologia desde 2008 e desde 2011 ocupa o cargo de Analista de Pesquisa e Ensino II na Fundação João Pinheiro/MG. Atualmente coordena a pesquisa Déficit Habitacional no Brasil.*

*A servidora Raquel de Mattos Viana possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (2000) e mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2003). Atualmente cursa o doutorado em Demografia no CEDEPLAR/UFMG. Tem experiência na área de planejamento urbano e regional e demografia. Desde 2011 ocupa o cargo de Analista de Pesquisa e Ensino I na Fundação João Pinheiro, onde faz parte da equipe da pesquisa Déficit Habitacional no Brasil.*

*Será considerado o valor do salário bruto pago às servidoras, desconsiderando os encargos patronais, férias ou décimo terceiro salário.*

*O salário da servidora Adriana é de R\$7.000,00 mensal bruto para 40 horas semanais, conforme anexo, sendo que será contabilizado para contrapartida metade desse valor, R\$3.500,00, proporcional a 20 horas semanais de dedicação.*

*Para a servidora Raquel, o cálculo é o mesmo, porém o salário mensal bruto da mesma para 40 horas semanais é de R\$6.000,00 (conforme anexo) e para fins de contrapartida, 20 horas semanais, no valor de R\$3.000,00 mensais.*



*Dessa forma totalizará R\$6.500,00 mensais (R\$3.500,00 + R\$3.000,00), que multiplicado pelo período de 14 meses totalizará R\$91.000,00.*

*A proposta para comprovação da contrapartida é o modelo de declaração de contrapartida em anexo, assim como, documentação da equipe da FJP listada no início desse texto.*

*A nossa proposta é sanar os vícios no Instrumento de Convênio celebrado visto a importância desse trabalho para o Governo Federal, em especial, o Ministério das Cidades responsável pela implementação e acompanhamento da execução da Política Nacional de Habitação. A Fundação João Pinheiro (FJP), em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, tem produzido uma série de estudos – denominados Déficit Habitacional no Brasil – que retratam a questão das necessidades habitacionais no país, subsidiando a política habitacional.*

*O Déficit Habitacional é um indicador de contexto fornecendo informações amplas sob a ótica de várias políticas, pois é amplo no seu escopo, multidimensional e multivariado.*

*Os estudos sobre o Déficit Habitacional no Brasil utilizam a metodologia originalmente elaborada pela Fundação João Pinheiro, a qual se baseia em um conceito amplo de necessidades habitacionais que engloba duas vertentes: o déficit habitacional (que se refere à necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais de habitação detectados em certo momento); e a inadequação de domicílios (que por sua vez se refere às especificidades internas do estoque urbano de habitações, de modo que seu dimensionamento visa colaborar ao desenho de políticas públicas voltadas para a melhoria dos domicílios existentes).*

*Após essa contextualização da aprovação do Convênio 757937/2011 – processo 80000.030206/2011-64 – procuramos a Controladoria Geral da União para buscar entendimento do problema. Pois, a área técnica não conseguia visualizar os impedimentos apontados pela CGU na contrapartida aprovada.*

*Como proposta para equacionar o tema, iremos consultar a Fundação João Pinheiro em reunião a ser realizada no dia 08/03/2013 no Ministério das Cidades a viabilidade de comprovação de que os referidos servidores técnicos previstos na contrapartida se enquadram nas exceções à vedação do art. 39 Portaria nº 127/2008, previstas na LDO, referente ao exercício 2011:*

*‘... o pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado, quando os contratados se encontrem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem da inexistência de incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, desde que:*

- a) esteja previsto em legislação específica; ou*
- b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:*
  - 1. com recursos repassados às organizações sociais, nos termos dos respectivos contratos de gestão; ou*





2. realizados por professores universitários na situação prevista na alínea “b” do inciso XVI do art. 37 da Constituição;’

*Também será consultada a possibilidade de alteração da contrapartida aprovada no Instrumento:*

- Aporte de contrapartida financeira ou
- Aporte de contrapartida não financeira por meio de bens: publicação, divulgação, entre outros.

*Ademais, iremos encaminhar esses esclarecimentos a Consultoria Jurídica deste Ministério para ajudar a dar prosseguimento nas tratativas de pacificar e solucionar os entendimentos da contrapartida não financeira definida no Plano de Trabalho integrante do Convênio e garantir a execução dos trabalhos dentro dos preceitos da Administração Pública.*

## **Causa**

Desatenção na aceitação de contrapartida vedada pela legislação

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201305695, a Unidade, por meio do Ofício n.º 2469/2013/GGEST/SNH/MCIDADES, de 09/07/2013, informou que:

*A Fundação João Pinheiro optou por alterar a forma de contrapartida, uma vez que os referidos servidores técnicos previstos na contrapartida não se enquadram nas exceções à vedação do art. 39 Portaria n.º 127/2008, previstas na LDO, referente ao exercício 2011:*

*‘... o pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado, quando os contratados se encontrem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem da inexistência de incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, desde que:*

- a) esteja previsto em legislação específica; ou*
- b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:*
  - 1. com recursos repassados às organizações sociais, nos termos dos respectivos contratos de gestão; ou*
  - 2. realizados por professores universitários na situação prevista na alínea “b” do inciso XVI do art. 37 da Constituição;’*

*Dessa forma, foram dadas continuidades para as providências para sanar a constatação apontada. Em anexo (ANEXO C) encontra-se a documentação para viabilização do termo aditivo com objeto de alterar a forma de contrapartida do Convênio n.º 757937/2011 com objetivo de sanar a constatação: UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE CONTRAPARTIDA PARA PAGAMENTO DE DESPESAS COM SERVIDOR PÚBLICO.*



## **Análise do Controle Interno**

Pela análise da documentação encaminhada em anexo à resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria verifica-se que a Unidade está adotando providências para assinar Termo Aditivo ao convênio n.º 757937/2011 e alterar a contrapartida da FJP para bens e serviços (serviços gráficos, publicação e divulgação). Dessa forma mantém-se o registro desse fato neste Relatório para acompanhamento da sua conclusão no Plano de Providências Permanente.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomenda-se à SNH que conclua o processo de assinatura do Termo Aditivo ao convênio n.º 757937/2011, alterando a contrapartida prevista inicialmente.

### **1.1.4.3 CONSTATAÇÃO**

#### **Deficiências no acompanhamento do Ministério sobre as atividades da CAIXA na função de executora das transferências descentralizadas**

##### **Fato**

O contrato de prestação de serviços n.º 010/2012, firmado entre o Ministério das Cidades e a CAIXA, cujo objeto é a prestação de serviços na operacionalização dos Programas e Ações geridos pelo Ministério das Cidades, lastreados com recursos de investimentos, a título de transferência voluntária e financeira, consignados no Orçamento Geral da União, prevê cláusula que estipula a responsabilidade do contratante em promover o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das obrigações pactuadas no referido contrato de prestação de serviços.

O Ministério das Cidades planejou a realização do acompanhamento das transferências concedidas de forma descentralizada, por meio de Grupo de Trabalho, instituído em 2011, com o objetivo de verificar a regularidade da execução das obrigações firmadas pela CAIXA no referido contrato de prestação de serviços, entretanto as atividades do Grupo foram prejudicadas, em virtude de contingenciamento de diárias e passagens.

Por meio da fiscalização de transferências realizadas pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, na forma de Contratos de Repasse e Termos de Compromisso, a equipe de auditoria verificou a ocorrência de fragilidades nos controles exercidos pela Unidade em relação às atividades da CAIXA na função de executora das transferências descentralizadas, como Mandatária da União, sendo constatadas falhas no que concerne à contratação, repasse e execução dos recursos transferidos, além do Trabalho Técnico Social realizado.

Foram selecionados para análise o Contrato de Repasse n.º 192.807-85 e o Termo de Compromisso n.º 233.313-97, firmados entre o Ministério das Cidades, por intermédio da CAIXA, e a Prefeitura Municipal de Valparaíso de Goiás/GO, cujos objetos são, respectivamente, a retirada de moradias em área de preservação ambiental e o remanejamento para outra área de famílias a serem assentadas em loteamentos urbanizados, no valor de R\$ 12.561.471,13, e a urbanização de assentamentos precários na Vila dos Carneiros 2ª Etapa, no valor de R\$ 7.675.000,00.



Os principais problemas identificados pela equipe de auditoria em relação à seleção, aprovação do projeto, contratação e execução das obras foram as seguintes: entrega de habitações sem que o sistema de coleta e tratamento de esgotos estivesse concluído e operacional, falhas na elaboração de projetos básicos aprovados, verificação de preços acima dos referenciais de mercado em licitações realizadas para a aplicação de recursos federais, e divergências entre os quantitativos aprovados e respectivos projetos.

Na análise do projeto do trabalho técnico social, da regularidade fundiária das áreas de intervenção e do processo licitatório para a execução obras de engenharia, também foram verificados problemas, conforme a relação a seguir: falhas no projeto do trabalho técnico social e no acompanhamento da execução, falhas na instrução processual e falta de documentação de suporte para aprovação da regularidade fundiária, e a presença de cláusulas restritivas à competitividade do certame no edital da Concorrência nº 0001/2007.

Abaixo consta um sumário das constatações, acompanhado das justificativas e providências iniciais encaminhadas pelo gestor, por meio do Ofício nº 01871/2013/CGEST/SNH/MCIDADES, de 05/06/2013:

- **Entrega de habitações sem que o sistema de coleta e tratamento de esgotos estivesse concluído e operacional**

O sistema de coleta e tratamento de esgotos integrante do Contrato de Repasse nº 192.807-85 destina-se a atender a população das Vilas Guaíra e Vila Nova Guaíra – 1ª e 2ª etapas, no município de Valparaíso de Goiás. A fiscalização da CGU apontou as seguintes irregularidades em relação ao sistema de coleta e tratamento de esgotos da obra:

- (a) Licença de instalação referente ao sistema de esgotamento sanitário, além de não se referir à solução em implantação encontra-se vencida, o que impede a continuidade das obras;
- (b) Foram apontadas pela CAIXA pendências para aprovação da reprogramação solicitada pela Prefeitura solicitou a apresentação dos projetos de ampliação da Rede de Distribuição de Energia aprovado pela CELG e dos projetos das redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, aprovados pela concessionária responsável, a Companhia de Saneamento do Estado de Goiás - SANEAGO.

Foram consultadas a SANEAGO (Companhia de Saneamento do Estado de Goiás ) e SEMARH (Agência Ambiental do Estado de Goiás). A SANEAGO informou que, há exigências de projeto ainda não cumpridas pela Prefeitura para a estação de tratamento e, no caso das redes coletoras, o projeto sequer foi apresentado. A SEMARH explicou que submeteu o processo de renovação da licença para a instalação à Advocacia Setorial para pronunciamento sobre a continuidade do licenciamento, tendo em vista que o licenciamento anterior foi considerado extinto e houve alteração no objeto da licença.

Desse modo, as manifestações dos órgãos responsáveis pela aprovação dos projetos e regularização das licenças evidenciaram que o município não está adotando tempestivamente as providências a seu cargo para dotar o empreendimento de sistema de esgotamento sanitário da funcionalidade requerida: não apresentou aos órgãos os projetos necessários, não atendeu a pendências formuladas e, mais de quatro anos após a alteração no contrato do



tipo de solução de tratamento de esgoto, sequer enviou essa informação ao órgão responsável pelo licenciamento ambiental do sistema.

A Secretaria Nacional de Habitação reconheceu que o tomador de recursos não adotou as providências que lhe competia junto à concessionária do serviço público de saneamento ambiental e ao órgão ambiental. Acrescentou que trabalha na atualização contínua de seus normativos para minimizar a ocorrência de situações prejudiciais à consecução dos objetos pactuados. Nesse caso, o Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades possui regra específica, prevendo que os projetos técnicos relacionados ao objeto pactuado devem ser encaminhados à mandatária da União, inclusive a documentação jurídica e institucional, assim como a relativa à titularidade dominial da área de intervenção, bem como licenças e aprovações de projetos emitidos pelo órgão ambiental competente, demais órgãos e concessionários de serviços públicos.

- **Projetos básicos deficientes aprovados pela CAIXA**

Em relação ao Contrato de Repasse nº 192.807-85/2006, o projeto básico apresentado à CAIXA não continha as características prescritas no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93, dentre outras: ausência de projeto e planilha orçamentária da rede de distribuição de energia e iluminação pública, ausência de projeto e planilha orçamentária para as melhorias habitacionais a serem realizadas, deficiências na solução técnica originalmente aprovada para o esgotamento sanitário, falhas nos projetos em relação à sondagem prévia dos terrenos, falhas no projeto de drenagem em relação ao memorial de dimensionamento, dentre outras várias irregularidades apontadas.

No que concerne ao Contrato de Repasse nº 233.313-97, a principal falha identificada no projeto básico apresentado à CAIXA se caracterizou pela não elaboração, previamente à licitação, de estudo geológico e ensaios dos terrenos onde seriam implantadas as unidades habitacionais da Vila Nova Guaira, em área onde existia um lixão.

A Secretaria Nacional de Habitação reconheceu que os entes federados tomadores demonstram evidente fragilidade, seja em termos de recursos materiais, seja em termos técnicos. Aduziu ainda que o Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades atribui ao tomador dos recursos a responsabilidade pelo envio de propostas, execução e fiscalização da consecução do objeto eventualmente contratado, assim como pela qualidade técnica dos projetos e de sua execução, em cumprimento ao art. 6º da Portaria Interministerial nº 507/2011.

- **Verificação de preços acima dos referenciais de mercado em licitações realizadas para a aplicação de recursos federais**

Em relação ao Contrato de Repasse nº 192.807-85/2006, os preços unitários da proposta vencedora não eram compatíveis com aqueles, aprovados na análise técnica da CAIXA, o que pode ter ensejado jogo de planilha. Além disso, as divergências não se limitaram ao valor global, tendo ocorrido variações significativas, para mais e para menos, também nos valores parciais.



Efetuada a análise dos custos mais significativos do projeto (Itens da curva ABC, abrangendo 80% do valor contratado), foram identificados itens com preços acima da referência, demonstrando-se um sobrepreço no montante de R\$ 2.593.536,36, em abril de 2007, data da proposta de preços da licitação.

Quanto ao Contrato de Repasse nº 233.313-97, após a manifestação da CAIXA, foi confirmada a existência de alguns itens com sobrepreço, no total de R\$ 18.927,71 (dezoito mil, novecentos e vinte e sete reais e setenta e um centavos), que deverá ser objeto de ressarcimento.

A Secretaria Nacional de Habitação informou que, sobre as divergências de preços nas operações analisadas, a CAIXA foi instada a prestar esclarecimentos adicionais pertinentes ao assunto por meio do Ofício nº 1798/2013/DUAP/SNH/MCIDADES, de 28/05/2013.

- **Divergências entre os quantitativos aprovados e respectivos projetos:**

Ao requerer a primeira reprogramação ao Contrato nº 192.807-85/2006, a Prefeitura Municipal apresentou à CAIXA novos projetos com alterações substanciais em relação ao projeto originalmente aprovado. A planilha de reprogramação de serviços continha quantitativos que não conferem com os levantamentos realizados nos projetos apresentados. Tal situação, pode acarretar medição e pagamentos em quantidades superfaturadas.

Até o fechamento do presente Relatório de Contas, a Secretaria Nacional de Habitação informou ter oficiado à CAIXA para posicionamento sobre as diferenças de quantitativos.

- **Falhas no projeto do trabalho técnico social e no acompanhamento da execução**

O projeto de trabalho social aprovado pela CAIXA não foi precedido de mapeamento socioambiental, objetivando identificar o público alvo suas necessidades de capacitação, ocasionando excessivas reprogramações. Além disso, há atividades inconclusas, como cadastramento das famílias beneficiadas com as unidades habitacionais, sendo impossível avaliar o quantitativo de famílias beneficiadas.

Registre-se ainda a inclusão de despesa antieconômica referente a aluguel de um carro para transporte da técnica contratada, atividade que poderia ser desempenhada pela própria Prefeitura. Além disso, foram evidenciados problemas na documentação de registro das atividades, tendo sido apresentado fotografias iguais para atividades distintas.

A Secretaria Nacional de Habitação justificou que os normativos da Habitação não exigem a realização de diagnóstico prévio, bem como que o cadastramento das famílias pode ser apresentado até o final do contrato, sendo admitidas várias reprogramações dado o caráter dinâmico da realidade social. Entretanto, entendemos que a realização de diagnóstico da população beneficiária e um maior controle do cadastramento das famílias facilitaria a mensuração dos resultados e o acompanhamento do trabalho social, bem como evitaria desperdícios financeiros e humanos devido ao número excessivo de



reprogramações, as quais geram dificuldades para o acompanhamento realizado pela CAIXA.

- **Falhas na instrução processual e falta de documentação de suporte para aprovação da regularidade fundiária**

Foi verificada na documentação constante dos processos relativos Contratos nºs. 192.807-85 e 233.313-97 (contratos complementares), no que concerne à regularidade fundiária nas áreas de intervenção das obras de engenharia, falhas na instrução processual e falta de documentação suporte para aprovação da regularidade fundiária da área de intervenção, deixando-se de comprovar a regularização em relação a uma das glebas que foram objeto de desapropriação.

Até o fechamento do presente Relatório de Contas, a Secretaria Nacional de Habitação informou ter oficiado à CAIXA para posicionamento regularidade fundiária da área de intervenção.

- **Presença de cláusulas restritivas à competitividade do certame no edital da Concorrência nº 0001/2007**

Na análise do Edital da Concorrência nº 001/2007 do Município de Valparaíso, utilizada para a execução de obras vinculadas aos Contratos nºs. 192.807-85 e 233.313-97, verificou-se das seguintes cláusulas restritivas à competitividade do certame: exigência sem motivação de índices para comprovação capacidade técnica e financeira em valores acima das práticas usuais de mercado, exigência concomitante de comprovação de integralização de capital social de valor igual ou superior a 10% e de garantia para participação no certame, comprovação de vínculo empregatício por meio de registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social, Ficha de Registro de Empregado, Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social- GFIP, exigência de único dia e horário para visitação do local da obra.

Até o fechamento do presente Relatório de Contas, a Secretaria Nacional de Habitação informou ter oficiado ao Município de Valparaíso de Goiás/GO para posicionamento acerca da presença de cláusulas restritivas à competitividade do certame.

## **Causa**

- Falta de priorização da atividade de acompanhamento do cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de prestação de serviços firmado com CAIXA para a operacionalização do repasse de recursos da União.
- Deficiências no monitoramento das atividades desempenhadas pela CAIXA, como Mandatária da União, quanto aos repasses dos recursos públicos, bem como da efetividade do acompanhamento realizado para garantia da regular execução dos objetos.
- Insuficiência de pessoal para a atividade de gestão das transferências.
- Ausência de normativos internos que oriente a gestão das transferências, bem como as atividades desempenhadas pela CAIXA.



## **Manifestação da Unidade Examinada**

A SNH do Ministério das Cidades se manifestou por meio do Ofício nº 002469/2013/CGEST/SNH/ MCIDADES, de 09/07/2013, o qual encaminhou Nota Informativa com os esclarecimentos referentes aos achados de auditoria nº 201305694 e 201305720, contendo a seguinte manifestação:

*“Em anexo (ANEXO D), encaminhamos cópia do Ofício 1442/2013/SN de Repasses que trata da manifestação da CAIXA referente às constatações apontadas por esta Controladoria aos Instrumentos: Contrato de Repasse 192807-85 e Termo de Compromisso 233313-97 Município de Valparaíso de Goiás – GO.”*

## **Análise do Controle Interno**

Durante os trabalhos de campo da auditoria, a SNH apresentou informações pontuais em relação às constatações verificadas. Esses pontos e as soluções propostas para os diversos problemas verificados serão acompanhados no monitoramento da Unidade realizado ao longo do exercício.

O Ministério das Cidades informou ainda, durante a realização dos trabalhos de auditoria, que fez publicar a Portaria nº 273/2013, de 17/06/2013, constituindo Grupo de Trabalho para a realização de levantamento com diagnóstico e propor, mecanismos de controle e acompanhamento da execução dos contratos de repasses celebrados pela Caixa Econômica Federal, Mandatária da União, no âmbito do Ministério das Cidades, com participação de membros da Secretaria Nacional de Habitação.

Portanto, a equipe da CGU busca informações acerca das ações e providências que podem ser adotadas pela Unidade na busca da melhoria do acompanhamento da execução das transferências, de modo a conhecer e atuar quando da ocorrência de problemas como os verificados nos contratos fiscalizados, e também as providências que irá adotar junto a CAIXA para que a Mandatária melhore os seus controles de modo a evitar que persistam falhas tão graves na execução de transferências de sua responsabilidade.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Secretaria Nacional de Habitação informou, por intermédio de Nota Informativa, que os esclarecimentos acerca das “deficiências o acompanhamento do ministério sobre as atividades da CAIXA na função de executora das transferências descentralizadas” constam do Ofício nº 001442/2013/SN de Repasses, de 17/06/2013.

De acordo com o Ofício nº 001442/2013/SN de Repasses, a CAIXA se manifestou de forma pontual sobre as diversas falhas apontadas no âmbito do Contrato de Repasse nº 192.807-85 e do Termo de Compromisso nº 233.313-97. Entretanto, não houve manifestação da SNH sobre as recomendações gerenciais efetuadas por esta Controladoria.

A CGU havia recomendado à SNH, em síntese, a implementação de monitoramento das atividades desempenhadas pela CAIXA para a operacionalização do repasse dos recursos da União, a priorização da atividade de acompanhamento e de avaliação do cumprimento das obrigações decorrentes do contrato de prestação de serviços firmado



com a CAIXA, bem como a intensificação de interlocução com a mandatária da União para compatibilizar as diretrizes do Ministério com os normativos internos da CAIXA.

Informamos que, os apontamentos efetuados por ocasião da fiscalização realizada nos instrumentos de repasse celebrados pela CAIXA, serão devidamente acompanhados por outras atividades de acompanhamento da SNH realizadas pela CGU. Entretanto, como se trata de uma avaliação da gestão das transferências sobre responsabilidade da Unidade, na presente auditoria de contas, a SNH foi instada a se manifestar sobre as providências gerenciais junto à Mandatária da União para melhoria do acompanhamento da operacionalização dos repasses dos recursos públicos repassados pela União, nas ações de responsabilidade da Secretaria. No entanto, não houve manifestação da SNH nesse sentido, sendo os apontamentos encaminhados para pronunciamento da CAIXA, que se manifestou sobre cada uma das falhas pontuais verificadas nos contratos de repasse analisados.

Ressaltamos, portanto, que as recomendações à SNH demandavam a manifestação daquela Secretaria sobre as ações gerenciais para a melhoria dos controles internos de monitoramento do desempenho da CAIXA como mandatária da União, na operacionalização dos repasses de recursos públicos, e não o pronunciamento da CAIXA sobre as falhas pontuais.

Dessa forma, não oferecida resposta gerencial por parte da SNH, que permita identificar as ações para atendimento das propostas de recomendações efetuadas por esta Controladoria, permanecem as mesmas em vigor, na sua integralidade.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomendamos, o fortalecimento dos controles internos administrativos, por meio da implementação de rotina de monitoramento das atividades desempenhadas pela CAIXA, como Mandatária da União, quanto ao repasse dos recursos públicos por meio de contratos de repasse e termos de compromisso, inclusive por meio de elaboração ou aperfeiçoamento dos normativos internos, bem como divulgando no Plano de Providências as ações realizadas para a melhoria da qualidade das atividades desempenhadas pela CAIXA, incluindo eventuais propostas de melhorias definidas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 273/2013.

Recomendação 2: Recomendamos à Secretaria Nacional de Habitação, que institua mecanismos para aferir a qualidade dos serviços prestados pela CAIXA, especialmente para a solução de problemas em obras, como atrasos ou paralisações, viabilizando, inclusive junto a Secretaria Executiva, a inserção desse tipo de mecanismo de avaliação no contrato de prestação de serviços da Mandatária quando da próxima renovação contratual.

## **1.1.5 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**

### **1.1.5.1 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da Gestão**

##### **Fato**





A análise dos resultados quantitativos e qualitativos da Unidade, tomou por base as informações divulgadas no Relatório de Gestão da Unidade e os dados sobre a execução dos Programas e Ações sob responsabilidade da SNH registrados no SIAFI, com o intuito de esclarecer as seguintes questões de auditoria:

- a) Os resultados quantitativos e qualitativos estão sendo atingidos?
- b) A relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto apresenta coerência?
- c) Os controles internos administrativos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão são suficientes?

Após avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício, verificou-se que houve baixa execução das Ações. Uma vez que o Programa 2049 (Moradia Digna) recebe recursos do PAC e não está sujeito aos contingenciamentos, a SNH justificou que a baixa execução deveu-se a plurianualidade da execução de obras de infraestrutura como fator responsável pelos resultados atingidos.

Considerando a plurianualidade e a dimensão dos projetos de infraestrutura aportados, a UJ apresenta os empenhos como os compromissos de execução assumidos que só poderão ser atestados em anos subsequentes devido ao andamento das obras e seus pagamentos consequentes.

Na análise realizada, algumas impropriedades ou ausência de explicações a respeito dos resultados foram identificadas nas informações prestadas no Relatório de Gestão (RG). Para esses casos foram solicitados esclarecimentos adicionais à Unidade, ressaltando que a análise realizada pela equipe de auditoria levou em consideração que o RG será publicado para a sociedade, de forma que foram buscados esclarecimentos ausentes sobre aspectos da execução física e financeira, de modo a facilitar o entendimento sobre os resultados obtidos pela Unidade.

A seguir, apresentamos as impropriedades verificadas, os questionamentos realizados à Unidade e as respostas apresentadas pelo Ofício nº 00187/2013/GGEST/SNH/MCIDADES de 5/06/2013, além da análise dessas informações pela equipe de auditoria:

**Item nº 01 – Justificar a razão de não ter ocorrido liquidação no exercício da Ação 00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009):**

**Resposta SNH:**

*Não ocorreu liquidação no exercício em razão da Secretaria do Tesouro Nacional não ter liberado os recursos respectivos. Não obstante, não se verificou prejuízo para os resultados esperados, já que os desembolsos necessários à contratação das operações relativas a esta ação foram realizados pelo agente operador do FGTS, utilizando-se a prerrogativa disposta no artigo 82-A da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.*

**Análise CGU:** De acordo com o Art. 82-A da Lei nº 11.977, “Enquanto não efetivado o aporte de recursos necessários às subvenções econômicas de que tratam os incisos I e II do art. 2º e o art. 11 desta Lei, observado o disposto na lei orçamentária anual, o agente operador do FGTS, do FAR e do FDS, que tenha utilizado as disponibilidades dos



referidos fundos em contratações no âmbito do PMCMV, terá direito ao ressarcimento das quantias desembolsadas, devidamente atualizadas pela taxa Selic. [\(Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011\)](#)”.

A resposta apresentada só não comentou a justificativa para a STN não ter liberado os recursos.

#### **Item nº 2 – 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS:**

##### **a) Justificar a razão de não ter ocorrido liquidação na ação:**

###### **Resposta SNH:**

*A produção de unidades habitacionais, em todas as modalidades do Programa Minha Casa, Minha Vida, apresenta característica plurianual, tendo como consequência a possibilidade de ocorrência da execução financeira em anos subsequentes ao da contratação, o que tem sido verificado na modalidade de que trata a ação 00CY. Nesta modalidade, adicionalmente, foi observado no ano de 2012 um volume de contratação aquém das previsões utilizadas quando da elaboração da peça orçamentária. Como consequência, o valor liberado em anos anteriores para o FDS, que totaliza R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais), foi suficiente para atender os desembolsos demandados até o encerramento do exercício de 2012. Cumpre observar, entretanto, que o valor empenhado no exercício de 2012 será necessário para o atendimento das parcelas ainda não liberadas das operações contratadas.*

**Análise da CGU:** A dúvida foi esclarecida.

##### **b) Apresentar as providências da Unidade para superar as dificuldades informadas:**

###### **Resposta SNH:**

*b.1) no tocante à carência de assistência técnica, a Resolução do Conselho Curador do FDS – CCFDS – nº 194/2012 aprovou a criação de nova modalidade operacional, que possibilita financiamento para o desenvolvimento dos projetos técnicos, mediante aprovação de estudo prévio de viabilidade, resultando na dinamização do processo de contratação;*

*b.2) foi aperfeiçoado, pelo conjunto de atores institucionais envolvidos no processo de contratação, a sistemática de enquadramento e seleção dos projetos, suprimindo etapas redundantes e reduzindo prazos para contratação;*

*b.3) quanto à habilitação de entidades, foi instituído novo processo de habilitação, conforme Portaria 107/2013, do Ministério das Cidades, que resultou na habilitação de 157 novas entidades organizadoras, com ampliação de 17%, resultando em um total de 1.039 entidades já habilitadas. Encontra-se em curso prazo para recurso no processo de habilitação, que poderá resultar na habilitação de novas EOs.*

**Análise CGU:** A dúvida foi parcialmente atendida. Em relação ao esclarecimento b.3, a UJ não explicou as dificuldades encontradas na habilitação de entidades que teriam sido sanadas com a Portaria 107/2013. Não apresentou as informações sobre o que possibilita a ampliação das habilitações e os critérios que podem ser flexibilizados com a oportunidade de recursos.

#### **Item 3 – justificar a liquidação bem abaixo do valor empenhado na ação 0E64 Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei nº 11.977, de 2009):**



## **Resposta SNH:**

*O recurso empenhado destinava-se ao pagamento das obras em andamento, contratadas no âmbito da primeira oferta pública, ocorrida em 2009, e às contratações previstas de novas unidades habitacionais, decorrentes da segunda oferta, ocorrida em 2011, cujo resultado foi homologado pela Portaria nº 609, de 23 de dezembro de 2011, do Ministério das Cidades.*

*Após o encerramento do processo de cadastramento de propostas por estados e municípios, ao final de janeiro de 2012, verificou-se que o resultado da oferta não se encontrava aderente às demandas apresentadas pelos entes públicos. Dessa forma, conforme relatado no Relatório de Gestão, em 11 de abril de 2012, foi publicada a Portaria Interministerial MCIDADES/MFAZENDA/MPOG nº152, revogando a Portaria Interministerial MCIDADES/MFAZENDA/MPOG nº 531, de 2011 e a Portaria MCIDADES nº 609, de 23 de dezembro de 2011, com o objetivo principal de adotar, como critério para distribuição regional das cotas, além da estimativa preliminar do déficit habitacional referente ao censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o índice de domicílios em situação de extrema pobreza. Nova oferta pública precisou então ser realizada, cujo resultado foi homologado e publicado em 4 de junho de 2012 por meio da Portaria nº 235.*

*Por se tratar de ano com eleições municipais, o cronograma constante na Portaria n.º 547/2012 foi alterado. Assim, conforme mencionado no Relatório de Gestão, as contratações dessa segunda oferta começaram efetivamente após o pleito eleitoral municipal ocorrido em outubro/2012, tendo como consequência a contratação, em 2012, de 30.503 unidades habitacionais de um total ofertado de 107.348. Até 22/03/2013, prazo limite estabelecido para as contratações, foram contratadas 97.408 unidades habitacionais, para cuja demanda serão utilizados recursos registrados em “Restos a Pagar”.*

**Análise CGU:** A dúvida foi esclarecida.

### **Item 4 – Esclarecer a razão de não ter ocorrido execução na ação 8100 - Fomento aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil:**

**Resposta SNH:** *Considerando que o volume de recursos necessários para implementar a ação é bem superior a dotação inicial, a sua execução ficou inviabilizada devido às dificuldades na formalização de acordos com outros órgãos públicos com objetivos comuns, bem como no estabelecimento de parcerias com o setor privado.*

**Análise CGU:** Esclarecimento parcialmente atendido. Não foi esclarecida a priorização orçamentária que inviabilizou recursos suficientes para cumprir a ação e nem as dificuldades para a formalização dos acordos e parcerias.

Pela análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão para o exercício de 2012 e respostas adicionais prestadas pela UJ, compreende-se que os resultados quantitativos e qualitativos da SNH estão aquém do que foi planejado para o exercício. Considerando que a UJ atribui as dificuldades enfrentadas à plurianualidade das obras e que os Restos a Pagar asseguram o andamento dos pagamentos, é necessário que a SNH adote medidas para garantir o adequado cumprimento dos cronogramas de execução, evitando atrasos, paralisações e cancelamentos, especialmente nas regiões apresentadas com maiores dificuldades.

Cabe ressaltar também a ausência de execução nas Ações 8098 (*Cooperação para Capacitação Profissional e Assistência Técnica à Construção Civil*) e 8100 (*Fomento*



aos Sistemas de Qualidade e Inovação Tecnológica do Setor da Construção Civil), que atendem ao Objetivo 0775 (Elevar os patamares da qualidade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, incluindo conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda). Avaliamos que o descumprimento do objetivo afeta a produção de habitações para a população, implicando uma maior atenção da Unidade à gestão dos riscos e às dificuldades identificadas na realização da Ação.

O Ofício nº 2469/2013/GGESTE/SNH/MCIDADES, de 09/07/2013, que encaminhou a Nota Informativa ao Relatório Preliminar de Auditoria de Contas 2012, apresentou as seguintes informações adicionais:

Complementando os esclarecimentos efetuados sobre o item b.3 relacionada à ação orçamentária 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, informamos que:

A Portaria 107/2013, do Ministério das Cidades, que estabelece as diretrizes gerais e o calendário 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, trouxe modificações em relação ao contido na Portaria 105/2012, que foi revogada pelo normativo anteriormente mencionado.

O art. 2º da Portaria 107/2013 estabeleceu a obrigatoriedade de participação das EOs habilitadas nos exercícios anteriores a 2012 no processo, para validação da respectiva habilitação. Além disso, ficou determinado prazo de validade da habilitação de 2 (dois) anos, a partir da data de homologação e publicação do resultado do processo de habilitação (art. 3º). Foi ainda vedada a habilitação de entidade privada sem fins lucrativos que não tenha comprovado ter desenvolvido, nos últimos três anos, as atividades definidas nos subitens 4.4 e 4.5 do Anexo I à Portaria 107/2013 ou que estejam inscritas no CEPIM – Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas.

De forma análoga à Portaria 105/2012, está prevista na Portaria 107/2013 a possibilidade de interposição de recurso por parte de EO cuja solicitação de habilitação não tenha sido aprovada, cabendo à Secretaria Nacional de Habitação a apreciação do recurso, sendo facultada a juntada de documentação que subsidie sua análise.

Após o processo de habilitação de entidades normatizado pela Portaria 107/2013, observou-se ampliação do número de EOs habilitadas, passando de 886 para 1.039. Cabe salientar que, das 886 anteriores, 344 não foram requalificadas.

Quanto ao item 4 da referida solicitação de auditoria, cabe esclarecer que o Objetivo 0775 - Elevar os patamares da qualidade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, incluindo conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda, tem sido cumprido também por meio de financiamento não orçamentário, uma vez que se realiza por meio de parcerias com outros órgãos do Governo e setor privado. O setor privado vem realizando investimentos para adequar-se as regras exigidas pelo setor público em todo o País, contribuindo para o alcance das metas do objetivo supracitado que envolvem os projetos estruturantes do PBQP-H, no que diz respeito a avaliação da conformidade de sistemas



de gestão da qualidade das empresas do setor de serviços e obras atuantes na construção civil no âmbito do SiAC, no combate a não conformidade às normas técnicas na fabricação, importação e distribuição de materiais, componentes e sistemas construtivos no âmbito do SiMaC e nas avaliações técnicas de produtos inovadores com base em critérios de desempenho no âmbito do SiNAT.

No caso da Ação 8090 - Cooperação para Capacitação Profissional e Assistência Técnica à Construção Civil, os recursos necessários para implementar o Sistema Nacional para Capacitação Profissional e Certificação profissional para a construção civil habitacional (SiCaP), são muito superiores à dotação orçamentária da ação. Porém, a implementação do SiCaP iniciou com um Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e o Ministério das Cidades – MCIDADES, objetivando desenvolver ações de certificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação – PNQ e do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H, sendo necessário a concretização de prioridades consensuadas entre esses e outros parceiros com objetivos comuns.

Não houve execução orçamentária da Ação 8100 devido às dificuldades na celebração de acordos e convênios com outros órgãos do Governo. A Ação 8090 teve sua execução orçamentária prejudicada pela impossibilidade de concretizar o objetivo do acordo com o MTE e com outros parceiros, no exercício do ano de 2012.

Não obstante a não execução do orçamento, as metas estabelecidas para as ações 8100 e 8090 foram parcialmente cumpridas, conforme explicitado no Monitoramento Temático do PPA referente a 2012, devido à parceria com o setor privado e agências de fomento.

#### CONCLUSÃO ACERCA DOS RESULTADOS DIVULGADOS NO RELATÓRIO DE GESTÃO DA SNH:

Por fim, avalia-se que a apresentação das informações pela SNH no Relatório de Gestão de 2012 esteve adequada, devendo-se atentar, entretanto, para maior clareza dos relatos. É importante que a Unidade evidencie adequadamente os problemas enfrentados na execução das ações, conforme os elementos dispostos na Portaria nº 150 do TCU, promovendo maior compreensão da gestão.

Algumas informações acerca dos resultados obtidos pela SNH na execução de suas Ações de Governo no exercício 2012 divulgados no Relatório de Gestão não ficaram claros, de forma que várias dúvidas surgiram a respeito das informações do Relatório de Gestão, sendo que, apenas com as informações adicionais encaminhadas pela Unidade para as Solicitações de Auditoria e para o Relatório Preliminar de Auditoria de Contas, é que esses pontos foram esclarecidos.

Destaca-se ainda que a UJ informou que os indicadores utilizados para identificar as fragilidades bem como acompanhar os processos envolvidos na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, estão em processo de desenvolvimento, revisão e aprimoramento. Considera-se imprescindível a definição de indicadores adequados e sua utilização conveniente, bem como a avaliação e previsão dos possíveis entraves que estejam ao alcance das atividades definidas pela SNH. Desta forma, é necessário celeridade no processo de construção e consolidação dos indicadores, de modo que contribuam efetivamente com os atos de gestão.



## 1.1.6 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

### 1.1.6.1 CONSTATAÇÃO

#### OS INDICADORES DE DESEMPENHO INSTITUÍDOS PRECISAM SER REVISTOS

##### Fato

De acordo com o item 2.4 da Portaria TCU n.º 150/2012, que define o conteúdo geral do Relatório de Gestão, a Unidade deveria apresentar, no Relatório de Gestão, os indicadores de desempenho da gestão desenvolvidos para medir a efetividade dos principais processos da Unidade, bem como os resultados alcançados pela gestão no exercício. Esses indicadores deveriam vir acompanhados de explanação sucinta sobre as suas fórmulas de cálculo, considerando a sua utilidade e mensurabilidade.

Sobre o assunto, a SNH informou no seu Relatório de Gestão que:

*A Secretaria Nacional de Habitação utiliza diversos indicadores para o monitoramento e avaliação da gestão do Programa Moradia Digna, conforme definindo no relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 458 de 12 de novembro de 2009, modificado pela Portaria n.º 237, de 12 de maio de 2011, e posteriormente pela Portaria n.º 12, de 05 de janeiro de 2012, contendo um primeiro conjunto de indicadores conforme detalhamento nos itens subseqüentes.*

*A Secretaria Nacional de Habitação apresentou uma primeira versão de seu Relatório de Indicadores, fruto do trabalho conjunto das suas diretorias, onde foi englobado um grande volume de programas e ações no atual grupo de 26 indicadores apurados, envolvendo as perspectivas de administração e processos internos, da sociedade e da gestão orçamentária e financeira.*

*Contudo, após uma primeira análise deste conjunto de indicadores, já se observa que algumas aderências esperadas aos processos e procedimentos adotados para a execução da política da SNH apresentam baixa correlação, além da existência de alguns outros aspectos de relevada importância ainda não estarem representados. Assim, o rol ora divulgado já se encontra em processo de revisão, realinhamento, aplicação ou mesmo substituição por uma nova proposição.*

*Ressalta-se ainda a recente iniciativa da SNH que criou um grupo de assessoramento focado na continuidade dos trabalhos relacionados aos seus indicadores, bem como de aprimoramento dos processos e procedimentos de monitoramento.*

Também sobre o assunto, foi solicitado por meio da Solicitação de Auditoria, que a Unidade informasse sobre a existência de indicadores, e, se fosse o caso, que informasse se os indicadores definidos estavam sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões gerenciais, bem como se esses indicadores refletiam os resultados das intervenções efetuadas na gestão e a expressão dos produtos essenciais da área de gestão da Unidade.

Em resposta a Unidade informou, por meio de documento anexo ao Ofício n.º 001377/2013/GGEST/SNH/MCIDADES, que a SNH possui indicadores de desempenho e está elaborando novos indicadores por meio da contratação de especialistas e estudos específicos.



A Unidade informou ainda que:

*O Grupo de Trabalho (GT) instituído pela Portaria 458 de 12 de novembro de 2009 elaborou um conjunto de indicadores para apoiar a avaliação dos programas executados pela SNH, conforme apresentado nos esclarecimentos do subitem h do Item nº 6.*

*Ademais, diversas ações vêm sendo desenvolvidas no âmbito da Secretaria Nacional de habitação com o intuito de melhor acompanhar a execução das suas ações, dentre as quais destacamos:*

*O conjunto de trabalhos selecionados pela parceria estabelecida com o Conselho Nacional de Pesquisa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) o qual se busca a avaliação dos programas implementados pela SNH com abrangência nacional.*

*Também se destaca a elaboração de um novo conjunto de indicadores com previsão de conclusão no segundo semestre, de forma a aumentar a capacidade de acompanhamento e monitoramento das ações, programas, bem como da própria política nacional de habitação implementada pela SNH.*

*Estão sendo estabelecidas novas parcerias, destaca-se a que está em andamento com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para avaliação do PMCMV. Nesta pesquisa será considerada a satisfação do beneficiário, sua situação em relação ao déficit habitacional, parâmetros arquitetônicos e urbanísticos dos empreendimentos, além de outras informações relativas ao desempenho do Programa*

*Na busca de aprimorar as informações referentes aos projetos em análise, bem como todas as contratações de operações, disponibilizadas pelas Instituições Financeiras que executam o PMCMV, em especial a Caixa Econômica Federal, foi conduzido por esta Secretaria um ciclo de reuniões com as instituições financeiras oficiais federais, que resultou na modelagem de uma nova base de dados do programa, ampliando o seu escopo que viabilizará a formulação de uma nova matriz de indicadores.*

*Este novo conjunto de informações permitirá um acompanhamento mais qualificado do alcance das metas e objetivos do programa, incluindo seu impacto socioeconômico, tais como a sua repercussão na oferta de habitações de interesse social e no enfrentamento ao déficit habitacional.*

*Outra ação relevante para o aprimoramento do programa advém da caracterização das famílias atendidas pelo programa por meio de parceria em construção com Ministério do Desenvolvimento Social, obtidas com o cruzamento das informações do PMCMV com as existentes no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, que possibilitará inclusive a apropriação de quais componentes do déficit habitacional são provenientes o público-alvo do programa.*

*O Programa Minha Casa Minha Vida conta ainda com o acompanhamento por meio CAPMCMV – Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, integrado por representantes dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e pela Casa Civil. Com o intuito de melhor acompanhar essa importante política pública, todos os empreendimentos contratados estão inseridos no Sistema Informatizado de Monitoramento da Presidência da República (SIM-PR), idealizado e monitorado pela Casa Civil, com a possibilidade de visualização da sua distribuição territorial com localização exata e evolução dos empreendimentos.*



Por fim, a unidade informou que não existem normativos internos que definem os responsáveis pelo processo de elaboração e utilização de indicadores de desempenho e que, em relação a estrutura de controles internos responsáveis pela elaboração dos indicadores, a Unidade possui uma assessoria que apoia a Secretaria na implementação dos sistemas de informações, assim como na avaliação, desenvolvimento e implementação de instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas e programas habitacionais.

Conforme se verifica pela análise das informações do Relatório de Gestão e das informações apresentadas pela Unidade, embora o Grupo de Trabalho tenha se ocupado por três anos na construção dos indicadores, alguns dos indicadores instituídos não atendem aos critérios da completude e da confiabilidade, e, portanto, não são úteis na tomada de decisão gerencial. Dessa forma a Unidade terá que elaborar novos indicadores e para tanto informou que contratará especialistas e estudos específicos.

### **Causa**

Os indicadores instituídos pelo GT não estão adequados.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade, por meio do Ofício n.º 2469/2013/GGEST/SNH/MCIDADES, de 09/07/2013, informou que:

*“Não obstante o processo de aferição perene realizado pela SNH, onde o atendimento dos indicadores às necessidades de formulação das políticas está em constante avaliação, conforme relatado no Relatório de Gestão da Unidade, o Ministério das Cidades retomou o debate sobre a definição de indicadores de desempenho de suas políticas setoriais, com a assinatura, em 20 de julho de 2013, do Termo de Abertura e do Plano de Gerenciamento do Projeto de ‘Levantamento de indicadores para subsidiar o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades’.*

*A meta é revisar ou levantar os prováveis objetivos estratégicos das unidades em julho e identificar os prováveis indicadores vinculados a estes objetivos em agosto e setembro. O prazo para identificação dos indicadores estratégicos da Secretaria Nacional de Habitação é 11 de setembro de 2013, conforme cronograma em anexo (ANEXO E), disponível no portal do Gestor de Escritório de Projetos, GEPnet.*

*Ressalta-se ainda que o modelo de indicadores aplicado pela SNH é o estabelecido pelo Ministério do Planejamento, em sua publicação de março de 2010, intitulada “Indicadores de programa – Guia Metodológico.”*

### **Análise do Controle Interno**

Considerando que a SNH informou que constantemente está avaliando os indicadores; considerando que o Ministério das Cidades, por meio do Termo de Abertura e o Plano de Gerenciamento de Projeto de “Levantamento de indicadores para subsidiar o Planejamento Estratégico”, vai revisar ou levantar os prováveis objetivos estratégicos das unidades e identificar os prováveis indicadores vinculados a estes objetivos, espera-se que as Unidades do Ministério das Cidades envolvidas nesse processo deem





celeridade na conclusão desses trabalhos para que, ainda nesse exercício, a SNH possa contar com um conjunto de indicadores institucionalizados que permitam medir a efetividade dos seus principais processos, bem como os resultados alcançados pela sua gestão.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade continue trabalhando no aperfeiçoamento dos indicadores já existentes, bem como, se for o caso, elabore um plano de ação, contendo prazos e responsabilidades, para elaboração de novos indicadores que possam medir a efetividade dos principais processos da Unidade (mensuráveis) e, principalmente, serem úteis para o processo de tomada de decisão gerencial.

---

### **Achados da Auditoria - nº 201305709**

#### **1 Moradia Digna**

##### **1.1 Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR**

###### **1.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO**

###### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Acórdão TCU nº 3044/2012 - Plenário**

#### **Fato**

Em relação à gestão do **Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV**, o Acórdão TCU nº 3044/2012 - Plenário, apresentou em seu item 9.4, a seguinte recomendação ao Ministério das Cidades:

*Recomendar ao Ministério das Cidades que avalie a possibilidade de fornecer, diretamente ou por intermédio de parceiros que atuam na área de TI, como a Caixa Econômica Federal ou o Serviço Federal de Processamento de Dados, um software padrão aos governos locais destinado a automatização da fase de seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida.*

A esse respeito, o Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Habitação apresentou as seguintes informações:

*A implementação de ferramenta capaz de auxiliar os entes públicos locais no processo de cadastramento e seleção de beneficiários pelos entes públicos locais, no âmbito do PMCMV, foi objeto de discussão e análise, em 2009, quando do lançamento do Programa. Tendo em vista a complexidade do tema em questão e a pertinente recomendação deste Tribunal, o tema está sendo retomado para, juntamente a área de TI deste Ministério, promover o desenvolvimento de um software capaz de abarcar as particularidades do processo de seleção e a diversidade de características dos municípios responsáveis por essa atribuição.*



Considerando a informação do Relatório de Gestão de que estava ocorrendo a retomada do assunto em questão, ou seja, a adoção de um software padrão aos governos locais destinado a automatização da fase de seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida;

Considerando as diversas denúncias de irregularidades recebidas por esta Controladoria relacionadas ao processo de indicação dos beneficiários pelos governos locais no PMCMV;

Considerando a possibilidade de evitar fraudes ao programa por meio do cruzamento dos beneficiários indicados com diversas bases de dados, como a do RENAVAN ou dos cartórios de registro de imóveis;

Foi solicitado a Unidade que informasse as medidas adotadas e o estágio em que se encontra a implementação do referido software padrão aos governos locais destinados a automatização da fase de seleção de beneficiários do PMCMV.

Sobre o assunto, a Unidade, por meio da Nota Informativa relativa à Solicitação de Auditoria 201305695\_004, apresentou as seguintes informações:

*Com o objetivo de atender, a princípio, a recomendação exarada pelo Acórdão TCU nº 3044-42/12-P, foi constituído grupo de trabalho no âmbito desta Secretaria com a finalidade de:*

- *definir o escopo do referido aplicativo;*
- *identificar os principais requisitos e funcionalidades a serem atendidos pelo software;*
- *esboçar a interface do aplicativo com os usuários, e*
- *elencar as variáveis de dados necessárias para sua estruturação.*

*O atual estágio de desenvolvimento dos trabalhos encontra-se pormenorizadamente descrito nos anexos a este documento, a seguir relacionados:*

- *“Sistema de Demanda e Seleção de Beneficiários - Memorial descritivo.doc”:*
  - *Definição do escopo;*
  - *Principais requisitos e funcionalidades;*
  - *Variáveis necessárias*
- *“Sistema de Demanda e Seleção de Beneficiários - v1.pdf”*
  - *Esboço da interface do aplicativo*
- *“mcmv\_demanda\_beneficiarios.jpg”*
  - *Diagrama de entidades-relacionamentos*

*Estes documentos compõem a modelagem inicial do aplicativo, os quais já foram concebidos de acordo com os padrões e formatos aplicados pela área de Tecnologia de Informação deste MCidades.*

*Encontra-se em curso, processo de articulação junto a Coordenação Geral de Modernização e Informática, subordinada à Secretaria Executiva deste Ministério, com vista a definir alternativas para o efetivo desenvolvimento*



*do aplicativo, bem como mensuração dos impactos sobre a atual infraestrutura do parque lógico.*

Em anexo foram encaminhados os documentos citados pela Unidade que demonstram as providências adotadas em atendimento à recomendação do TCU.

Não obstante as providências já adotadas recomenda-se celeridade na conclusão do software destinado à automatização da fase de seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida, em função não só da relevância do PMCMV, mas principalmente em função dessa etapa do Programa (cadastro e seleção de beneficiários) ser uma etapa crítica na execução do PMCMV.

## **2 GESTÃO OPERACIONAL**

### **2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

#### **2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Resultados quantitativos e qualitativos da gestão**

##### **Fato**

A análise dos resultados quantitativos e qualitativos do FAR tomou por base as informações divulgadas no Relatório de Gestão e os dados sobre a execução registrados no SIAFI, com o intuito de esclarecer as seguintes questões de auditoria:

- a) Os resultados quantitativos e qualitativos estão sendo atingidos?
- b) A relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto apresenta coerência?
- c) Os controles internos administrativos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão são suficientes?

Após avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados, verificou-se que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), modalidade de 0 a 3 salários mínimos, que utiliza os recursos do FAR, está seguindo a perspectiva de atingimento da meta.

Na análise realizada, algumas impropriedades ou ausência de explicações a respeito dos resultados foram identificadas nas informações prestadas no Relatório de Gestão (RG). Para esses casos foram solicitados esclarecimentos adicionais à Unidade, ressaltando que a análise realizada pela equipe de auditoria levou em consideração que o RG será publicado para a sociedade, de forma que foram buscados esclarecimentos ausentes sobre aspectos da execução física e financeira, de modo a facilitar o entendimento sobre os resultados obtidos pela Unidade.

Em resposta aos questionamentos foi apresentada Nota Informativa, encaminhada pelo Ofício nº 00187/2013/GGEST/SNH/MCIDADES de 5/06/2013. A seguir, apresentamos as impropriedades verificadas, os questionamentos realizados à Unidade e as respostas apresentadas, além da análise dessas informações pela equipe de auditoria:



**Item 9 - Nas páginas 22 e 23 do Relatório de Gestão do FAR foram apresentados os dados sobre a situação das obras do PMCMV/FAR, indicando 542 empreendimentos atrasados, 108 não iniciados, 17 paralisados e 68 sem medição. A UJ não comentou os dados.**

**Resposta FAR:**

*9.1 Em atenção aos questionamentos deste item 9, informamos, quanto aos contratos do AF CAIXA do PMCMV, conforme dados informados do Relatório de Gestão:*

*9.2 Os empreendimentos sinalizados com “Sem Medição” são os que ainda não registraram a primeira medição para pagamento à construtora; obra “Atrasada” são os que o percentual de obra realizada está aquém do registrado no cronograma proposto originalmente pela construtora na contratação; obras “Não iniciada” recebem esta denominação em virtude do prazo decorrido desde a contratação sem que tenha havido evolução, e as obras sinalizadas como “Paralisada” decorrem de abandono por parte da construtora para realização do empreendimento.*

*9.2.1 Os motivos identificados mais recorrentes para o atraso são: escassez de mão de obra, índice pluviométrico superior ao esperado para o período e dificuldades encontradas pelas empresas quanto à execução dos projetos (estas às vezes financeiras), entre outros.*

*9.2.2 As obras “Não Iniciada” são contratos firmados no âmbito da Operação Reconstrução de Pernambuco, decorrentes das enchentes sofridas em 2010, bem como, as contratações com cláusulas suspensivas, cuja condição ainda não foi superada, não podendo ser iniciada a obra.*

*9.2.3 Quanto à Operação Reconstrução de Pernambuco, dependem da contrapartida do governo estadual (legalização de terrenos, execução de terraplenagem e outros itens de infraestrutura), devido ao não alcance das etapas, não foi possível o início das obras. A solução definitiva para estas obras dependem das negociações em andamento junto ao Governo do Estado de Pernambuco, com a participação, inclusive, do Ministério das Cidades.*

*9.2.4 As obras “Paralisada” estão em processo de contratação de novas construtoras.*

*9.3 Como ações adotadas para reverter as situações, a CAIXA mantém constante negociação com as construtoras com a finalidade de acelerar o ritmo das obras, além de monitoramento realizado pela CAIXA com repactuação de prazos contratuais e em alguns casos substituição da construtora.*

*9.3.1 Quando constatado substancial atraso ou paralisação da obra, várias ações, que se ajustam às peculiaridades dos casos concretos, são adotadas, como: plano emergencial de gestão vinculada de recursos, aditamento ao contrato; distrato da empreitada com substituição da construtora; ou rescisão contratual com substituição da construtora, sendo que, neste último caso, há imputação de penalidade pecuniária e de proibição de contratar com a CAIXA por 2 (dois) anos*

*9.3.2 A CAIXA dispõe, ainda, de Gerência Nacional específica que visa solucionar situações de descumprimento contratual identificadas, bem como monitorar nacionalmente os empreendimentos habitacionais, identificando, preventivamente, as situações de possibilidade de descumprimento contratual que representam impactos negativos para o crédito imobiliário, incluindo os créditos do PMCMV, e atuar, antecipadamente, para inibir o aparecimento de eventuais problemas.*

*9.3.3 Da análise, é possível afirmar que a principal causa dos descumprimentos contratuais reside na ausência de planejamento*



*profissionalizado da obra e na inadequação do modelo de gestão adotado pelas construtoras, frente à escala de produção requerida pelas empreitadas contratadas.*

*9.4 Quanto aos 6 empreendimentos do PMCMV do AF BB que apresentavam obras em atraso em dezembro de 2012, decorreram de índice pluviométrico superior ao esperado para o período e escassez de mão de obra. Atualmente apenas uma operação encontra-se em atraso decorrente da administração da construtora.*

**Análise CGU:** As dúvidas não foram completamente esclarecidas, tendo em vista que não constaram a avaliação em relação aos dados informados e a Unidade não relatou suas providências para a dificuldade apontada de que *a principal causa dos descumprimentos contratuais reside na ausência de planejamento profissionalizado da obra e na inadequação do modelo de gestão adotado pelas construtoras, frente à escala de produção requerida pelas empreitadas contratadas.*

**Item 10 – Em consulta à base de dados da CAIXA sobre o Programa Minha Casa Minha Vida disponível na internet, posição de 31/12/2012 verificamos diferenças entre as quantidades de empreendimentos, de Unidades Habitacionais e do valor total investido em relação às informações divulgadas no Relatório de Gestão do FAR para 31/12/2012.**

**Resposta FAR:**

*10.1 Em atenção aos questionamentos deste item 10, quanto às operações do PMCMV contratadas pela AF CAIXA informados no Relatório de Gestão, informamos que a base de dados utilizada pelo AF estão posicionadas em 08 de janeiro de 2013, referência dezembro de 2012; quanto às informações do Agente Gestor do FAR, estão posicionadas em fevereiro de 2013, referência dezembro de 2012. A distorção dos números decorre do fato de o banco de dados ser dinâmico, de onde se conclui que não existe valor incorreto, a divergência decorre da data de geração do relatório.*

*10.2 Quanto às operações do PMCMV contratadas pelo Banco do Brasil em 2012, a informação prestada por aquele AF a este AG do FAR inclui as operações efetivamente contratadas juntamente com operações com status de “aceite” do AG do FAR para continuidade de análise para contratação. Atualmente, o critério de aceite para as operações do AF BB não é mais adotado, haja vista, disposição legal Portaria MCidades nº 168/2013, Anexo I, alínea “d” do subitem 3.3, que dispõe sobre as atribuições dos Agentes executores (Financeiros) do Programa “contratar a execução de obras ... (a UJ não concluiu a escrita da frase)*

**Análise CGU:** A resposta não ficou clara, uma vez que os dados coletados pela equipe de auditoria referem-se à base da CAIXA, disponível no seu próprio site em comparação ao Relatório de Gestão do FAR, produzido pelo próprio Agente Financeiro CAIXA e agregado pelo Agente Gestor SNH. Isto é, não deveria haver incoerência entre os dados apresentados pela CAIXA no Relatório de Gestão do FAR e sua própria base de dados.

Pela análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão para o exercício de 2012 e respostas adicionais prestadas pela UJ, compreende-se que os resultados quantitativos e qualitativos do FAR estão seguindo o que foi planejado do ponto de vista plurianual.



Por fim, avalia-se que a apresentação das informações no Relatório de Gestão do FAR demonstrou algumas falhas na exposição dos relatos, devendo-se atentar, para maior clareza e exposição da avaliação crítica sobre os resultados atingidos, bem como das dificuldades enfrentadas. É importante que a Unidade evidencie adequadamente a execução das Ações, conforme os elementos dispostos na Portaria nº 150 do TCU, promovendo assim maior compreensão dos atos de gestão envolvidos.



## **1 GESTÃO OPERACIONAL**

### **1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

#### **1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**

##### **1.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

### **APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES INCOMPLETAS SOBRE OS RESULTADOS DAS AÇÕES NO RELATÓRIO DE GESTÃO DO FNHIS**

#### **Fato**

A análise dos resultados quantitativos e qualitativos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, tomou por base as informações divulgadas no Relatório de Gestão da Unidade e os dados sobre a execução dos Programas e Ações sob responsabilidade da Unidade registrados no SIAFI, com o intuito de esclarecer as seguintes questões de auditoria:

- a) Os resultados quantitativos e qualitativos estão sendo atingidos?
- b) A relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto apresenta coerência?
- c) Os controles internos administrativos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão são suficientes?

Assim como no caso da SNH, a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício, verificou-se que houve baixa execução das Ações. Uma vez que o Programa 2049 (Moradia Digna) recebe recursos do PAC e não está sujeito aos contingenciamentos, a SNH justificou que a baixa execução deveu-se a plurianualidade da execução de obras de infraestrutura como fator responsável pelos resultados atingidos.

Considerando a plurianualidade e a dimensão dos projetos de infraestrutura aportados, a UJ apresenta os empenhos como os compromissos de execução assumidos que só poderão ser atestados em anos subsequentes devido ao andamento das obras e seus pagamentos consequentes.

Na análise realizada, algumas impropriedades ou ausência de explicações a respeito dos resultados foram identificadas nas informações prestadas no Relatório de Gestão (RG). Para esses casos foram solicitados esclarecimentos adicionais à Unidade, ressaltando que a análise realizada pela equipe de auditoria levou em consideração que o RG será publicado para a sociedade, de forma que foram buscados esclarecimentos ausentes sobre aspectos da execução física e financeira, de modo a facilitar o entendimento sobre os resultados obtidos pela Unidade.

Em resposta aos questionamentos foi apresentada Nota Informativa, encaminhada pelo Ofício nº 00187/2013/GGEST/SNH/MCIDADES de 5 de junho de 2013. A seguir, apresentamos as impropriedades verificadas, os questionamentos realizados à Unidade e as respostas apresentadas, além da análise dessas informações pela equipe de auditoria:



**Item 1** – Justificar a execução abaixo do previsto e a liquidação bem abaixo do valor empenhado na ação 10S6 – Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários

**Resposta FNHIS:**

*Em regra geral as intervenções em urbanização de assentamentos precários têm tempo de execução superior ao exercício orçamentário no qual são contratadas, provocando um natural descasamento entre este e a efetiva realização dos benefícios, uma vez que dificilmente obras desta natureza demoram menos do que 18 (dezoito) meses, sem contar com as fases preparatórias. Concorre para isto, ainda, o fato desta ação ser implementada de forma delegada, por meio da transferência de recursos a estados e municípios, nem sempre com estruturas técnicas suficientes para fazer frente às tarefas de elaboração dos projetos, obtenção de licenças, licitação das obras e serviços, aporte de contrapartidas e gestão da execução das intervenções.*

*Além disso, no exercício de 2012, os recursos orçamentários e financeiros desta ação foram utilizados exclusivamente para suporte de operações contratadas em exercícios anteriores, uma vez que não houve autorização para nova seleção de propostas.*

**Análise CGU:** Nas informações apresentadas, a UJ não explicou a razão de não ter ocorrido autorização para nova seleção de propostas.

**Item 2** – Justificar a execução abaixo do previsto e a liquidação bem abaixo do valor empenhado na ação 8875 - Apoio à Elaboração de Planos e Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social

**Resposta FNHIS:** *A ação 8875 deu continuidade aos contratos firmados em anos anteriores, para elaboração de planos locais de habitação de interesse social e projetos de intervenções em assentamentos precários ou produção de moradias, não sendo autorizada a realização de novas seleções públicas.*

**Análise CGU:** Nas informações apresentadas, a não esclareceu a razão de não ter ocorrido autorização para a realização de novas seleções públicas.

**Item nº 3** – Ação 8873 - Apoio ao Desenvolvimento Institucional dos Agentes Integrantes do SNHIS:

**a)** Não foi identificada a liquidação para as outras UGs pesquisadas. Solicitamos informações sobre o valor Liquidado declarado no Relatório de Gestão (R\$ 386.199,88):

**b)** O Relatório de Gestão não apresentou comentários sobre a execução informada. Portanto, solicitamos informar os motivos da realização de empenhos de apenas 50% da Dotação e da baixa liquidação em relação ao que foi empenhado.

**Respostas FNHIS:**

*Houve um equívoco no preenchimento do Quadro sobre a ação 8873, no qual foram consideradas as descentralizações ocorridas para outras UG's por meio de termos de cooperação firmados com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Universidade Federal do ABC (UFABC).*

*Os valores corretos estão apresentados nas consultas realizadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) em anexo, sendo que:*

*Dotação Final: 10.000.000,00*

*Orçamento disponibilizado: 4.805.426,30*

*Descentralização: 5.194.573,70*

*Despesa Empenhada Liquidada: 340.700,59*

*Valores Pagos: 97.380,00*





*Não houve novas contratações na ação 8873 além dos termos de cooperação firmados. Em 2012 também se deu continuidade aos contratos firmados em anos anteriores.*

**Análise CGU:** Nas informações apresentadas, a UJ não esclareceu a razão de não ter ocorrido novas contratações e não comentou os acordos com o CNPQ e UFABAC e as descentralizações realizadas.

**Item nº 4** – O Relatório de Gestão não apresentou justificativas sobre a ausência de execução para as Ações (1B25, 20NX, 2000):

a) Ações orçamentárias 1B25 e 20NX:

**Resposta FNHIS:** *Não houve execução nessas ações orçamentárias, pois no exercício iniciou-se o desenvolvimento e aprimoramento de normativos e diretrizes objetivando a execução das atividades lastreadas por essas ações.*

**Análise CGU:** Nas informações apresentadas, faltou a explicação da razão dos recursos não terem sido redistribuídos em outras ações.

b) Ação 2000 Programa Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades.

**Resposta FNHIS:** *As atividades relativas à administração da unidade foram desenvolvidas por meio da ação orçamentária 8785 – GAP PAC.*

**Análise CGU:** Nas informações apresentadas, faltou a explicação a respeito da destinação da dotação disponível na ação 2000.

Pela análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão para o exercício de 2012 e respostas adicionais prestadas pela UJ, compreende-se que os resultados quantitativos e qualitativos do FNHIS estão aquém do que foi planejado para o exercício. Considerando que a UJ considera as dificuldades inerentes à plurianualidade das obras e que os Restos a Pagar asseguram o andamento dos pagamentos, é necessário que a Unidade se atente em garantir o adequado cumprimento dos cronogramas de execução, evitando atrasos, paralisações e cancelamentos, especialmente nas regiões apresentadas com maiores dificuldades.

Diante dessas circunstâncias, a UJ demonstra a necessidade de fortalecer seus sistemas de controles internos, fornecendo especial atenção ao ambiente de controle, procedimentos de controle, avaliação de riscos e informação e comunicação. Nesse sentido, é importante que a Unidade esteja atenta também à reversão do quadro de dificuldades apontadas em relação ao fato das ações serem implementadas por meio da transferência de recursos a estados e municípios.

Por fim, avalia-se que a apresentação das informações prestadas pelo FNHIS no Relatório de Gestão de 2012 esteve insuficiente, devendo-se atentar para os esclarecimentos pertinentes a cada item exigido. É importante que a Unidade evidencie adequadamente os problemas enfrentados na execução das ações, conforme os elementos dispostos na Portaria nº 150 do TCU, promovendo maior compreensão dos atos de gestão.

No Relatório Preliminar de Auditoria de Contas da Unidade, foi elaborada a seguinte proposta de recomendação:

“Recomendamos que para o próximo Relatório de Gestão, a SNH aprimore a apresentação das informações sobre os resultados do FNHIS, observando a completude, clareza e exposição das dificuldades enfrentadas.”



## **Causa**

Desatenção na elaboração do Relatório de Gestão.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O Ofício nº 2469/2013/GGESTE/SNH/MCIDADES, de 09/07/2013, que encaminhou a Nota Informativa ao Relatório Preliminar de Auditoria de Contas 2012, apresentou as seguintes informações adicionais:

“Em relação à ação orçamentária 2000 – Programa Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades não houve execução nesta ação, pois as atividades relativas à esta ação – especificamente despesas com viagens e locomoção – foram desenvolvidas por meio da ação orçamentária 8785 – GAP PAC.

As atividades previstas na Administração da Unidade compreendem entre outros: serviços administrativos e despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamentos de diárias e afins). Em 2013, serão executadas nesta ação as despesas relativas ao pagamento do agente operador, CAIXA, nas ações de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) realizados por entes estaduais e municipais.”

## **Análise do Controle Interno**

O fato constatado é que as informações a respeito dos resultados obtidos pela SNH na execução dos recursos do FNHIS no exercício 2012 divulgados no Relatório de Gestão não ficaram claros, de forma que várias dúvidas surgiram a respeito das informações do Relatório de Gestão, sendo que, apenas com as informações adicionais encaminhadas pela Unidade para as Solicitações de Auditoria e para o Relatório Preliminar de Auditoria de Contas, é que esses pontos foram esclarecidos. Lembramos ainda que o Relatório de Auditoria das Contas de 2011 do Fundo apresentou Constatação semelhante (item 2.1.2.1 do Relatório nº 201203973).

Tendo em vista que o atual Relatório de Gestão do Fundo já foi encaminhado do TCU e o Tribunal procedeu a publicação do mesmo, é necessário que, na elaboração do Relatório de Gestão do próximo exercício, um cuidado maior da Unidade na divulgação das informações, garantindo a completude das mesmas, lembrando que o documento será divulgado para a sociedade e os interessados não terão a oportunidade de sanar eventuais dúvidas a respeito das informações ali colocadas.

Portanto, mantemos a constatação com o intuito de conseguir, por parte da Unidade, uma atenção maior na divulgação dos resultados de suas Ações de Governo no próximo Relatório de Gestão.

## **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomendamos que para o próximo Relatório de Gestão, a SNH aprimore a apresentação das informações sobre os resultados do FNHIS, observando a completude, clareza e exposição das dificuldades enfrentadas.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

**Relatório:** 201305695

**Unidade Auditada:** SECRETARIA NAC. DE HABITAÇÃO MCIDADES

**Exercício:** 2012

**Processo:** 80000.012720/2013-80

**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 31/12/2012.

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 **Secretaria Nacional de Habitação – SNH**, a qual consolidou as informações sobre a gestão das unidades de sua estrutura, incluindo os programas e ações geridos com apoio da CEF, e agregou o **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)** e o **Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)**.

Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305695, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes das folhas 07 a 25 do processo, seja pela REGULARIDADE.

Essa certificação, entretanto, não exime os administradores de atentarem e adotarem providências para as falhas descritas nos Achados da Auditoria - nº 201305695 e nº 201305720 do Relatório nº 201305695, que podem impactar o alcance dos objetivos das políticas públicas, em especial:

## **Achados da Auditoria - nº 201305695**

1.1.4.1. Constatação – acompanhamento precário das ações do convênio nº 757937/2011.

1.1.4.2. Constatação – Utilização de recursos de contrapartida para pagamento de despesas com servidor público.

1.1.4.3. Constatação – Deficiências no acompanhamento do Ministério sobre as atividades da CAIXA na função de executora das transferências descentralizadas.

1.1.6.1. Constatação - os indicadores de desempenho instituídos precisam ser revistos.

**Achados da Auditoria - nº 201305720**

1.1.1.1. Constatação - Apresentação de informações incompletas sobre os resultados das ações no relatório de gestão do FNHIS.

Brasília/DF, 22 de julho de 2013.

---

**CARLOS ALBERTO AYUPE VITOI**

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:** 201305695

**Exercício:** 2012

**Processo:** 80000.012720/2013-80

**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 2012 da SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES, que agrega 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 817.573 unidades contratadas em 2012 e 486.174 unidades entregues no âmbito o Programa Minha Casa Minha Vida, o que corresponde a um aumento de 78% e 71%, respectivamente, quando comparado a 2011. Também pode ser citado que em 2012 houve contratação de unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em 4.081 municípios, dos quais em 388 destes tratou-se da primeira contratação.

3. Entre os fatos que mais marcaram a gestão examinada, constatou-se a persistência das deficiências na gestão das transferências concedidas, especialmente no caso dos Contratos de Repasse e Termos de Compromisso, tendo em vista que, apesar da iniciativa de adoção de providências para os problemas detectados, como a participação da Unidade em Grupo de Trabalho específico para essa atribuição, ainda persiste quantidade significativa de instrumentos de transferência com obras paralisadas e atrasadas que já consumiram grande volume de recursos públicos sem que tenham alcançado funcionalidades que propiciem benefícios à comunidade. Quanto à estrutura da Unidade para a gestão das transferências, no que concerne ao pessoal responsável pela gestão das transferências, esta foi considerada insuficiente, sendo que as principais fragilidades encontradas nos exames realizados foram: a ausência de normativos internos na área de transferências, a ausência de sistemática de aviso e cobrança de prestação de contas e estrutura de pessoal e tecnológica incompatível com o volume de transferências concedidas. Além disso, os indicadores de desempenho da gestão não estão adequados e precisam ser revistos.

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, no entendimento desta Controladoria, por três fatores: a inadequação dos indicadores de desempenho da gestão; a falta de uma estrutura adequada no âmbito da Unidade para a gestão das transferências, especialmente no que se refere ao quantitativo de pessoal; deficiências no monitoramento da atuação da CAIXA na função de executora dos recursos oriundos as Ações de Governo sob a responsabilidade da SNH; e a 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.

5. Sobre as recomendações contidas no Plano de Providências Permanente, a respeito das constatações do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203970, relativo ao exercício 2011, restaram pendências em relação às providências adotadas pela Unidade referentes aos problemas na gestão das prestações de contas de transferências voluntárias de recursos, gerando grande quantidade de transferências na situação de “a aprovar” e “a comprovar”, e a manutenção de elevada quantidade de contratos com problemas ao longo dos exercícios 2009, 2010 e 2011. Sobre a questão das prestações de contas das transferências, o problema, recorrente e que afeta todas as Unidades do Ministério, foi tratado com maior profundidade no Relatório de Auditoria de Contas da Secretaria Executiva, que instituiu Grupo de Trabalho para tratar especificamente sobre o assunto.

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 auto avaliação comprometem o diagnóstico da situação da Unidade e suscitam atenção do gestor em relação ao seu sistema de controles internos. Recomenda-se que, na elaboração do planejamento estratégico do Ministério, que está em curso junto à Secretaria Executiva, que ocorra, em relação à 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 implantação de práticas administrativas positivas no exercício examinado. Destacam-se a realização 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). Também se destacam as diversas atividades para Capacitação de Servidores e Desenvolvimento Institucional da Própria SNH, como os cursos sobre o sistema “Brasil em Cidades”; Curso de Metodologia de Gerenciamento de Projetos – GEP-Net; Curso de capacitação – Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos – SACI II; Curso de Gerenciamento Orçamentário e Financeiro de Recursos da OGU; Oficina de Gestão Orçamentária e Financeiras das Ações da SNH, entre outros.

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, 22 de Julho de 2013.

---

WAGNER ROSA DA SILVA  
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura