

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: 2013

Processo: 80000.010224/2014-72

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201406162

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 201406162, 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.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 31/03/2014 a 20/06/2014, 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.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e achados de auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os achados de auditoria, informações e constatações, apresentados neste relatório foram estruturados segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 27/11/2013, entre SFC/DIURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades e a Secob/Energia-TCU, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Verificou-se que o Relatório de Gestão da Secretaria Nacional da Habitação, que conforme a Decisão Normativa TCU nº 132/2013, consolidou as contas dos fundos geridos pela Caixa Econômica Federal e agregou as contas do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, referente ao exercício de 2013, não contemplou todas as peças de que trata o art. 13 da IN TCU nº 63/2010, no formato e conteúdo obrigatórios nos termos da DN TCU nº 132/2013, da Portaria TCU nº 175/2013 e da DN TCU nº 127/2013.

Dessa forma, por meio da Solicitação de Auditoria 201406162/005, de 22/05/2014, efetuou-se os seguintes questionamentos:

1. Apresentar as informações referentes ao **Fundo de Arrendamento Residencial – FAR**, conforme exigência contida no item 1.1 do Anexo Único da Portaria TCU 175/2013 – Quadro A.1.1.4, já que o Quadro 1 – Identificação – Relatório de Gestão Agregado e Consolidado do Relatório de Gestão daquela unidade está incompleto.
2. Informar o motivo de não terem sido descritas no item 1.3 do Relatório de Gestão dessa unidade, de forma sucinta, as competências e atribuições de responsabilidade de cada área componente da estrutura da UJ, além da identificação dos macroprocessos conduzidos pelas subdivisões existentes e os principais produtos deles decorrentes, conforme regulado no item 1.3 do Anexo Único da Portaria TCU 175/2013, bem como apresentar as informações exigidas.
3. Em relação ao item 1.5 do Relatório de Gestão dessa unidade, confirmar se o quadro a2 – Macroprocessos Finalísticos e de Apoio está realmente incompleto e apresentar, se for o caso, apresentar novo quadro com as informações completas.
4. Informar o motivo de não terem sido apresentadas em seu Relatório de Gestão as informações exigidas nos itens 4.4.3, 4.4.4 e 4.4.5 do Anexo Único da Portaria TCU 175/2013, bem como apresentar as informações e respectivos quadros exigidos.
5. Esclarecer o motivo da não inclusão do Quadro A.3.2 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ do Anexo Único da Portaria TCU 175/2013 no Relatório de Gestão do **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)**, bem como apresentar o citado quadro.
6. Em relação à Portaria TCU 175/2013, esclarecer do que se tratam as informações contidas às folhas 397 a 405 do seu Relatório de Gestão que se encontra disponível Dinheiro público é da sua conta www.portaldatransparencia.gov.br na página do Tribunal de Contas da União, bem como apresentar as informações pertinentes de forma organizada.
7. Esclarecer o motivo da não inclusão dos Quadros A.4.1.1, A.4.1.2.1, A.4.1.2.2, A.4.1.3.1, A.4.1.3.2, A.4.1.3.3, A.4.1.3.4, A.4.1.3.5, A.4.1.3.6, A.4.2 e A.4.3, em atenção aos itens 4.1, 4.2 e 4.3 do Anexo Único da Portaria TCU 175/2013, no Relatório de Gestão do **Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)**, bem como apresentar os citados quadros.

O prazo para atendimento dos questionamentos, inicialmente previsto para o dia 30/05/2014, foi prorrogado para o dia 06/06/2014, em atendimento à solicitação da unidade, contida em seu Ofício nº 002210/2014/GABIN/SNH/MCIDADES, de 29/05/2014.



Em resposta à referida SA, foram encaminhadas as seguintes informações:

- **Item 1 (Quadro A.1.1.4 do Anexo Único da Portaria TCU 175/2013)**

Em anexo, o Quadro 1- Informações de Identificação do FAR, com as correções destacadas.

- **Item 2 (item 1.3 do Anexo Único da Portaria TCU 175/2013)**

A Secretaria Nacional de Habitação (SNH) possui em sua estrutura três departamentos conforme apresentado no item 1.3 do Relatório de Gestão desta Secretaria. Abaixo segue descrição sucinta de cada unidade:

O Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP) é responsável pela gestão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Habitação, além das ações de emendas e seleções programas especiais, chamados Não-PAC. Os programas e ações geridos pelo DUAP têm como público-alvo famílias com renda de até três salários mínimos.

O DUAP tem a atribuição de propor a elaboração e promover a implementação de programas de apoio ao setor público e entidades civis sem fins lucrativos, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos precários e ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbana e rural. O DUAP atua no macroprocesso Gestão do Programa e Aceleração do Crescimento.

O Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica (DICT) é responsável pelas ações transversais ente as Unidades da SNH, além das ações relacionadas ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social _SNHIS, de desenvolvimento e fortalecimento institucional dos atores envolvidos no tema habitação. Assim, o DICT tem envolvimento em todos os macroprocessos desenvolvidos no âmbito da SNH.

O Departamento de Produção Habitacional (DHAB) é responsável pela gestão do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), cujo objetivo é criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00. O DHAB atua diretamente no macroprocesso Gestão do PMCMV.

- **Item 3 (Macroprocessos Finalísticos e de Apoio – item 1.5 do RG)**

Houve um problema na formatação do arquivo, o subtítulo a2 – Macroprocessos Finalísticos e de Apoio se refere à figura acima do subtítulo e onde se lê a2, leia-se Figura A2 e não a2 . No Quadro abaixo da referida figura estão descritos os processos que dão suporte aos macroprocessos finalísticos. Encaminhamos em anexo cópia da versão realizada no editor de texto da Microsoft Office.

- **Item 4 (itens 4.4.3, 4.4.4 e 4.4.5 do Anexo Único da Portaria TCU 175/2013)**

As informações referentes ao Quadro A.4.4.4 - Visão Geral da análise das prestações de contas de Convênios e Contratos de Repasse das Unidades Orçamentárias 56101 e 56902 estão em anexo.

As informações exigidas no item 4.4.3 (Quadro A. 4.4.3) - Resumo da prestação de contas sobre transferências concedidas pela UJ na modalidade de Convênio, Termo de Cooperação e de Contratos de Repasse estão consolidadas nos quadros anexos a esta nota.

A análise solicitada no Item 4.4.5 contempla a análise crítica sobre a situação da gestão das transferências vigentes no exercício de 2013 e está descrita a seguir.



A maior parte das transferências realizadas no âmbito da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) é concretizada por meio da mandatária da União: UG 175004 - Caixa Econômica Federal (CEF).

A CEF é responsável pela execução financeira dessas transferências. Ademais, a CEF acompanha as diversas etapas de implementação dessas transferências, como contratação, verificação da realização do processo licitatório, acompanhamento da execução físico-financeira dos objetos compromissados e o ateste da execução física das obras/serviços, análise de prestação de contas, dentre outras.

Em 2013 não houve autorização de seleção novas propostas de investimento em urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa Moradia (Unidade Gestora 560005 e 560015). Porém, foram selecionados 5 novas contratações em caráter extraordinário na Unidade Gestora 560005 (item 3.2.1 do Manual de instruções para aprovação e execução dos programas e ações do Ministério das Cidades inseridos no âmbito do PAC, divulgado pela Portaria nº 164, de 12 de abril de 2013).

Os recursos financeiros repassados, tanto para contrato de repasse quanto para termo de compromisso, são relacionados aos Instrumentos firmados em anos anteriores e que continuam vigentes no exercício de 2013.

Em 2013 foram descentralizados R\$ 994.777,00 referentes aos quatro termos de cooperação estabelecidos no âmbito da UG 560015, conforme apresentado no Relatório de Gestão desta Unidade Jurisdicionada.

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

É necessário destacar também que em 2013 a Secretaria Executiva, por meio da Portaria nº 273, de 17 de junho de 2013, instituiu Grupo de Trabalho - GT com o fim de "realizar levantamento com diagnóstico e propor mecanismos de controle de acompanhamento da execução dos contratos de repasses celebrados pela Caixa Econômica Federal, Mandatária da União, no âmbito do Ministério das Cidades" em virtude.

- **Item 5 (Quadro A.3.2 do Anexo Único da Portaria TCU 175/2013)**

Conforme foi explicado na apresentação do Relatório de Gestão do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) o Item 3 - Estruturas de governança e de autocontrole da gestão está contemplado no relatório da SNH, no âmbito da UO 56101, por ser tratar de estrutura única para as duas Unidades.

- **Item 6 (Informações nas folhas 397 a 405 do RG)**

A SNH agrega em seu relatório as informações fornecidas pela Caixa Econômica Federal (CEF), Agente Operador do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) - Unidade Gestora 560018. Assim, as folhas 397 a 405 compreendem o relatório apresentado pela CEF. As informações contemplam os Instrumentos de Transferência Vigentes no Exercício de 2013, relacionadas à Tomada de Contas Anual, consolidadas em forma de planilhas espelhadas nos Sistemas Federais - SIAFI e SIURB, demonstram a situação dos empenhos liberados por esse Gestor aos Municípios, tais como:

- . Empenhos emitidos em 2013;
- . Pagamentos realizados em 2013;
- . Situação dos Restos a Pagar de exercícios anteriores;



- . Resumo da prestação de contas, na modalidade de contratos de repasse;
- . Contratações no Exercício - Por UF; dentre outras informações relevantes.

• **Item 7 (Quadros diversos do Relatório do FAR)**

(...) informamos que não se aplicam tais exigências, uma vez que, caso sejam necessários, deverão compor o Relatório de Gestão da UJ SNH - UGO 560005, senão vejamos:

- O quadro A.4.1.1 - Programação de Despesa, nos termos do item 4.4.1 do Anexo Único da Portaria TCV 175/2013, deve ser preenchido pelas UJ que são unidades orçamentária(UO) ou que tenham entre suas unidades consolidadas ou agregadas, Unidade Gestora(UG) na qual tenham sido registrados contabilmente os créditos da LOA, assim, como o FAR não configura UO nem UO essa informação compete à UJ SNH;
- Quadros A.4.1.2.1 e A.4.1.2.2, Movimentação Orçamentária Interna por Grupo de Despesa e Movimentação Orçamentária Externa por Grupo de Despesa, respectivamente, compreendem o conjunto dos créditos orçamentários concedidos ou recebidos de UG não associada à UJ (ou seja, concedidos ou recebidos de UO relacionada a UJ que não componha o Relatório de Gestão), o que não se aplica ao FAR, uma vez que o FAR compõe o Relatório da UJ SNH;
- Quadros A.4.1.3.1. a A.4.1.3.5 destinam-se à demonstração da execução das despesas cujos créditos orçamentários foram recebidos diretamente da LOA e não por movimentação. Assim, somente as UJ que tenham recebido créditos originários, por serem UO, ou terem UO entre as unidades consolidadas devem preenchê-los, o que também não se aplica ao FAR;
- A.4.1.3.6 - assim como para o quadro A.4.1.3.3, denominado Despesas Correntes por Grupo e Elemento de Despesa dos créditos originários da UJ, deve dispor sobre a totalidade dos recursos consignados à UO, o que também não se aplica ao FAR;
- A.4.2. e A.4.3 - Reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos ou Recursos e Movimentação e os saldos de restos a pagar de exercícios anteriores, respectivamente, Abrangência: todas as UJ ao Tribunal, exceto os Fundos. Assim, também não se aplicam ao FAR.

Além das ausências de informações no Relatório de Gestão, foram identificados dois erros: um em relação ao posicionamento no processo de contas da folha denominada “Roteiro de Verificação de peças e Conteúdos – Exercício 2013”, que inicialmente foi indevidamente posicionada como folha nº 27 do processo, mas que, após solicitação, foi remanejada para o início do processo; e o segundo relacionado à repetição das informações referente à Gestão de Pessoas, lançada em duplicidade nos itens 5 e 6 do Relatório de Gestão da Unidade (página 93), mas que entendemos não impactar a sua análise.

Apesar de encaminhar as informações solicitadas, em consulta ao Relatório de Gestão no sítio do Tribunal de Contas da União - TCU verificou-se que as pendências ainda permanecem. Cabe ressaltar que o macroprocesso finalístico nº 3 – Gestão do PMCMV, apresentado anteriormente pela SNH em resposta à Solicitação de Auditoria 201406162/003, também não foi atualizada no sítio do TCU.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Segundo o Relatório de Gestão, a Secretaria Nacional de Habitação – SNH é responsável pela implementação da Política Nacional de Habitação - PNH, que pautou sua atuação em 2013 no Plano Plurianual Mais Brasil (PPA 2012-2015), resultando no Programa Moradia Digna.



O Programa Moradia Digna engloba dois principais eixos da ação governamental para implementação da PNH, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), divididos nos seguintes objetivos:

- Objetivo 0382 – Ações de melhorias urbanísticas e de habitabilidade destinadas às famílias de baixa renda que vivem em **assentamentos precários**;
- Objetivo 0383 – Ações de melhorias ao acesso à habitação, destinadas à população de baixa renda, fortalecendo o **Programa Minha Casa, Minha Vida**;
- Objetivo 0384 – Expansão do crédito habitacional com recursos do SBPE e do FGTS;
- Objetivo 0385 – Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos agentes do Sistema Nacional de Interesse Social;
- Objetivo 0755 – Elevar patamares da qualidade da construção civil por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial;
- Objetivo 0756 – Promover a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos habitacionais e contribuir para a inserção socioeconômica das famílias beneficiadas por programas habitacionais.

Em relação aos **objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015**, nos gráficos a seguir estão apresentadas as metas e resultados informados no Relatório de Gestão de 2013:

➤ **Objetivo 0382** – Urbanização em Assentamentos Precários.

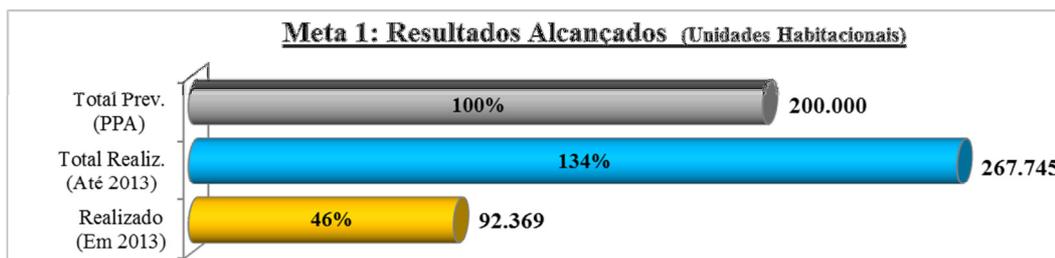
- **Meta 1:** Disponibilizar R\$ 30,5 bilhões, por meio de seleções públicas para urbanização de assentamentos precários.



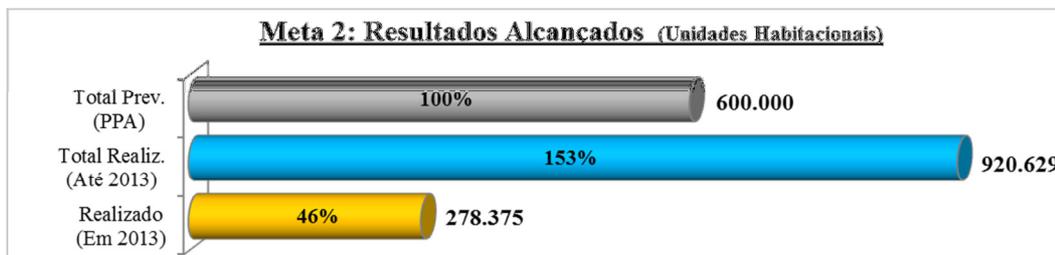
A unidade informou que no exercício de 2013 não foi autorizada pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) nova seleção para o PAC urbanização, prejudicando o avanço da meta em questão.

➤ **Objetivo 0383** – Ampliar o acesso à habitação, priorizando a pop. baixa renda.

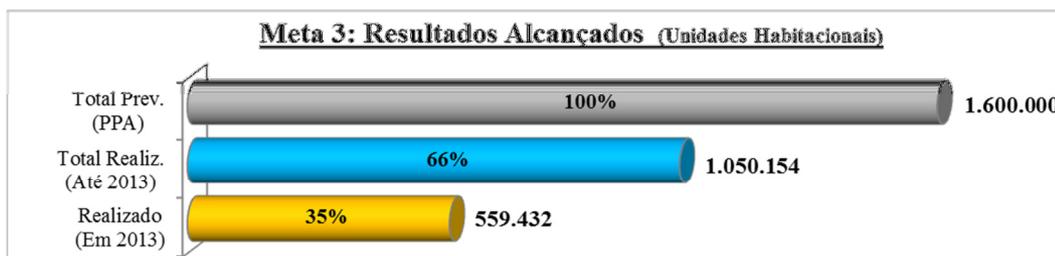
- **Meta 1 (Faixa 3):** Disponibilizar 200 mil moradias para famílias com renda até R\$ 5 mil mensais (urbana) e R\$ 60 mil anuais (rural).



- **Meta 2 (Faixa 2):** Disponibilizar 600 mil moradias para famílias com renda até R\$ 3,1 mil mensais (urbana) e R\$ 30 mil anuais (rural).



- **Meta 3 (Faixa 1):** Produzir ou reformar 1,6 milhão de moradias para famílias com renda até R\$ 1,6 mil mensais (urbana) e R\$ 15 mil anuais (rural).



- **Meta 4:** Promover a acessibilidade em 1,2 milhão de unidades habitacionais no MCMV em áreas urbanas e municípios acima de 50 mil habitantes.



A unidade informou que no exercício de 2013 o Programa Minha Casa, Minha Vida atingiu a marca de 2,3 milhões de unidades habitacionais contratadas, superando a meta original de 2,00 milhões de moradias e em 80% a nova meta estabelecida de 2,75 milhões unidades para o período de 2011-2014.

Verifica-se que em 2013 houve priorização para as contratações na faixa 01 do Programa, ou seja, para famílias com renda até R\$ 1,6 mil mensais (urbanas) e R\$ 15 mil anuais (rurais), conforme quadro apresentado pela SNH.

Unidades Contratadas no PMCMV II por ano e faixa de renda.

MCMV II (Unidades Contratadas)				
Faixa de Renda	2011	2012	2013	Total Geral
Faixa 1	104.321	386.401	559.432	1.050.154
Faixa 2	325.575	316.679	278.375	920.629
Faixa 3	77.776	97.600	92.369	267.745
Total Geral	507.672	800.680	930.176	2.238.528

Fonte: Departamento de Produção Habitacional (DHAB)/SNH



➤ **Objetivo 0384** – Expansão do crédito habitacional com recursos do SBPE e do FGTS.

- **Meta 1:** Contratar 500 mil operações de financiamento imobiliário, com recursos do FGTS.



- **Meta 2:** Contratar R\$ 176 bilhões em operações de financiamento do SPBE.

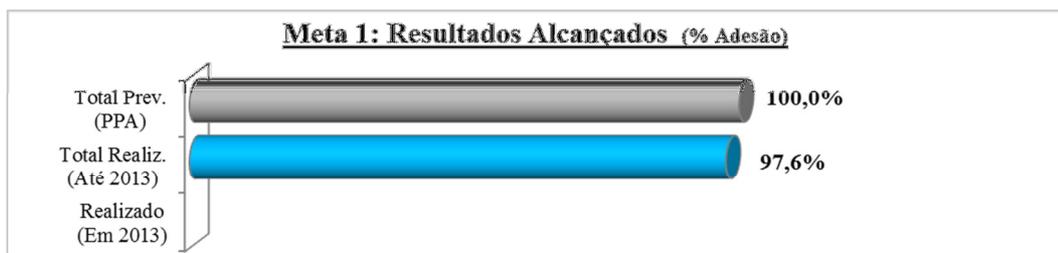


Em relação à meta 1 (recursos do FGTS), a unidade informou que o desempenho observado ao longo do ano de 2013 apresentou resultados distintos para o valor e quantidade financiados em relação ao ano anterior: aumento no valor total financiado e leve redução na quantidade de operações.

Em 2014 é esperado melhoria na meta, pois no orçamento aprovado foram estabelecidos R\$ 2 bilhões para concessão de descontos nos financiamentos, quase o dobro de 2013.

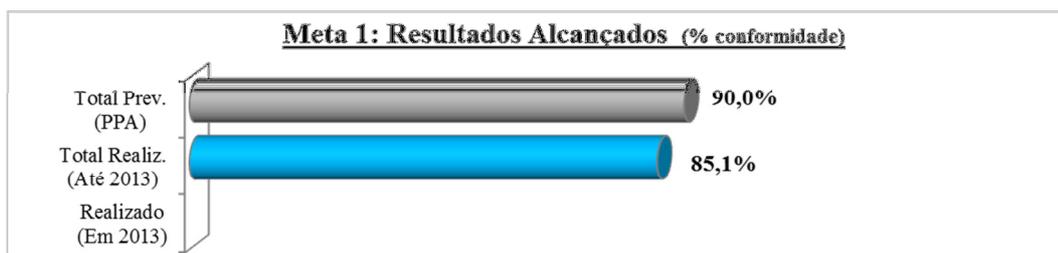
➤ **Objetivo 0385** – Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos agentes no Sistema Nacional de Interesse Social.

- **Meta 1:** 100% dos municípios com adesão ao SNHIS

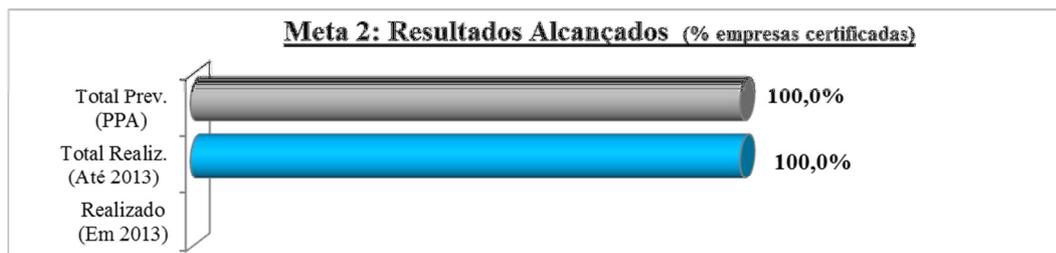


➤ **Objetivo 0755** – Elevar patamares da qualidade da construção civil por meio de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial.

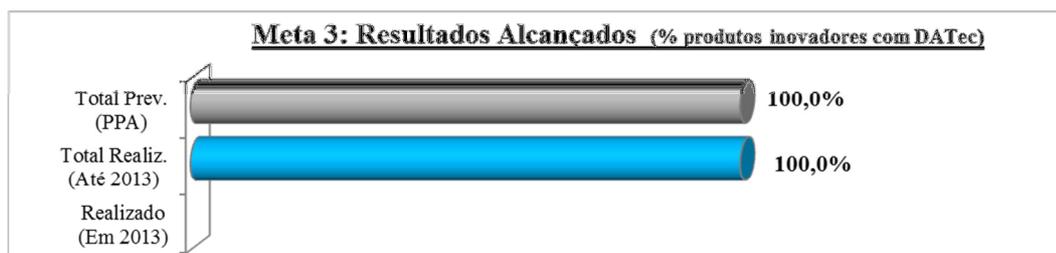
- **Meta 1:** Alcançar e manter em média 90% de conformidade com as normas (SiMaC) p/ materiais que compõem a cesta básico da construção de uma habitação de interesse social.



- **Meta 2:** Certificar 100% das empresas de serviços e obras que executem empreendimentos de habitação de interesse social por meio do SiAC.



- **Meta 3:** Conceder o DATEc para 100% dos produtos inovadores utilizados em empreendimentos de habitação de interesse social por meio do SiNAT.



➤ **Objetivo 0756** – Promover a qualidade da inserção urbana dos empreend. Habitac. e contribuir para a inserção socioeconômica das famílias beneficiadas.

- **Meta 1:** Beneficiar 100% das famílias atendidas por programas habit. de natureza social.



- **Meta 2 (Qualitativa):** Criação e manutenção do cadastro nacional de beneficiários de programas habitacionais urbanos ou rurais e de regularização fundiária em áreas urbanas. De acordo com o Relatório de Gestão do FNHIS, o cadastro nacional de beneficiários ainda está em fase de concepção, sendo que até o momento são utilizados como fonte de registro de beneficiários habitacionais, o CADÚnico, mantido pelo MDS, e o CADMUT, mantido pela CAIXA.

- **Meta 3 (Qualitativa):** Viabilizar a priorização da implementação de investimentos em infraestrutura social.

Diante do exposto, considerando as informações do Relatório de Gestão da SNH e do FNHIS, verifica-se que as metas do PPA 2012-2015, em geral, estão sendo cumpridas, com a ressalva do baixo desempenho da meta de Disponibilizar R\$ 30,5 bilhões, por meio de seleções públicas para urbanização de assentamentos precários, referente ao Objetivo 0382 – Ações de melhorias urbanísticas e de habitabilidade destinadas às famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários. Esse assunto foi analisado pela equipe de auditoria e está tratado em item específico da segunda parte deste Relatório de Auditoria.



Sobre a **perspectiva orçamentária e financeira**, foi apresentada a seguinte estruturação de suas ações orçamentárias que dão suporte aos respectivos objetivos propostos para o Programa Moradia Digna:

Objetivo	Tema	Ação Orçamentária	Unidade Orçament.
0382 – Urbanização em Assentamentos Precários.	Assentamentos Precários (PAC)	10S3 – Apoio à urbanização de assentamentos precários.	SNH
		10S6 – Melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários.	FNHIS
		10SJ – Apoio à provisão habitacional de interesse social.	FNHIS
0383 – Ampliar o acesso à habitação, priorizando a população de baixa renda.	Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV	00AF - Integralização de cotas ao fundo de arrendamento residencial (FAR)	SNH
		00CW – Subvenção econômica p/ projetos de interesse social em áreas urbanas (recursos do FGTS)	SNH
		00CX – Subvenção econômica p/ projetos de interesse social em áreas rurais (Rurais).	SNH
		00CY – Transferências ao fundo de desenvolvimento social – FDS (Entidades)	SNH
		0E64 – Subvenção econômica p/ projetos de interesse social em municípios < 50.000 habit. (Oferta Pública).	SNH
0385 – Fortalecer a capacidade técnica e institucional dos agentes no Sistema Nacional de Interesse Social		8875 - Apoio a Elaboração de Planos e Prestação de Serviços de Ass. Técnica p/ Habit. de Interesse Social	FNHIS
		8873 - Apoio ao desenvolvimento institucional dos agentes integrantes do SNHIS.	FNHIS
		20Z0 - Apoio ao fortalecimento da Política Nacional de Habitação.	FNHIS
0755 – Elevar a qualidade da construção civil.		20Z9 - Apoio à melhoria e a modernização do setor da construção civil	SNH
0756 – Inserção urbana e socioeconômica		20NX - Apoio à sustentabilidade dos empreendimentos de Habitação de Interesse Social	FNHIS

A seguir serão apresentados as principais informações e os resultados das ações orçamentárias no exercício de 2013, retirados do Relatório de Gestão da SNH e FNHIS:

➤ **Assentamentos Precários (Ações 10S3, 10S6 e 10SJ)**

LOA 2013 (R\$ x 1.000.000,00)					
Ação Orçament.	Dotação 2013 – Atualizada (A)	Empenhado em 2013 (B)	Liquidado em 2013 (C)	% Realiz. (D = C / A)	Inscrito em RP (E = B - C)
10S3	717,97	682,62	17,58	2%	665,04
10S6	239,92	187,86	9,56	4%	178,30
10SJ	42,37	14,54	0,73	2%	13,82
TOTAL	1.000,26	885,02	27,86	3%	857,15

De acordo com os dados da tabela anterior, verificou-se o baixo desempenho das duas ações orçamentárias para assentamentos precários no exercício de 2013 (aprox. 3%), com conseqüente inscrição de parcela expressiva em Restos a Pagar Não Processados.

No Relatório de Gestão (SNH e FNHIS), foram disponibilizadas as seguintes informações:



- *As obras de urbanização de assentamentos precários, por tratarem de áreas já ocupadas, e às vezes bastante consolidadas, contemplam uma diversidade de metas, de instalação de infraestrutura, passando pela melhoria ou construção de novas unidades habitacionais, passando pela instalação de equipamentos urbanos, trabalho social de acompanhamento das famílias até a regularização fundiária das unidades, o que, dado o arcabouço legal e institucional instalado, pode ser uma das etapas mais demoradas.*

- Para a **Ação 10S3** no PAC1 (seleção ocorrida em 2007), do total de 176 operações ativas, no exercício de 2013 foram canceladas 3 operações; concluídas obras em 4 operações e iniciadas 2 operações;

- Para a **Ação 10S6** no PAC1 (seleção ocorrida em 2007), do total de 265 operações ativas, no exercício de 2013 foram canceladas 12 operações; concluídas obras em 9 operações e iniciada 1 operação;

- Para a **Ação 10S3** no PAC2 (seleção ocorrida em 2010), do total de 139 operações ativas, no exercício de 2013 foram iniciadas 60 operações, passando de 26 para 86 operações iniciadas.

- Para a **Ação 10S6** no PAC2 (seleção ocorrida em 2010), do total de 161 operações ativas, no exercício de 2013 foram iniciadas 66 operações, passando de 66 para 132 operações iniciadas.

- Para as transferências voluntárias da **Ação 10S6** (Não PAC), do total de 142 operações ativas, no exercício de 2013 foram concluídas 21 obras.

- Para a **Ação 10SJ** no PAC1, do total de 1058 operações ativas, no exercício de 2013 foram canceladas 55 operações; concluídas 115 operações; concluídas obras em 29 operações e iniciadas 10 operações;

- Para a **Ação 10SJ** no PAC2, do total de 50 operações ativas, no exercício de 2013 foram iniciadas 11 operações, passando de 8 para 19 operações iniciadas;

- Para as transferências voluntárias da **Ação 10SJ** (Não PAC), do total de 204 operações ativas, em 2013 foram concluídas 43 operações.

Por meio da Solicitação de Auditoria - SA nº 201406162/003, a equipe de auditoria solicitou informações complementares das principais metas e resultados físicos e financeiros alcançados.

Em resposta a SNH disponibilizou uma tabela com os principais resultados para cada uma das ações de Assentamento Precários, destacando-se:

- Não foram informadas as metas previstas para os anos de 2013, 2014 e 2015 em relação ao nº de operações a contratar, valores totais a contratar, valores a desembolsar e nº de operações concluídas, entre outras, na qual relatou que *“trabalha apenas com metas globais contidas no PPA (2012-2015), não sendo viável a definição de outras metas, tais como nº de operações; valor contratado por ano ou nº famílias beneficiadas”*;

- Para a ação 10S3, no exercício de 2013 foram contratadas 5 operações no valor de R\$ 1,91 bilhão; desembolsado o valor de R\$ 0,28 bilhão e concluídas 4 operações. Até 2013 foram contratadas 341 operações e concluídas;

- Para a ação 10S6, no exercício de 2013 não foram contratadas operações; desembolsado o valor de R\$ 0,18 bilhão e concluídas 42 operações;

- Em relação aos resultados acumulados (até dez/2013), foram apresentadas as informações resumidas na tabela a seguir:



Metas Realizadas até dez/2013 (valores acumulados)	Unid	10S3	10S6
Operações contratadas	nº	341	860
Operações concluídas	nº	26	178
% concluído	%	8%	21%
Valor contratado	R\$ bi	12,14	3,44
Valor desembolsado	R\$ bi	5,17	1,9
% desembolsado	%	43%	55%
Famílias beneficiadas	nº	82.208	34.364

Ao confrontar as informações de execução da LOA - 2013 e a resposta da Solicitação de Auditoria, verificou-se que o desempenho da SNH pode ser melhor representado considerando os valores realizados em restos a pagar de anos anteriores, haja vista a representatividade desta parcela na execução financeira da ação.

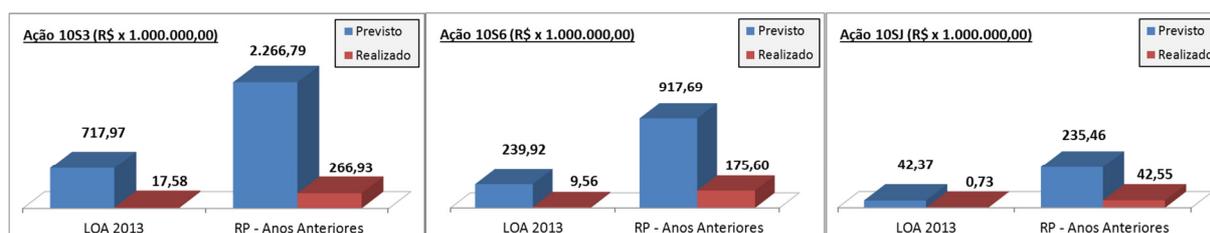
Na tabela a seguir são apresentados os resultados de restos a pagar não processados apresentados no Relatório de Gestão para as ações 10S3, 10S6 e 10SJ:

Restos a Pagar de Anos Anteriores – RP Não Processados (R\$ x 1.000.000,00)					
Ação Orçament.	Valor RP - Inicial em 01/01/13 (A)	RP Liquidado em 2013 (B)	% RP Realiz. (C = B / E)	RP Cancelado em 2013	Saldo RP - Final (31/12/13)
10S3	2.266,79	266,93	12%	21,65	2.643,24
10S6	917,69	175,60	19%	30,44	889,95
10SJ	235,46	42,55	18%	23,04	183,68
TOTAL	3.419,94	485,09	14%	52,08	3.739,92

Para o exercício de 2013, verifica-se que os valores das ações de assentamentos precários liquidados em restos a pagar (R\$ 485,09 mi) são bem significativos em comparação aos valores liquidados na LOA - 2013 (R\$ 27,86 mi), apesar do resultado ainda ser considerado aquém do esperado (aprox.. 14 %).

Portanto, levando em conta a soma dos valores liquidados para a LOA - 2013 e para Restos a Pagar Não Processados – Inscritos em anos anteriores nas ações em Assentamentos Precários (10S3, 10S6 e 10SJ), verifica-se o baixo desempenho da realização orçamentária (aproximadamente 11%), conforme tabela a seguir:

LOA 2013 + Restos a Pagar (R\$ x 1.000.000,00)			
Ação Orçament.	Total Previsto p/ 2013 (Dotação LOA + RP Inicial)	Total Realizado em 2013 (Liquidado LOA + RP)	% (Realiz. / Previsto)
10S3	2.984,75	284,51	10%
10S6	1.157,61	185,16	16%
10SJ	277,83	43,28	16%
TOTAL	4.420,20	512,95	12%



Pelo exposto, verificou-se a fragilidade da SNH no planejamento das ações de assentamento precários, tendo em vista a inexistência de metas físicas e financeiras que possibilitem comparar o desempenho alcançado em período diferente do PPA (por ex.: subdivisão das metas do PPA por ano e/ou semestre), resultando no baixo desempenho das ações orçamentárias e colocando em risco o atingimento dos objetivos propostos.

➤ **Ampliar Acesso à Habitação (Ações 00AF e 00CW, 00CX, 00CY e 0E64)**

LOA 2013 (R\$ x 1.000.000,00)					
Ação Orçamentária	Dotação 2013 - Atualizada (A)	Empenhado em 2013 (B)	Liquidado em 2013 (C)	% Realiz. (D = C / A)	Inscrito em RP (E = B - C)
00AF (PMCMV-FAR)	10.737,98	10.737,98	6.232,00	58%	4.505,98
00CW (PMCMV-FGTS)	1.900,00	1.900,00	-	0%	1.900,00
00CX (PMCMV-Rurais)	1.146,65	1.146,65	372,71	33%	773,94
00CY (PMCMV-Entidades)	315,00	315,00	-	0%	315,00
0E64 (PMCMV-Oferta Pública)	570,00	570,00	49,94	9%	520,06
TOTAL	14.669,63	14.669,63	6.654,65	45%	8.014,98

De acordo com os dados da tabela anterior, verificou-se o baixo desempenho das ações orçamentárias para acesso à habitação (PMCMV) no exercício de 2013 (abaixo de 35%), com **exceção da ação 00AF – FAR** (aprox. 60%).

No Relatório de Gestão (SNH e FAR), foram disponibilizadas as seguintes informações:

- 00AF / FAR (PMCMV Faixa 1): Em 2013 foram contratadas 419.940 unidades habitacionais (aprox. 40% da meta para o período de 2011 – 2014);
- 00CW / FGTS (PMCMV Faixas 2 e 3): Em 2013 foram realizadas 320.371 operações de financiamento habitacional com pessoas físicas, com R\$ 6,901 bilhões em subvenção concedida pelo FGTS e 1,464 bilhão pelo OGU;
- 00CX / Rurais (PMCMV Faixa 1): Em 2013 foram contratadas 55.708 operações, correspondendo a 46,42% da meta fixada para o período 2011-2014;
- 00CY / Entidades (PMCMV Faixa 1): Em 2013 foram contratadas 16.382 unidades habitacionais, em 19 estados;
- 0E64 / Oferta Pública (PMCMV Faixa 1): Em 2013 foram contratadas 66.941 operações no âmbito da 2ª Oferta Pública (até a data final de 22/03/2013).

Ainda em Relação ao PMCMV/Oferta Pública, destaca-se a seguinte situação ocorrida em 2013:

Tendo em vista os trabalhos de auditoria dos órgãos de controle (...), em 13 de agosto de 2013, o Ministério das Cidades publicou no Diário Oficial da União a Portaria nº 363, de 12 de agosto de 2013, possibilitando a contratação de operações do PMCMV pelos municípios com população até 50 mil habitantes em outra modalidade do PMCMV, utilizando recursos do FAR – Fundo de Arrendamento Residencial.

(...)

Primeira Oferta Pública de Recursos

(...)

Cabe ressaltar que uma das instituições financeiras participantes, o Banco Morada S/A, que contratou 5.699 unidades habitacionais, sofreu intervenção do Banco Central do Brasil, sendo decretada sua liquidação extrajudicial.”



Em resposta à Solicitação de Auditoria - SA nº 201406162/003, a SNH disponibilizou uma tabela com os principais resultados para cada uma das ações do Programa Minha Casa Minha Vida, conforme tabela consolidada a seguir:

0383 – Ampliar o acesso à habitação PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida		Unid.	Ação 00AF FAR	Ação 00CW FGTS	Ação 00CX Rural	Ação 00CY Entidades	Ação 0E64 Oferta Pública
Execução no Período (Exercício de 2013)	Meta para o ano - Contratação	n.º	450.000	315.000	65.000	20.000	135.000
	Unid. Habitacionais Contratadas	n.º	419.940	370.744	55.708	16.382	67.402
	% Unid Contrat. / Meta no ano	%	93%	118%	86%	82%	50%
	Valor Contratado	R\$ bi	26,92	33,1	1,5	0,32	1,68
	Unidades Habitacionais Entregues	n.º	131.053	296.437	38.869	1.269	41.752
	% Unid Entregue / Contratadas	%	31%	80%	70%	8%	62%
	Meta para o ano - Desembolso	R\$ bi	9	1,9	0,31	0,31	0,97
	Valor Desembolsado	R\$ bi	11,53	0,8	0,97	0,06	0,64
% Desembolso / Meta no ano	%	128%	42%	313%	19%	66%	
Execução Acumulada Até Dez/2013	Valor Contratado	R\$ bi	66,15	125,6	3,63	0,8	3,36
	Valor Desembolsado	R\$ bi	30,05	1,6	1,68	0,46	1,53
	% Desembolsado / Contratado	%	45%	1%	46%	58%	46%
	Unid. Habitacionais Contratadas	n.º	1.208.799	1.712.250	116.542	35.105	166.933
	Unid. Habitacionais Entregues	n.º	376.281	1.056.129	54.192	3.062	70.109
	% UH Entregues / Contratada	%	31%	62%	46%	9%	42%

Ao confrontar as informações de execução da LOA - 2013 e a resposta da Solicitação de Auditoria, da mesma forma que analisada para os assentamentos precários, verificou-se que o desempenho da SNH pode ser melhor representado considerando os valores realizados em restos a pagar de anos anteriores, haja vista a representatividade desta parcela na execução financeira das ações.

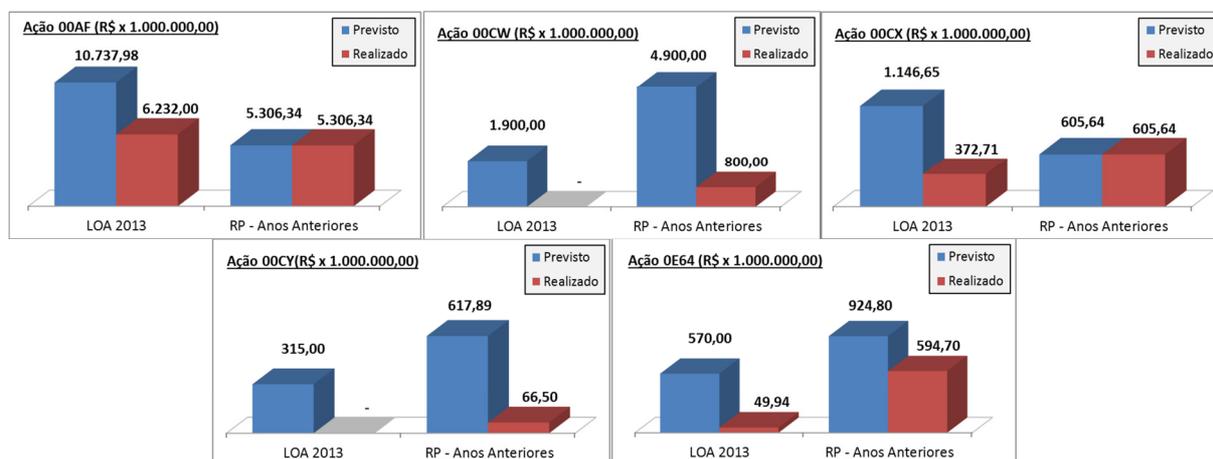
Na tabela a seguir são apresentados os resultados de restos a pagar não processados apresentados no Relatório de Gestão:

Restos a Pagar de Anos Anteriores - RP (R\$ x 1.000.000,00)					
Ação Orçamentária	Valor RP - Inicial em 01/01/13 (A)	RP Liquidado em 2013 (B)	% RP Realiz. (C = B / A)	RP Cancelado em 2013	Saldo RP - Final (31/12/13)
00AF (FAR)	5.306,34	5.306,34	100%	-	4.505,98
00CW (FGTS)	4.900,00	800,00	16%	-	6.000,00
00CX (Rurais)	605,64	605,64	100%	-	773,94
00CY (Entidades)	617,89	66,50	11%	-	866,39
0E64 (Oferta Pública)	924,80	594,70	64%	-	850,16
TOTAL	12.354,67	7.373,18	60%	-	12.996,48

Portanto, levando em conta a soma dos valores liquidados para a LOA - 2013 e para Restos a Pagar Não Processados – Inscritos em anos anteriores, verifica-se que em geral o desempenho orçamentário do PMCMV está razoável (aprox. 50%), com exceção das ações 00CW e 00CY, com cujas realizações estão aquém do esperado (menor que 15%), conforme tabela a seguir:



LOA 2013 + Restos a Pagar (R\$ x 1.000.000,00)			
Ação Orçamentária	Total Previsto p/ 2013 (Dotação LOA + RP Inicial)	Total Realizado em 2013 (Liquidado LOA + RP)	% (Realiz. / Previsto)
00AF (FAR)	16.044,31	11.538,34	72%
00CW (FGTS)	6.800,00	800,00	12%
00CX (Rurais)	1.752,29	978,34	56%
00CY (Entidades)	932,89	66,50	7%
0E64 (Oferta Pública)	1.494,80	644,64	43%
TOTAL	27.024,30	14.027,82	52%



➤ **Fortalecimento Institucional do SNHIS (Ações 8875, 8873 e 20Z0)**

LOA 2013 (R\$ x 1.000.000,00)					
Ação Orçamentária	Dotação 2013 - Atualizada (A)	Empenhado em 2013 (B)	Liquidado em 2013 (C)	% Realiz. (D = C / A)	Inscrito em RP (E = B - C)
8875	0,03	-	-	0%	-
8873	15,19	-	-	0%	-
20Z0	0,40	-	-	0%	-
TOTAL	0,43	-	-	0%	-

Restos a Pagar - RP (R\$ x 1.000.000,00)					
Ação Orçamentária	Valor RP - Inicial em 01/01/13 (A)	RP Liquidado em 2013 (B)	% Realiz. RP (C = B / A)	RP Cancelado em 2013	Saldo RP - Final (31/12/13)
8875	12,60	3,20	25%	1,04	8,36
8873	0,24	0,17	70%	-	0,07
20Z0	-	-	-	-	-
TOTAL	12,60	3,20	25%	1,04	8,36

De acordo com os dados das tabelas anteriores, no exercício de 2013 houve execução financeira (liquidação) apenas em Restos a Pagar Não Processados nas ações 8875 e 8873.

No Relatório de Gestão (SNH e FNHIS), foram disponibilizadas as seguintes informações:

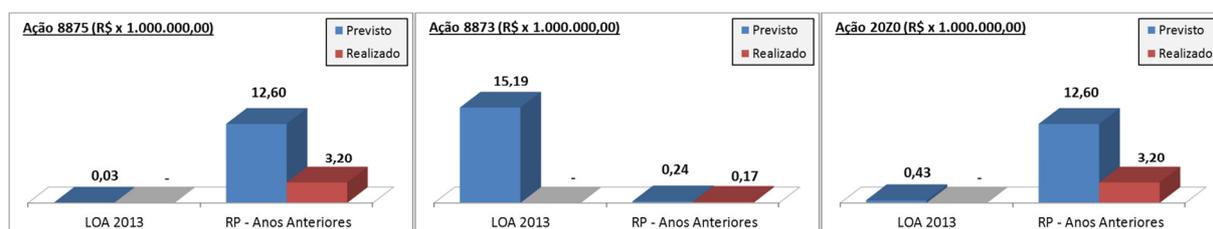
- **Ação 8875:** Em 2013 não houve seleção para apoio da elaboração de Plano Local de Habitação de Interesse Social; foram concluídas 214 operações; canceladas 74 e iniciadas 30 operações;



- **Ação 8873:** No ano 2013 foram desenvolvidas atividades de apoio e capacitação específica com enfoque na Habitação de interesse social (oficinas, palestras, workshops, encontros, congressos, simpósios etc);
- **Ação 20Z0:** Essa ação não foi priorizada dentro do limite orçamentário do Ministério das Cidades, o que implicou na impossibilidade de executá-la.

Portanto, levando em conta a soma dos valores liquidados para a LOA - 2013 e para Restos a Pagar Não Processados – Inscritos em anos anteriores, verifica-se o baixo desempenho da realização orçamentária (aproximadamente 25%), conforme tabela a seguir:

LOA 2013 + Restos a Pagar (R\$ x 1.000.000,00)			
Ação Orçamentária	Total Previsto p/ 2013 (Dotação LOA + RP Inicial)	Total Realizado em 2013 (Liquidado LOA + RP)	% (Realiz. / Previsto)
8875	12,63	3,20	25%
8873	15,43	0,17	1%
20Z0	0,40	-	0%
TOTAL	13,03	3,20	25%



➤ **Elevar a qualidade da construção civil (Ações 20Z9)**

No exercício de 2013 foi previsto o total de R\$ 182.000,00 (Dotação Atualizada), porém **não houve empenho de despesas**. Não havia previsão de valores em restos a pagar de anos anteriores.

No Relatório de Gestão da SNH foi informado que a ação não foi priorizada dentro do limite orçamentário do Ministério das Cidades, o que implicou na impossibilidade de executá-la.

➤ **Inserção urbana e socioeconômica (Ações 20NX)**

No exercício de 2013 foi previsto o total de R\$ 400.000,00 (Dotação Atualizada), porém **não houve empenho de despesas**. Não havia previsão de valores em restos a pagar de anos anteriores.

No Relatório de Gestão do FNHIS foi informado que “o ano de 2013 foi marcado pela busca de parcerias intersetoriais para viabilizar a priorização a implementação de ações socioeducacional e de saúde nos territórios foco de sua atuação por meio dos programas PAC e PMCMV”. Em relação ao cadastro nacional de beneficiários de programas habitacionais, foi informado que “no primeiro semestre de 2013, a SNH em articulação com a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades promoveu uma primeira aproximação com o SERPRO, na busca de uma possível parceria para o desenho e desenvolvimento de tal instrumento, no que tange a concretude de uma ferramenta de tecnologia da informação”.



2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Em relação à avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade para aferir o desempenho da sua gestão, o TCU no Anexo IV à DN nº132/2013 solicita que a análise seja feita pelo menos, quanto à:

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

No que se refere aos indicadores definidos pela SNH e pelo FNHIS a análise foi feita em conjunto já que os indicadores utilizados pelo FNHIS são os apresentados no Relatório de Gestão da SNH.

Após análise das informações do Relatório de Gestão (SNH e FNHIS) e dos esclarecimentos apresentadas pela SNH verificou-se, que os indicadores definidos não atendem alguns dos critérios analisados, especialmente, no que se refere à completude dos indicadores, ou seja, na capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a Unidade pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão.

Quanto aos indicadores definidos pela FAR, também se constatou o não atendimento ao critério da completude já que os indicadores apresentados refletem apenas a execução financeira do FAR, ou seja, nenhum dos indicadores definidos permite a Unidade aferir a efetividade e a eficácia das intervenções efetuadas com recursos do FAR. Considerando que o Ministério das Cidades por meio da SNH é o gestor do PAR e do PMCMV – Recursos FAR, o registro em relação a esse fato foi feito na parte do Relatório da SNH.

2.4 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) observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como, se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões;
- c) consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas;



- d) tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios;
- e) qualidade do controle da unidade jurisdicionada para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos.

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 demais itens avaliados, a análise foi feita apenas no Relatório da Secretaria Executiva, uma vez que cabe à Coordenação-Geral de Recursos Humanos, vinculada à Secretaria Executiva, exercer essas atribuições dentro do Ministério das Cidades.

No que se refere à força de trabalho disponível na Secretaria Nacional de Habitação, foi informado no Relatório de Gestão que a Secretaria encerrou o exercício de 2013 com 84 servidores, sendo: 68 em cargo efetivo; 09 temporários; e 07 sem vínculo. De 2013 para 2012 houve uma diminuição de 04 servidores.

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

Em relação ao acompanhamento dos programas finalísticos (PMCMV e PAC - Assentamentos Precários), em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201406162/007, a SNH informou o seguinte:

- 1) Com relação ao **PMCMV**, sob gestão do Departamento de Produção Habitacional da SNH (Posição dos dados em 31/12/2013):
 - Quantidade de operações: **798.560** (operações firmadas com pessoas físicas no total de 777.544 e com pessoa jurídica no total de **21.016** operações / empreendimentos).
 - Quantidade Pessoas (monitoramento): **19 servidores.**
- 2) Para o **PAC Assentamentos Precários**, sob gestão do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários da SNH:
 - Quantidade de operações: **5.292;**
 - Quantidade pessoas (monitoramento): **15 servidores.**

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.**” (grifos adicionados)

Ressalta-se ainda que no quadro de servidores em cargo efetivo (68), apenas 13 são vinculados ao órgão. Os demais servidores de carreira estão dispostos em exercício descentralizado (44), requisitados de outros órgãos (09) e empregados públicos (02 ex-EBTU).

Pelo exposto, verificou-se que não existe uma política de reposição / retenção de servidores, já que há alta evasão nos quadros e conseqüente carência de servidores. Destaca-se que em 2013 houve diminuição de 04 servidores e que em 2012 já havia ocorrido a diminuição de mais 06 servidores (segundo o Relatório de Gestão da SNH do exercício de 2012).



2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Segundo o Relatório de Gestão da SNH – Anexo B, foram listados os instrumentos de transferências vigentes no exercício de 2013, contendo informações sobre os valores pactuados, valores repassados, tipo de instrumento de transferência, vigência e situação, totalizando 2.715 operações, cujos valores pactuados somam aproximadamente R\$ 18 bilhões, assim resumidos:

Tipo	Quantidade	Valor Pactuado (milhões de R\$)	Repasse (milhões de R\$)	
			Em 2013	Até 31/12/13
Contrato de Repasse	1.874	15.420,93	184,78	6.696,53
Termo de Compromisso	836	2.592,87	323,07	530,54
Convênio	01	0,14	0,05	0,06
Termo de Cooperação	04	3,72	0,99	0,00
TOTAL	2.715	18.017,66	508,90	7.227,13

Da tabela anterior verifica-se a expressividade das transferências vigentes na SNH, concedidas de forma descentralizada por meio de Contratos de Repasses e Termos de Compromisso (aproximadamente 99,8% do total repassado), operacionalizados por meio da CAIXA.

Dessa forma, uma avaliação em relação às transferências concedidas pela Unidade resultaria também em uma avaliação majoritariamente em relação à atuação da CAIXA e não somente do Ministério das Cidades, que atua principalmente no nível tático e estratégico da gestão dos programas temáticos.

Considerando essa sistemática descentralizada das transferências, cabe ao Ministério das Cidades, por meio das suas Secretarias, realizar, como boa prática na gestão de transferências, um monitoramento constante das atividades exercidas pela CAIXA na função de mandatária da União, a partir de contrato de prestação de serviços firmado com o Ministério das Cidades, para a execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades.

De acordo com o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, divulgado pela Portaria nº 164, de 12/04/2013, destacam-se as seguintes atribuições da Caixa Econômica Federal:

- a) **Analisar e aprovar a documentação técnica**, inclusive o Plano de Trabalho, institucional e jurídica das propostas selecionadas pelo MCIDADES;
- b) **Celebrar os Termos de Compromisso** decorrentes das propostas selecionadas;
- c) Zelar para que os projetos de engenharia apoiados pelo MCIDADES observem a **boa técnica de engenharia e as normas brasileiras** relacionadas nos manuais específicos dos Programas, quando for o caso, sem prejuízo às demais referências técnicas;
- d) **Analisar dos projetos de Trabalho Social**, quando couber;
- e) **Verificar a realização do procedimento licitatório** pelo COMPROMISSÁRIO, atendo-se à documentação no que tange à publicação dos avisos contendo os resumos dos editais no Diário Oficial da União - DOU, à contemporaneidade do certame; aos **preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência**; ao respectivo enquadramento do objeto do Termo de Compromisso com o efetivamente licitado; à adjudicação e à homologação, e ao fornecimento pelo COMPROMISSÁRIO de declaração expressa firmada por representante legal do órgão ou entidade COMPROMISSÁRIO, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis;
- (...)
- h) **Acompanhar a execução físico-financeira dos objetos compromissados**, inclusive os derivados da aplicação das contrapartidas;



- i) Comprovar a regular aplicação das parcelas liberadas por meio de **atesto da execução física das obras/serviços** constantes nos Termos de Compromisso;
- j) Suspender o trâmite da liberação dos recursos quando solicitado pelo MCIDADES;
- k) **Analisar e aprovar da prestação de contas** dos recursos aplicados, assegurando a compatibilidade e aderência das despesas realizadas com o objeto pactuado;
- (...)
- q) **Disponibilizar periodicamente as informações** ao MCIDADES sobre o andamento dos Contratos de Repasse e encaminhar as informações necessárias ao processo de acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados das ações;
- (...)
- s) **Analisar e aprovar as eventuais reformulações de projetos** básicos quando houver modificação dos projetos de engenharia e das especificações dos serviços, desde que fundamentadas e justificadas em relatórios técnicos de engenharia elaborados pelo COMPROMISSÁRIO, preferencialmente aprovadas pelo responsável técnico pela elaboração dos projetos de engenharia, observando todas as exigências estabelecidas pela Lei nº 8.666, de 1993, para alteração de contratos administrativos.

A atuação da Caixa foi analisada pela equipe de auditoria e está tratada em item específico da segunda parte deste Relatório de Auditoria. A seguir, apresentamos as análises dos itens elencados pelo TCU na DN nº 132/2013 relativos à avaliação da gestão das transferências concedidas.

Atuação da Unidade para garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental:

Considerando a relevância das ações, por meio da Solicitação de Auditoria nº 01406162/007 foi pedido que a SNH apresentasse como se dá o processo de análise das propostas encaminhadas pelos Estados e Municípios no âmbito do Programa PAC – Assentamentos Precários, destacando os meios e instrumentos utilizados de forma a garantir o atendimento aos objetivos do Programa.

Em resposta, o Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários da Secretaria Nacional de Habitação – DUAP/SNH emitiu Nota Técnica, destacando-se as seguintes informações: (grifos adicionados)

Em 2007, os projetos prioritários de investimento e a alocação dos recursos foram definidos de **forma conjunta com representantes** dos governos dos 26 Estados da Federação, do Distrito Federal, dos municípios de 12 Regiões Metropolitanas, das capitais e dos municípios com mais de 150 mil habitantes.

(...)

(...) para seleção dos projetos de menor envergadura, foi utilizado o **processo de chamada pública para apresentação de propostas** ao MCIDADES, por meio de formulário disponível no sítio eletrônico. Governos locais inscreveram suas propostas registrando dados básicos das intervenções que pretendiam executar e para as quais estavam pleiteando apoio financeiro da União. A partir da análise dessas informações **o MCIDADES em conjunto com a Presidência da República selecionava as propostas que seriam atendidas.**

Com efeito, a partir de 2007, o processo mais utilizado para seleção de propostas tem sido um misto entre os dois modelos acima descritos. Ao tempo que as **propostas** são **capturadas** por meio de apresentação de carta-consulta no sítio eletrônico do MCIDADES, que **são analisadas em relação à aderência e enquadramento aos objetivos do programa,** sendo que para as pré-selecionadas, na sequência, são



realizadas **reuniões com os governos locais para apresentação de elementos técnicos mais detalhados sobre as intervenções** que pretendem implementar.

Em 2010, último processo de seleção pública realizado no âmbito do PAC Habitação, foi elaborado, além do Manual de Instruções, um conjunto de orientações, com *check list*, roteiro para apresentação, ficha para entrevista, que ora anexamos, de forma a **padronizar análise da escolha das intervenções** a serem apoiadas, que inicialmente foram inscritas no sítio eletrônico. Importante registrar, contudo, que **a análise da SNH, restringe-se à concepção da intervenção e à verificação do nível de desenvolvimento dos projetos e enquadramento no programa**, não entrando em detalhes de orçamento, composição de custos, especificações técnicas, que são **verificados posteriormente pela CAIXA ou BNDES**.

Após a seleção, a documentação técnica dos proponentes é encaminhada à Caixa que deve verificar, entre outros, o atendimento da proposta aos objetivos, aos critérios e a todas as demais condições de enquadramento, resultando na elaboração da Síntese do Projeto Aprovado - SPA.

O Ministério das Cidades então analisa o SPA elaborado pela Caixa, com vistas à verificação do enquadramento global do projeto aos objetivos e às diretrizes das políticas definidas.

Em fiscalizações realizadas em 2013 em 71 obras em Assentamentos Precários, por meio de Acompanhamento da Execução de Programas do Governo, verificaram-se falhas nas análises técnicas dos projetos pela Mandatária (Caixa), portanto necessidade de melhorias no acompanhamento da SNH em relação às atividades desempenhadas e produtos elaborados pela Caixa.

Atuação da Unidade na fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais:

Para avaliação da atuação da SNH na fiscalização da execução de suas transferências, precedeu-se a análise das informações do Relatório de Gestão da Unidade e das respostas às solicitações de auditoria quanto aos procedimentos empreendidos e às fiscalizações realizadas.

No Relatório de Gestão, na parte sobre a estrutura de controle (item 3), destacam-se as seguintes informações sobre o acompanhamento/controle realizado pela SNH para os instrumentos de repasse: (grifos adicionados)

3.1 Estrutura de Governança

(...)

Assessoria de Controle do DUAP

A Assessoria de Controle do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP) foi estruturada para atender e elaborar respostas às demandas relacionadas ao controle interno e externo da unidade administrativa, oriundas tanto dos órgãos de controle quanto dos entes federados e da sociedade em geral, que digam respeito aos contratos de repasse sob sua gestão.

Visitas técnicas

Realização de visitas técnicas visando o monitoramento e eventuais soluções de conflito. (...)



Participação em reuniões do Grupo de Gestão Integrada e em Pontos de Controle

A CAIXA possui 58 unidades regionais de Sustentação ao Negócio Governo, com presença em todas as unidades da federação. Nestas unidades são realizadas as reuniões do Grupo de Gestão Integrada - GGI e Pontos de Controle.

O GGI se reúne mensalmente na maioria destas unidades. Os pontos de controle ocorrem entre a equipe técnica da regional da CAIXA e equipe técnica do Tomador e normalmente são determinados nas reuniões do GGI. Esses instrumentos têm como objetivo, entre outros, a retomada de obras paralisadas, o levantamento dos entraves e pendências, a proposição de encaminhamentos para os entraves e a pactuação de prazos para a solução das pendências. O Ministério se faz presente em algumas reuniões do GGI e pontos de controle visando a solução de gargalos que necessitem de decisões Ministerial.

Participação em videoconferências

A videoconferência é um instrumento utilizado na busca de soluções para pendências detectadas decorrente do processo de monitoramento e da análise dos bancos de dados da CAIXA. Nestas reuniões participam representantes do tomador, da área técnica da regional da CAIXA e do MCIDADES.

(...)

Instituição de processo contínuo de gestão

Tem havido por parte da Unidade uma crescente preocupação, decorrente da maturidade adquirida pela instituição e pela ampliação de sua carteira, no estabelecimento de uma rotina mínima de monitoramento dos contratos em andamento, estabelecendo rotina diferenciada em relação às obras do PAC, em especial aquelas não iniciadas ou paralisadas

Desenvolvimento de avaliações e balanços dos programas

A cada três ou quatro meses é elaborado o balanço das ações do PAC que é divulgado para a sociedade. Nesse documento são sistematizadas informações como a situação do contrato e da obra, a evolução da execução e a relação com o balanço imediatamente anterior, refletindo o resultado do trabalho de monitoramento realizado pelo MCidades.

Gestão da informação e banco de dados de contratos

A unidade participa do comitê gestor de Tecnologia da Informação do MCidades, buscando contribuir para o aprimoramento dos bancos de dados das informações contratuais, e na disponibilização das informações aos tomadores e à sociedade em geral.

Aprimoramento dos Indicadores de Monitoramento dos Programas

O Grupo de Trabalho criado para aprimoramento dos Indicadores de Monitoramento dos Programas, instituído pela Portaria nº 458, de 12 de novembro de 2009, publicada no DOU em 13/11/2009 avançou no seu trabalho e elaborou uma proposta de indicadores considerando os objetivos estratégicos desta Secretaria. As áreas técnicas estão analisando a metodologia e a apuração dos indicadores propostos, para verificar a viabilidade de implantação. Cabe destacar o trabalho que está sendo desenvolvido pela Secretaria Executiva deste Ministério, visando o planejamento estratégico da Instituição. Esse trabalho também engloba o aprimoramento dos indicadores de monitoramento dos Programas geridos pelo MCidades.

(...)

3.2 Avaliação do Funcionamento dos Controles Internos

(...)

Embora o monitoramento realizado pelo MCIDADES seja distanciado da execução diária de cada intervenção, pois a CAIXA é Agente Operador das ações e programas de urbanização de assentamentos precários e da maior parte do PMCMV, o MCIDADES desenvolve intenso trabalho em dar forma normativa, e consequentemente, operacional, às suas atividades precípuas, quais sejam dar as diretrizes gerais das políticas urbanas, como as de Habitação e Saneamento, e em específico, as ações que compõem o Programa Moradia Digna.

Cabe destacar que a CAIXA já possui estrutura descentralizada que conta com a expertise de um corpo funcional multidisciplinar, assegurando a execução das intervenções sobre um arcabouço de normas e procedimentos técnicos que garantem que os recursos investidos alcancem seus verdadeiros objetivos. Qualquer tentativa de revisão das responsabilidades hoje distribuídas pode acarretar em duplicação ou sobreposição de trabalho e, com isso, perda de eficiência do setor.

Hoje é possível realizar o acompanhamento das obras contratadas in loco, viabilizando a liberação dos recursos financeiros por parcela de obras/serviços executados.



Medidas específicas de gestão foram realizadas em 2013 visando otimizar os recursos aplicados. Com respeito à urbanização de assentamentos precários (Ação 10S3) foram **estabelecidas regras para que as obras não iniciadas ou com início pouco expressivo, ou seja, aquelas paralisadas há mais de 6 meses com até 2% de execução, pudessem ser iniciadas ou retomadas.**

Para tanto, fez-se gestão para que essas alterassem o seu status até a data de sua vigência, caso contrário não teriam autorização para prorrogação desta.

Importante ressaltar ainda que **estão sendo tomadas medidas de repactuação de metas para os contratos paralisados ou com execução lenta,** como definido nas Portarias Ministeriais nº 287, de 28 de junho de 2013, nº 43, de 28 de janeiro de 2014. Essas medidas incluem supressão ou repactuação de metas e que a produção habitacional passe a ser realizada pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

(...)

Além disso, foram mantidas as atividades de monitoramento tais como: **videoconferências, reuniões presenciais em Brasília e quando possível, nas cidades onde há empreendimentos,** procurando-se otimizar cada um desses deslocamentos tratando-se de mais de um contrato, elaboração de balanços e apresentações sistematizando a situação geral dos contratos e específicas de alguns casos exemplares ou emblemáticos.

Sobre essas atividades, cabe apenas destacar que, quando se tratam de obras inseridas no PAC, tal monitoramento se dá também com outras instâncias de decisão.

Atuação específica frente às ações inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC O Governo Federal criou uma **estrutura especial para monitorar as intervenções** inseridas no PAC com o objetivo de assegurar o cumprimento de prazos e resultados; de gerenciar riscos, mediante identificação e solução de possíveis entraves na execução das intervenções; e de coordenar e articular ações dos governos Federal, municipais, estaduais e do Distrito Federal e demais atores envolvidos.

Ainda segundo o Relatório de Gestão, a SNH utiliza o aplicativo **SACI – Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos**, desenvolvido por técnicos do Ministério das Cidades. Referido aplicativo se utiliza das informações da Base de Dados Ministério das Cidades, PAC-Efetividade e PAC-Pendências, disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal, bem como daquelas obtidas diretamente junto aos gestores locais, e **permite acompanhar a evolução dos empreendimentos, a solução de eventuais pendências, a execução física das obras e o desembolso de recursos.** Cabe informar que na segunda parte do Relatório foi realizada uma análise detalhada da situação das obras, na qual identificou um elevado índice de obras paralisadas e atrasadas em relação aos empreendimentos em implantação.

Com vistas a aferir as informações sobre os contratos de repasse e termos de compromisso, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406162/002 foi pedido informações detalhadas sobre as providências adotadas e resultados para as 23 obras mais relevantes listadas no Anexo F (cujos valores de investimento superam R\$ 100 milhões).

Em resposta à SA 201406162/002, a SNH relatou suas atribuições e de sua Mandatária (Caixa) no processo de acompanhamento dos contratos e obras de assentamentos precários, destacando a utilização do SACI – Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos utilizado pela Unidade, conforme se segue:

(...) a Secretaria Nacional de Habitação, como gestora dos programas habitacionais, não **participa diretamente das atividades de campo,** que ficam sob responsabilidade dos entes federativos ou agentes executores, não havendo vínculo ou ingerência na contratação das empresas executoras dos empreendimentos, elaboração de projetos e orçamentos. **A CAIXA,** na condição de mandatária da União, adota os procedimentos operacionais necessários à



análise da viabilidade técnica, jurídica e institucional das intervenções selecionadas, além de **acompanhar e atestar a execução do objeto das contratações efetuadas, procedendo à análise de prestação de contas final dos recursos utilizados.**

Um instrumento de fundamental importância no desenvolvimento desse trabalho é o aplicativo denominado "**Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos**" (SACI), desenvolvido por técnicos do Ministério das Cidades a partir de 2008 com a finalidade de **registrar contratos e obras, bem como as atividades relacionadas ao monitoramento e acompanhamento da sua execução.**

Referido aplicativo, dentre outras funcionalidades, **possibilita a geração e apresentação de relatórios gráficos de execução física e financeira de cada contrato, individualmente, e de conjuntos de contratos** por ente federado, Unidade da Federação ou Região, e a visualização de síntese da execução dos diversos Programas geridos pelo Ministério das Cidades.

O SACI **é alimentado com carga automática de dados oriundos da CAIXA**, em periodicidade diária, **e pela inserção de outros dados pelos monitores de contratos** e obras, dentre os quais se destacam aqueles obtidos diretamente junto aos gestores locais dos contratos, o que **possibilita a comparação e análise de sua compatibilidade** com aqueles fornecidos pela mandatária da União e vice-versa, e a adoção de medidas objetivando esclarecer e eliminar disparidades que, eventualmente, venham a ser constatadas; possibilita ainda aos técnicos responsáveis pelo monitoramento verificar o andamento de cada um dos objetos contratados, bem como a ocorrência de eventuais inconsistências nos dados e de pendências que estejam a merecer maior atenção por parte do gestor local ou da CAIXA.

Também neste caso, ressalta-se o trabalho de auditoria realizado em 2013, no qual foram fiscalizadas 71 obras em Assentamentos Precários, por meio de Acompanhamento da Execução de Programas do Governo. Como resultado, foram observadas falhas de execução das obras, com necessidade de melhorias no acompanhamento da SNH em relação às atividades desempenhadas e produtos elaborados pela Caixa.

Atuação da Unidade para analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados.

Conforme informado anteriormente, retira-se do Relatório de Gestão que **A CAIXA**, além de acompanhar e atestar a execução do objeto das contratações efetuadas, procedendo à **análise de prestação de contas final dos recursos utilizados.**

No Relatório de Gestão do FNHIS foi apresentado um quadro com o resumo das prestações contas sobre as transferências, no qual informou que em 2013, 12 contratos de repasse prestaram contas para os recursos repassados no total de R\$ 13.417.789,91, enquanto 282 contratos não prestaram contas do valor de R\$ 386.109.372,49.

Posteriormente, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201406162/005, a SNH encaminhou os quadros que contemplam o resumo e a visão geral da análise das prestações contas de Convênio e Contratos de Repasse das Unidades Orçamentárias 56101 (SNH) e 56902 (FNHIS).

Estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406162/007 foi pedido que a SNH apresentasse a quantidade de pessoas e principais atividades desempenhadas no monitoramento das obras de assentamentos precários.



Em resposta a SNH apresentou o seguinte quadro para o PAC Assentamentos Precários:

Qtd. Operações	Qtd. Pessoas (monitoramento)	Principais atividades desenvolvidas pela equipe
5.292	15	<ul style="list-style-type: none"> - Proposição de manuais de instruções e aprimoramento de normativos; - Análise de concepção e enquadramento das propostas apresentadas para seleção; - Análise e homologação da Síntese de Projeto Aprovado (SPA) por operação contratada; - Análise e encaminhamento das demandas dos Executores e Operadores relacionadas à execução das operações; - Realização de videoconferências, visita <i>in loco</i> e reuniões para: <ul style="list-style-type: none"> a) Atendimento dos proponentes/executores e órgãos diversos (entes públicos, entidades privadas sem fins lucrativos, parlamentares); b) Acompanhamento/monitoramento das atribuições dos agentes operadores/financeiros (CAIXA/BNDES), desde: <ul style="list-style-type: none"> i) apresentação pelos proponentes e análise pela dos documentos institucionais, técnicos e jurídicos necessários à formalização das operações; ii) formalização e conclusão do processo licitatório de contratação das empresas construtoras e prestadoras de serviços; iii) autorização do início da execução das intervenções; iv) execução física; v) existência de gargalos ao longo da implantação das obras e serviços. - Confecção de relatórios, balanços, informações para salas de situação do GEPAC e CGPAC.

Cabe ressaltar que no Relatório de Gestão da SNH, na parte sobre o cumprimento das deliberações do TCU atendidas no exercício, a Unidade informou que foram introduzidas rotinas de monitoramento dos contratos em andamento que abrange o desenvolvimento de avaliações e balanços periódicos dos programas, as quais são realizadas pelos Analistas e Especialistas em Infraestrutura contratados com essa finalidade, que contam com o auxílio do quadro de pessoal de apoio e a utilização do aplicativo SACI. Então, foi destacado como fator positivo a contratação de pessoal qualificado para o monitoramento da execução dos contratos e sua dedicação, aliada à colaboração da Controladoria-Geral da União na detecção de problemas e diálogo constante em busca de soluções.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A respeito da Avaliação da gestão de compras e contratações, o Anexo IV da DN TCU nº 132/2013 solicita que o Relatório de Auditoria de Contas apresente avaliação em relação aos seguintes aspectos:

- regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação;
- utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras;
- à qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

A esse respeito, informa-se que a Unidade não realiza processos licitatórios e contratações, sendo essas atividades, no âmbito do Ministério das Cidades atribuídas à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, vinculada à Secretaria Executiva da Pasta.



2.7 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

A respeito da avaliação de passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos, o Anexo IV da DN TCU nº 132/2013 solicita que o Relatório de Auditoria de Contas apresente avaliação em relação aos seguintes aspectos:

- correção do cálculo do valor provisionado;
- causas da assunção desses passivos;
- capacidade de gerência dos responsáveis pela UJ sobre tais causas; aos esforços da UJ para minimizar ou evitar a ocorrência de passivos nessas condições.

A esse respeito, a análise do Relatório de Gestão da Unidade verificou que não houve no exercício de 2013, por parte da Secretaria Nacional de Habitação - SNH, atos de gestão relacionados ao referido item de avaliação.

2.8 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A respeito da avaliação sobre a gestão de tecnologia da informação (TI) da UJ, a análise do Relatório de Gestão verificou que não houve no exercício de 2013, atos de gestão relacionados este item de avaliação, sendo informado no Relatório de Gestão que essas informações não se aplicam àquela Unidade.

2.9 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A respeito da avaliação sobre a gestão do patrimônio imobiliário da UJ, o Anexo IV da DN TCU nº 132/2013 solicita que o Relatório de Auditoria de Contas apresente avaliação em relação aos seguintes aspectos:

- Correção dos registros contábeis;
- Estrutura tecnológica e de pessoal para administrar o patrimônio; e
- Qualidade dos controles internos administrativos instituídos pela UJ para a referida gestão.

A esse respeito, a SNH informou no Relatório de Gestão que essas informações não se aplicam àquela Unidade, sendo essas atividades, no âmbito do Ministério das Cidades atribuídas à Secretaria Executiva da Pasta.

2.10 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

A respeito da avaliação sobre as renúncias tributárias praticadas, o Anexo IV da DN TCU nº 132/2013 solicita que o Relatório de Auditoria de Contas apresente avaliação em relação aos seguintes aspectos:

- estrutura de controles internos administrativos instituída pela UJ para o gerenciamento das renúncias tributárias e verificação dos reflexos esperados nas políticas públicas;
- avaliação da estrutura da UJ para tratamento das prestações de contas de renúncias de receitas.

A esse respeito, a análise do Relatório de Gestão da Unidade verificou que não houve no exercício de 2013, por parte da Secretaria Nacional de Habitação - SNH, atos de gestão relacionados ao referido item de avaliação.



2.11 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A avaliação da estrutura de controles internos administrativos 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, correlacionadas com as principais áreas de avaliação definidas pela DT TCU nº 137/2013 para a auditoria da gestão de 2013.

A análise realizada considerou os trabalhos realizados em 2013 no Acompanhamento da Execução de Programas do Governo – AEPG, os procedimentos realizados durante a auditoria de contas sobre a gestão de 2013 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

A interpretação dos resultados acerca da avaliação dos controles internos da Unidade observou os seguintes parâmetros:

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO	
Pontuação Média	Interpretação
1.1 a 1.39	Totalmente inválida
1.4 a 2.79	Parcialmente inválida
“Maioria Neutra”	Neutra
2.8 a 4.19	Parcialmente válida
4.2 a 5	Totalmente válido

Apresentamos na sequência a avaliação realizada para cada um dos elementos de controle acima listados 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, em seu Relatório de Gestão foram apresentadas informações das atividades de controle sob os aspectos de avaliação do ambiente de controle; riscos; procedimentos de controle; informação/comunicação e monitoramento.

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, da mesma forma que no Relatório de Gestão do exercício de 2012, para o exercício de 2013 a média das avaliações realizadas pela SNH 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 de recursos por meio de sua Mandatária (Caixa). Acreditamos que essa melhora possa ocorrer especialmente em relação ao detalhamento das atribuições e responsabilidades no contrato de prestação de serviços da Caixa, possibilitando a aplicação de penalidades em caso de descumprimento.

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.

Em relação ao atingimento dos objetivos estratégicos, destacamos a fragilidade da SNH no planejamento das ações de assentamento precários, tendo em vista a inexistência de metas físicas e financeiras que possibilitem comparar o desempenho alcançado em período diferente do PPA (por ex.: subdivisão das metas do PPA por ano e/ou semestre).

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 como exemplo a ausência de priorização no tratamento dos riscos ou problemas identificados pelas equipes de auditoria da CGU em ações de controle específicas, tais como AEPG e Auditorias Especiais.

Em relação aos Resultados Quantitativos e Qualitativos, as falhas relacionadas aos 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.

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 neutro em função da ausência de completude dos 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, a ausência de tempestividade de obtenção e tratamento da meta no PPA, com necessidade de repartição dos objetivos tanto em períodos menores (meses, semestres, etc), quanto em resultados físicos intermediários mensuráveis.

e) Monitoramento

O Monitoramento se refere ao acompanhamento das atividades de controle da Unidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias. Para este elemento, da mesma forma que no Relatório de Gestão do exercício de 2012, para o exercício de 2013 a média das avaliações realizadas pela SNH foi de 3,00, ou seja, para as atividades de monitoramento desempenhadas pela Unidade foram consideradas como “neutro”.

Entretanto a avaliação da equipe de auditoria considerou que o seu monitoramento é parcialmente atendido, destacando-se como pontos positivos os procedimentos citados no Relatório de Gestão, tais como: videoconferências, reuniões presenciais, elaboração de balanços da situação geral dos contratos.

Em relação aos pontos negativos, podemos citar a necessidade de melhorias no monitoramento das atividades exercidas pela Caixa na função de mandatária da União, bem como promover avaliações periódicas sobre a qualidade das informações disponibilizadas sobre os empreendimentos fiscalizados.

2.12 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Deliberações para atuação da CGU

Em pesquisa realizada no sitio eletrônico do TCU a respeito de deliberações contendo recomendações ou determinações **para atuação da CGU** em assuntos relacionados às atividades da Secretaria Nacional de Habitação, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), não foram identificadas ocorrências no exercício de 2013.

Deliberações para atuação da SNH

Em pesquisa realizada no sitio eletrônico do TCU a respeito de deliberações contendo recomendações ou determinações **para atuação da Secretaria Nacional de Habitação**, verificou-se que, para todos os casos identificados na pesquisa, constam informações sobre as providências adotadas ou das dificuldades enfrentadas pela Unidade na parte específica do Relatório de Gestão que trata deste assunto, com exceção do Acórdão nº **6099/2013 Ata 37/2013 - Segunda Câmara**.



Em relação às determinações pendentes de atendimento no exercício de 2012 e que não foram citadas no Relatório de Gestão do exercício de 2013, verificou-se a existência do **Acórdão nº 3044/2012 – Plenário**, para implementação de software padrão aos governos locais, destinado a automatização da fase de seleção de beneficiários o PMCMV.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406162/007, foi pedido esclarecimentos pela ausência de informações dos referidos Acórdãos no Relatório de Gestão. Em resposta, a SNH informou que em relação ao Acórdão 6099/2013, restou pendente de registro à época da elaboração do Relatório de Gestão. Sobre o acórdão 3044/2012 que trata sobre a implementação de software para automatização da fase de seleção de beneficiários o PMCMV, a SNH informou que as providências “*estão sendo conduzidas em conjunto com a Coordenação-Geral de Modernização e Informática da Secretaria Executiva desta Pasta*”.

Esse assunto foi analisado pela equipe de auditoria e está tratado em item específico da segunda parte deste Relatório de Auditoria.

Deliberações para atuação do FNHIS

Na parte específica do Relatório de Gestão que trata deste assunto, foi informado que não havia determinações do TCU para 2013.

Em pesquisa realizada no sitio eletrônico do TCU a respeito de deliberações contendo recomendações ou determinações **para atuação do FNHIS** em assuntos relacionados aos programas finalísticos da Secretaria Nacional de Habitação, não foram identificadas ocorrências no exercício de 2013.

Deliberações para atuação do FAR

Em pesquisa realizada no sitio eletrônico do TCU a respeito de deliberações contendo recomendações **para atuação da Caixa no FAR** em assuntos relacionados aos programas finalísticos da Secretaria Nacional de Habitação, foi identificado o Acórdão nº 2887/2013 – Ata 41/2013 – Plenário. Entretanto, na parte específica do Relatório de Gestão que trata deste assunto, foi informado que não havia determinações do TCU para 2013.

Como a determinação do referido acórdão também se refere à SNH, na parte específica do Relatório de Gestão foram informadas as providências adotadas pela CAIXA relativas à qualidade das obras do PMCMV – FAR.

Estrutura e Controles Internos para atendimento das deliberações do TCU

Além da análise direta a respeito do atendimento das determinações/recomendações do TCU, 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.

Na parte sobre a Estrutura de Governança do Relatório de Gestão da SNH, foi informado que se criou uma área específica no Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários para atender às demandas oriundas dos órgãos de controle, dos



entes federados e da sociedade em geral, denominada Assessoria de Controle do DUAP, que em 2014 passou a atender os demais departamentos da SNH.

Considerando o grande volume de recursos geridos e a importância estratégica do PAC – Assentamentos Precários e em especial do Programa Minha Casa Minha Vida, é importante que a SNH discipline em normativos internos os procedimentos, setores, rotinas e responsáveis pelo acompanhamento e atendimento às demandas dos órgãos de controle.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Na avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pela CGU, realizou-se o levantamento das recomendações pendentes de atendimento das auditorias de gestão realizadas em 2012 (contas de 2011) e 2013 (contas de 2012), com base no Plano de Providências Permanente da Unidade, considerando-se as atualizações ocorridas a partir do final da auditoria das contas de 2012. A situação geral verificada foi a seguinte:

Nº Relatório	Nº Constatação	Nº Recomendação	Situação
201203970	009	001	Reiteração pela não implementação plena da recomendação
201203970	010	001	Atendida
201203970	011	001	Atendida
201203970	011	002	Atendida
201203970	014	001	Atendida
201203970	019	001	Atendida
201203970	019	002	Atendida
201203970	020	001	Atendida
201203970	020	002	Atendida
201203970	021	001	Atendida
201305695	010	001	Reiteração pela não implementação plena da recomendação
201305695	011	001	Atendida
201305695	012	001	Atendida
201305695	014	001	Reiteração pela não implementação plena da recomendação
201305695	014	003	Reiteração pela não implementação plena da recomendação
201305720	003	001	Reiteração pela não implementação plena da recomendação

A partir das informações contidas nos itens 7.2.1 e 7.2.2 (Recomendações do OCI atendidas e não atendidas no exercício) do Relatório de Gestão da Unidade, a equipe de auditoria realizou uma nova análise em relação às recomendações consideradas como ainda pendentes de atendimento pela Unidade, conforme demonstrado a seguir:

Constatações	Relatório 201203970 (Auditoria 2012)	Relatório 201305695 (Auditoria 2013)
Atendidas	3	14
Pendentes s/ impacto na gestão	4	2
Pendentes c/ impacto na gestão	-	-



▪ **CONSTATAÇÕES ATENDIDAS PELA SNH**

Constatações pendentes de atendimento antes da Auditoria Anual de Contas e que foram consideradas atendidas pelo OCI:

Relatório 201203970 (Auditoria das contas de 2012)

CONSTATAÇÃO 009 – IMPROPRIEDADES NOS CONTRATOS DE REPASSE CONSTATADAS EM 2007 E AINDA NÃO SANADAS

Nº Recomendação: 001

Recomendamos que a SNH diligencie a CAIXA para a apresentação de esclarecimentos para os seguintes pontos: - Contratos firmados com o Município de Belém/PA (0192835-21, 0192834-16 e 0192833-02): esclarecer se os problemas identificados pela CGU em relação ao projeto básico e ao trabalho técnico social persistem e se são passíveis de saneamento. Para o problema relacionado ao atraso no pagamento do auxílio-moradia aos beneficiados do Projeto, cabe também a CAIXA informar se os recursos envolvidos nesse pagamento também fazem parte do investimento previsto no contrato de repasse, e, em caso positivo, esclarecer o motivo do atraso e as medidas corretivas necessárias. Contratos firmados com os Municípios de Embu/SP, Olinda/PE e Paulista/PE (192873-95, nº 192842-13 e nº 192845-46): esclarecer o motivo do atraso nos casos dos municípios de Paulista e Embú, além de descompasso entre os valores liberados e os percentuais de execução para os três contratos.

Informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade (item 7.2.1):

A SNH, por meio dos monitores da execução dos respectivos contratos vem promovendo contatos periódicos com os técnicos da CAIXA e os gestores locais objetivando o andamento e a conclusão dos empreendimentos a que se referem os contratos em comento. No mês de dezembro de 2013, em reunião por videoconferência, o Município de Belém/PA informou que as obras objeto dos contratos em referência seriam paralisadas e que seriam feitas novas licitações com a finalidade de lhes dar andamento e término. Com relação ao Município de Paulista/PE, aguarda-se o envio de documentação referente à prestação de contas do contrato. No que diz respeito ao Município de Embu das Artes, em consonância com a recomendação da CGU constante da Nota Técnica nº 2.663/DIURB/DI/SFC/CGU-PR, orientou a CAIXA no sentido da possibilidade de proceder ao ressarcimento de recursos à União mediante a execução de obras e serviços, desde que tal prerrogativa seja, em síntese, a simples conversão de parcela das metas pendentes de execução, constantes do contrato, as quais deixarão de ser pagas com recursos da União e passarão a integrar a contrapartida do referido Município. Determinou também que, para a efetivação do ressarcimento nos moldes propostos, deverão ser atendidas, cumulativamente, as seguintes condicionantes: a) que no âmbito do Contrato de Repasse haja disponibilidade de recursos da União ainda não desembolsados na importância do valor a ser ressarcido pelo ente; b) que o ente apresente proposta concreta à CAIXA, elencando o conjunto de metas que serão objeto de ressarcimento e que esta se manifeste de modo favorável à proposta; c) que a CAIXA formalize, de imediato, termo aditivo que resultará da subtração da importância devida pelo Município do valor total de recursos da União inicialmente disponibilizados, com o correspondente acréscimo do mesmo valor na contrapartida. Solicitou ainda à CAIXA que, na hipótese de atendimento ao conjunto de condicionantes, o envio do novo Quadro de Composição de Investimento e cronograma atualizado de obras, para fins de acompanhamento e gestão por parte do Ministério das Cidades. Informou também que o Tribunal de Contas do Estado (TCE) será notificado acerca das medidas adotadas para que este instaure os procedimentos cabíveis em relação à aplicação de recursos municipais em serviços não executados.

Análise da CGU

Na análise do Plano de Providências Permanente da SNH, a CGU considerou atendida a recomendação apenas em relação ao contrato celebrado com o município de Olinda/PE, que teve as obras concluídas e sua prestação de contas aprovada, e manteve a



recomendação em relação aos demais contratos. Diante das informações prestadas no Relatório de Gestão, considera-se a recomendação como atendida uma vez que a SNH ofereceu as informações e esclarecimentos recomendados pelo OCI.

Relatório 201305695 (Auditoria das contas de 2013)

CONSTATAÇÃO 010 – OS INDICADORES DE DESEMPENHO INSTITUÍDOS PRECISAM SER REVISTOS

Nº Recomendação: 001

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.

Informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade (item 7.2.1):

A SNH tem trabalhado na produção e aperfeiçoamento de seus indicadores, que atualmente somam um total de 26. O rol destes, divulgado em 2012, foi revisado; o presente Relatório de Gestão apresenta aqueles considerados adequados para medir os processos e procedimentos adotados por esta unidade administrativa, que mantém um grupo de assessoramento focado na continuidade dos trabalhos relacionados aos seus indicadores, bem como de aprimoramento dos processos e procedimentos de monitoramento. Vide informações mais detalhadas no tópico “2.4 Indicadores” e subtópicos, constantes do item “2 PARTE A, ITEM 2, DO ANEXO II DA DN TCU N.º 119, DE 18/1/2012” do presente Relatório de Gestão.

Análise da CGU

A SNH demonstrou que continuou trabalhando no aperfeiçoamento dos indicadores já existentes de modo a aprimorar a sua gestão, dessa forma considera a constatação como atendida.

Relatório 2013005720 (Auditoria das contas de 2012)

CONSTATAÇÃO 003 – APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES INCOMPLETAS SOBRE OS RESULTADOS DAS AÇÕES NO RELATÓRIO DE GESTÃO DO FNHIS

Nº Recomendação: 001

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.

Informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade (item 7.2.1):

A recomendação está sendo atendida na apresentação do Relatório de Gestão do FNHIS COM A Melhoria na apresentação das informações sobre os resultados do FNHIS.

Análise da CGU

Recomendação atendida, já que a apresentação das informações sobre os resultados do FNHIS aprimoradas conforme recomendado.



▪ **CONSTATAÇÕES PENDENTES DE ATENDIMENTO**

Constatações pendentes de atendimento antes da Auditoria Anual de Contas e que não foram consideradas atendidas pelo OCI:

Relatório 201305695 (Auditoria das contas de 2012)

014 – DEFICIÊNCIAS NO ACOMPANHAMENTO DO MINISTÉRIO SOBRE AS ATIVIDADES DA CAIXA NA FUNÇÃO DE EXECUTORA DAS TRANSFERÊNCIAS DESCENTRALIZADAS

Nº Recomendação: 001

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.

Informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade (item 7.2.2):

Conforme informação da SPOA, o prazo para conclusão dos trabalhos do GT expirou em 19/11/2013. Ante o exposto o respectivo processo foi encaminhado ao Ministro das Cidades para definição de novo prazo para conclusão dos trabalhos.

Análise da CGU

Consideramos que não houve avanços quanto à rotinas de monitoramento das atividades desempenhadas pela CAIXA, como Mandatária da União nem tampouco o aperfeiçoamento significativo dos normativos internos para a melhoria das atividades desempenhadas pela CAIXA, fica mantida a recomendação.

14 – INEXISTÊNCIA DE MECANISMOS DE AFERIÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA CAIXA

Nº Recomendação: 003

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.

Informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade (item 7.2.2):

Conforme informação da SPOA, o prazo para conclusão dos trabalhos do GT expirou em 19/11/2013. Ante o exposto o respectivo processo foi encaminhado ao Ministro das Cidades para definição de novo prazo para conclusão dos trabalhos.

Análise da CGU

Diante da não implementação de mecanismos para a aferição da qualidade dos serviços prestados pela CAIXA, fica mantida a recomendação.



2.14 Ocorrência com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

As providências corretivas a serem adotadas em virtude dos achados de auditoria, 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.

O servidor listado a seguir que não teve a sua assinatura aposta neste relatório não estava presente, quando da geração deste documento, por motivo previsto legalmente. No entanto, atuou efetivamente como membro da equipe responsável pela ação de controle.

Brasília/DF, 23 de julho de 2014.

Nome: CARLOS PINHEIRO TORGGLER

Cargo: Analista de Finanças e Controle

Assinatura:

Nome: RINALDO JOSE MENDES MENEGUIM

Cargo: Analista de Finanças e Controle

Assinatura:

Nome: STENIO CEZAR DUARTE

Cargo: Analista de Finanças e Controle

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Identificação do Rol de Responsáveis

Fato

Analisando-se o processo anual de contas da Secretaria Nacional da Habitação, que conforme a Decisão Normativa TCU nº 132/2013, consolidou as contas dos fundos geridos pela Caixa Econômica Federal e agregou as contas do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, verificou-se a compatibilidade do rol de responsáveis constante do processo com o cadastro do CONAGENTE, bem como a fidedignidade dos agentes relacionados no Rol com as naturezas de responsabilidade do art. 10 da IN 63/2010.

1.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Planejamento das Metas para Assentamentos Precários

Fato

Segundo o Relatório de Gestão, do total de R\$ 30,5 bilhões previstos no PPA 2012-2015, foram realizados até Dez/2013 o valor de R\$ 12,4 bilhões, ou seja, aproximadamente 41%. Entretanto, a SNH informou que o montante de R\$ 30,5 bilhões previstos no PPA 2012-2015 refere-se ao valor anunciado no PAC 2 para urbanização de assentamentos precários de 2011 a 2014, tendo ocorrida apenas a uma seleção pública no valor de R\$ 8,0 bilhões.

Como nos anos de 2012 e 2013 não ocorreram seleção pública no PAC Urbanização, considerando que o valor do PAC 2 – Urbanização de Assentamentos Precários refere ao PPA 2012-2015, pode-se inferir que para atingir a meta proposta de R\$ 30,5 bilhões, serão necessárias novas seleções públicas no valor de R\$ 22,5 bilhões, ou seja, restam ainda disponibilizar mais de 73% dos recursos previstos nos anos de 2014 e 2015.

Por meio da Solicitação de Auditoria - SA nº 201406162/003, a equipe de auditoria solicitou as metas físicas e financeiras anuais para as ações de urbanização de assentamentos precários (10S3 e 10S6) em relação aos anos de 2013, 2014 e 2015, tais como nº de operações a contratar, valores totais a contratar, valores a desembolsar e nº de operações concluídas, entre outras.



Em resposta à referida SA, a SNH informou que “*trabalha apenas com metas globais contidas no PPA (2012-2015), não sendo viável a definição de outras metas, tais como nº de operações; valor contratado por ano ou nº famílias beneficiadas*”.

Pelo exposto, verificou-se a fragilidade da SNH no planejamento das ações de assentamento precários, tendo em vista a inexistência de metas físicas e financeiras que possibilitem comparar o desempenho alcançado em período diferente do PPA (por ex.: subdivisão das metas do PPA por ano e/ou semestre), colocando em risco o atingimento dos objetivos propostos.

1.1.2.2 INFORMAÇÃO

Fragilidades na operacionalização da modalidade Oferta Pública do PMCMV.

Fato

O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00.

Para implementação do programa, a União:

- Concede subvenção econômica ao beneficiário pessoa física na contratação de financiamento habitacional;
- Transfere recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS;
- Realiza oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes
- Participa do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e
- Concede subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para equalização de juros e encargos em financiamentos destinados a infraestrutura em projetos de habitação popular.

Especificamente na modalidade Oferta Pública de Recursos, foi realizada auditoria especial pela CGU¹, motivada por solicitação do Ministério das Cidades e em atendimento à Portaria CGU nº 709, publicada no DOU em 26/04/2013, em razão de denúncia publicada no Jornal O Globo.

A modalidade Oferta Pública é financiada com recursos de subvenção econômica do OGU – Orçamento Geral da União e contrapartida dos estados ou dos municípios, e operacionalizada por meio de instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil ou agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, definidos pela Resolução nº 3.768, de 29 de julho de 2009, do Conselho Monetário Nacional.

Os recursos da subvenção econômica serão destinados a complementar:

- O valor de produção de novas unidades habitacionais;

¹ Relatórios nº 201308264, 201317091 e 201317092.



- Remuneração das instituições financeiras e dos agentes financeiros do SFH, compreendendo os serviços de análise de viabilidade técnica, jurídica e documental das propostas de projetos dos estados ou municípios, bem como os custos de acompanhamento das obras até a conclusão das unidades habitacionais.

Os Ministérios das Cidades e da Fazenda realizam oferta pública de recursos às instituições financeiras e agentes financeiros e estabelecem critérios para que esses mesmos agentes e instituições possam realizar operações no âmbito do programa.

Após a oferta pública de recursos, os estados e municípios apresentam propostas que são selecionadas pelo Ministério das Cidades. A partir daí, os proponentes buscam instituições financeiras que tenham sido contempladas com recursos para realizar a operação.

Os proponentes apresentam a documentação técnica e jurídica das obras e serviços a serem realizados aos agentes financeiros ou às instituições financeiras para análise das condições de elegibilidade da demanda indicada e para análise da viabilidade técnica, jurídica e documental das obras e serviços a serem realizados.

Com a aprovação da proposta, firma-se termo de acordo e compromisso entre os proponentes, estados ou municípios, e as instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH, e celebram-se contratos entre as instituições ou agentes financeiros e os beneficiários finais do programa.

Cabe aos agentes financeiros e às instituições financeiras, juntamente com os proponentes estados ou municípios, promover a implantação do empreendimento. Cabe ainda às instituições financeiras e aos agentes financeiros acompanhar as obras e serviços necessários à consecução do objeto e efetuar o pagamento dos recursos.

Já foram realizadas duas ofertas, uma em 2009 e outra em 2012. Por ocasião da auditoria, havia a previsão de lançamento de uma terceira oferta em 2013, porém, em razão das fragilidades detectadas na modalidade, esta não foi efetivada.

Na primeira etapa dos trabalhos da citada auditoria especial foi avaliada a forma como o Ministério das Cidades gerencia a modalidade, com foco na identificação de possíveis situações de risco e na adequação dos controles internos praticados pelo Ministério para gestão desses riscos.

Na segunda etapa dos trabalhos foram avaliadas a governança e a capacidade técnica e operacional das instituições financeiras e agentes financeiros que operam a modalidade.

Já na terceira etapa, foram realizadas fiscalizações em 47 municípios de 18 estados da federação para a verificação da qualidade das unidades habitacionais construídas com recursos do programa, da disponibilidade de infraestrutura básica às unidades habitacionais produzidas, da adequação dos locais escolhidos para sua implantação, da efetiva aplicação dos recursos e do cumprimento dos prazos de entrega. Foi também dispendida atenção a possíveis desvios, tais como cobranças indevidas de valores de beneficiários e ocupação dos imóveis por pessoas outras que não os beneficiários contratados.

Os principais fatos constatados na primeira etapa da auditoria foram:



A transferência dos recursos referentes à subvenção econômica às instituições e agentes financeiros se dá de forma antecipada, e não são exigidas garantias, o que se constitui em risco de perda do montante disponibilizado. Foi salientado o caso de uma instituição financeira, o Banco Morada S.A., que recebeu recursos e veio a sofrer intervenção do Banco Central. Outra instituição, o Banco Schahin S.A., veio a ser investigada pelo Banco Central por fraude. Além disso, outras duas que pleitearam recursos e não foram contempladas, sendo que uma delas (Banco BVA) veio a sofrer intervenção e outra (Banco Cruzeiro do Sul) foi liquidada.

O montante de recursos concedidos é expressivo se comparado ao patrimônio líquido de algumas instituições, chegando a superá-los em até 20 vezes, se constituindo em elevado risco.

Na metodologia das seleções, não foi estabelecido nenhum critério que assegurasse a capacidade técnica e operacional das instituições e agentes. Não foram estabelecidos requisitos mínimos de qualificação técnico-profissional compatíveis com os serviços a serem prestados, nem comprovação de que dispunham de uma estrutura mínima que fosse proporcional à abrangência e à dispersão geográfica desses serviços. Não foi estabelecido, também, critério para que assegurasse capacidade financeira e econômica das instituições financeiras e agentes financeiros de modo a limitar o montante de recursos concedidos a indicadores contábeis das instituições, minorando dessa forma os riscos do programa.

Outro fato observado na segunda oferta de recursos foi a exigência da comprovação de operações contratadas na área habitacional firmadas nos últimos vinte e quatro meses. Tal exigência foi avaliada como restritiva, tendo em vista que na primeira oferta não se exigiu experiência anterior. Com isso, as instituições e agentes financeiros que participaram da primeira oferta foram beneficiados, uma vez que puderam usar essas operações firmadas como prova de experiência para participar na segunda oferta.

Foi assinalado também que na elaboração das normas do programa não houve a preocupação com a limitação da terceirização dos serviços a cargo das instituições e agentes financeiros, e tampouco com a sua regulamentação. As portarias não impediram que empresas ou pessoas que possuíssem vínculo, de qualquer natureza, com executores das obras ou com fornecedores de bens e serviços viessem a ser contratadas pelas instituições para aprovar e acompanhar as obras, resultando em conflito de interesses.

Salientou-se, ainda, que na regulamentação do programa não havia dispositivos que garantissem a impessoalidade, a economicidade, a eficiência e a segregação de funções nas contratações de bens e serviços com recursos das subvenções.

As normas também não dispuseram sobre os custos das obras e serviços. Não havia dispositivo que assegurasse que esses custos estivessem consoantes com os valores praticados no mercado.

Foram constatadas, ainda, falhas referentes à ausência de prestação de contas e à deficiência no acompanhamento das obras por parte do Ministério.

Outro fato apontado nos relatórios foi a possibilidade de dano financeiro decorrente da decretação pelo Banco Central do Brasil, em 28/04/2011, de intervenção no Banco Morada S.A. Até a data da intervenção, o Banco Morada havia firmado 5.699 operações



com beneficiários pessoas físicas, totalizando recursos de subvenção econômica do OGU no montante de R\$ 79.460.000,00; Dessas operações, haviam sido repassados recursos referentes à primeira parcela de 5.675 contratos, destinados ao pagamento da subvenção para produção das unidades habitacionais e da remuneração do Banco Morada, totalizando R\$ 32.814.377,15;

Desse montante, o Ministério obteve a restituição de R\$ 21.340.459,28 em 14/06/2013. Do restante da quantia que completa o montante de R\$ 32.814.377,15, no valor R\$ 11.473.917,87, parte fora entregue aos beneficiários e parte fora absorvida pela instituição pelos serviços prestados. Esses recursos também deveriam ser devolvidos à União. Após a conclusão do relatório, a Unidade² sugeriu no plano de providências para atendimento às recomendações, o encaminhamento do assunto à CONJUR MCidades para adoção das medidas que julgasse pertinentes.

Restava ainda o problema de dar continuidade às obras iniciadas pelo banco Morada. O Ministério das Cidades havia apresentado como alternativa a realização de nova oferta pública de recursos, visando à habilitação de novas instituições financeiras e agentes financeiros do SFH, com o objetivo de dar continuidade à consecução dos contratos firmados pelo Banco Morada com os beneficiários finais do programa.

Todavia, avaliou-se que essa proposta apresentava algumas fragilidades. O Ministério não dispunha de dados exatos a respeito do estágio de execução e dos serviços necessários à conclusão das obras e teria que pautar sua decisão integralmente em informações prestadas pelos proponentes, sem qualquer aferição. Alguns municípios sequer chegaram a fornecer as informações solicitadas. A pasta também desconhecia o que já havia sido efetivamente pago pelo Banco Morada aos executores das obras.

Posteriormente ao término dos trabalhos, e após emitidas as recomendações, a Unidade apresentou, como plano de providências, nova proposta para continuidade das obras por meio da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social, custeada pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), tendo emitida, em 29/01/2014, a Portaria nº 45, de 29 de janeiro de 2014.

Na segunda etapa dos trabalhos identificaram-se os fatos a seguir descritos.

Os procedimentos de análise técnica, jurídica e documental empreendida pelas instituições financeiras eram inadequados. Uma operacionalização adequada deveria abranger verificação e aprovação dos custos de execução, verificação se os projetos de engenharia contemplam todos os requisitos mínimos necessários. Além disso, existiriam análises jurídicas importantes a realizar, como regularização dos terrenos onde seriam implantados os empreendimentos, adequação dos projetos às exigências da lei de uso e ocupação do solo, licenciamento ambiental e outros.

Por ocasião dos trabalhos, foram realizadas visitas a nove instituições e agentes financeiros, tendo sido avaliados seus procedimentos operacionais, realizadas entrevistas com as equipes técnicas e examinadas amostras de contratações. Observou-se que as instituições, na maioria dos casos, terceirizavam integralmente suas atribuições de análise e aprovação das propostas sem realizar supervisão dos trabalhos dos terceirizados e, além disso, não eram emitidos laudos ou pareceres atestando a sua viabilidade. Como consequência, foram identificadas falhas na análise de aspectos

² Nota Técnica nº 59/2014/DHAB/SNH/MCIDADES, de 14 de fevereiro de 2014.



técnicos e jurídicos importantes, a exemplo de ausência de infraestrutura, incompletude da documentação de comprovação da regularidade fundiária dos terrenos e ausência de licenciamento ambiental.

Após o término dos trabalhos e a emissão das recomendações, a Unidade³ informou que está elaborando orientação operacional destinada às Instituições Financeiras e Agentes Financeiros, a partir da identificação das principais falhas detectadas, com previsão de publicação até o final do primeiro semestre de 2014.

Na auditoria também foram detectadas desconformidades recorrentes na formalização dos termos de acordo e compromisso entre instituições e proponentes, tais como estabelecimento das responsabilidades das partes em desacordo com a regulamentação do programa e fragilidades na fixação da contrapartida dos proponentes.

Verificou-se que uma das instituições, o Banco Bonsuceso, repassou a outra instituição, a COHAB Minas, 3806 cotas com que tinha sido contemplada na oferta pública, ficando a cargo da COHAB a completa operacionalização e a alocação da contrapartida. Essa situação foi considerada questionável quanto aos critérios utilizados pelo Ministério no processo de atribuição de número de cotas para as Instituições e Agentes, e se considerou que deveria ter sido vedada pelos normativos do programa.

Outro aspecto importante relatado foi a ocorrência de obras que estavam sendo executadas por empresas que possuem vínculos com prestadora de serviços das instituições financeiras encarregada do acompanhamento das obras, caracterizando conflito de interesses.

Uma importante irregularidade relatada refere-se ao fato de que os recursos do programa são repassados às instituições antecipadamente, o que lhes permite a percepção de ganhos financeiros, de forma indevida e não prevista nos normativos do programa, sobre recursos da União que são destinados à subvenção aos beneficiários.

Por fim, foi constatado que as instituições financeiras, ao receberem os recursos do programa, não os mantêm em conta segregada específica. Foi observada a utilização de recursos do programa para outras finalidades, como por exemplo, a cobertura de débitos decorrentes de outros programas.

Já na terceira etapa dos trabalhos, ocasião em que foram inspecionadas obras executadas pelo programa, as principais irregularidades identificadas foram:

- Ausência de infraestrutura urbana mínima para as habitações;
- Falhas na avaliação da regularidade fundiária das unidades habitacionais produzidas;
- Obras executadas em local de risco, insalubre e/ou em área de proteção ambiental;
- Ausência de equipamentos comunitários;
- Paralisação e abandono das obras referentes aos recursos concedidos ao Banco Morada, que se encontra sob intervenção do Banco Central do Brasil;
- Atraso nas obras;
- Serviços executados em desacordo com as especificações contratadas;

³ Nota Técnica nº 284/2014/DHAB/SNH/MCIDADES, de 29/04/2014



- Serviços executados com qualidade insatisfatória ou com patologias construtivas evidentes;
- Obras entregues inacabadas aos beneficiários;
- Atesto e/ou pagamento por serviços não executados;
- Cobranças indevidas de valores dos beneficiários;
- Descumprimento da legislação trabalhista na execução das obras;
- Constituição de comissões de beneficiários apenas para cumprimento de formalidade, sem atuação efetiva no acompanhamento das obras;
- Possível direcionamento na escolha de construtoras no Estado de Tocantins;
- Desconformidades na seleção e na substituição de beneficiários;
- Ocupação de imóveis por pessoa diferente do beneficiário contratado; e
- Imóveis prontos e desocupados.

1.1.2.3 INFORMAÇÃO

Elevado índice de inadimplência no PMCMV - modalidade FAR.

Fato

Segundo o Relatório de Gestão, o FAR – Fundo de Arrendamento Residencial (“FAR” ou “Fundo”) tem por objetivo prover recursos ao PAR – Programa de Arrendamento Residencial e ao PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida, para a realização de investimentos no desenvolvimento de empreendimentos imobiliários (unidades habitacionais).

O FAR é administrado, gerido e representado judicial e extrajudicial pela Caixa Econômica Federal (“CAIXA”), instituição financeira federal, inscrita no CNPJ/MF sob nº 00.360.305/0001-04, com sede em Brasília, Distrito Federal.

A gestão do PAR e do PMCMV – Recursos FAR competem ao Ministério das Cidades, enquanto a operacionalização do PAR fica sob responsabilidade da CAIXA e a operacionalização do PMCMV fica sob a responsabilidade das instituições financeiras oficiais federais, atualmente o Banco do Brasil (“BB”) e CAIXA.

Os contratos para o PAR e PMCMV estão resumidos por situação, conforme apresentado na tabela a seguir:

Status dos Contratos	Qtd Contratos no Programa de Arrendamento Residencial - PAR		Qtd Contratos no Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV
	Arrendamentos	Aquisição Antecipada - Parcelamento	
Ativos	233.259	8.788	308.054
Cancelados	40.140	45	3.847
Total	273.399	8.833	311.901



Destacam-se as seguintes informações do Relatório de Gestão do FAR:

- O Fundo encerrou o exercício 2013 com um PL de R\$ 19,2 bilhões, um ativo total de R\$ 31,6 bilhões e obteve um **resultado líquido negativo de R\$ 20,262 milhões**;
- Em 2013, não foram adquiridas unidades habitacionais para arrendamento. Os projetos recebidos pela CAIXA têm sido direcionados para atendimento dos beneficiários do PMCMV, desde a criação do Programa. Entretanto, existem 20 empreendimentos em fase de recuperação ou em processo de alienação;
- A inadimplência das operações de arrendamento não impacta nos resultados do Fundo porque é suportada pela CAIXA na condição de responsável pelo risco de crédito das operações de arrendamento;
- No exercício de 2013, as despesas de manutenção e conservação dos imóveis, líquidas das despesas recuperadas, para os imóveis arrendados totalizaram R\$ 53 milhões, ante R\$ 27 milhões no exercício anterior;
- Em dezembro de 2013, o FAR possuía em créditos vencidos da alienação do PAR e PMCMV, R\$ 300.601,01 e R\$ 3.487.318,50, respectivamente, representando 16,83 % de inadimplência dos contratos com um dia de atraso até 30 dias/PMCMV;
- Para os casos de arrendamento com aquisição antecipada identificou-se 24,95% de inadimplência;
- As operações do PMCMV também não estão suportadas pela CAIXA, com isso o método de obtenção do percentual de inadimplência foi similar ao PAR – Aquisição Antecipada. A hipótese obtida através da análise do **histórico de inadimplência foi de 48,09%**;
- No resultado das projeções de fluxo de caixa o FAR apresentou a **deficiência total de R\$ 28.830.495.634,53**.

Pelo exposto, considera-se bastante elevado o índice de 48,09% para a inadimplência e, operações do PMCMV (principal carteira do FAR em 2013), expondo a Unidade a riscos consideráveis nas projeções dos fluxos de caixa.

1.1.3 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Os indicadores definidos pela Unidade não englobam todos os resultados da atuação da SNH.

Fato

Em relação aos indicadores instituídos pela Unidade para aferir o desempenho da sua gestão, analisou-se as informações apresentadas pela Unidade (SNH e FNHIS) no Relatório de Gestão e em resposta à Solicitação de Auditoria.

O item 2.3 da Portaria TCU n.º 175/2013, trata de outras informações sobre o resultado da gestão, e determina que a Unidade apresente nesse item do Relatório de Gestão os



indicadores desenvolvidos para acompanhar o desempenho da gestão, as respectivas fórmulas e os índices registrados.

Nesse item do Relatório de Gestão o FNHIS apresentou as seguintes informações sobre os indicadores:

A Secretaria Nacional de Habitação utiliza diversos indicadores para o monitoramento e avaliação da gestão do Programa Moradia Digna, conforme definido no relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 458 de 12 de novembro de 2009, modificado pela Portaria nº 237, de 12 de maio de 2011, e posteriormente pela Portaria nº 12, de 05 de janeiro de 2012, cujo o trabalho resultou em um primeiro conjunto de indicadores.

A SNH 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, esses indicadores já divulgados encontram-se em processo de revisão ou mesmo substituição por uma nova proposição. É importante esclarecer também que essa revisão também está sendo tratada no planejamento estratégico do Ministério das Cidades.

Cabe destacar que a SNH possui um grupo de assessoramento focado na continuidade dos trabalhos relacionados aos seus indicadores, bem como de aprimoramento dos processos e procedimentos de monitoramento.

Os dados mais recentes dos indicadores utilizados no monitoramento das ações do Programa Moradia Digna estão apresentados no Relatório Agregador dessa Secretaria. Parte A, item 3, do Anexo II da DN TCU n.º 119, DE 18/1/2012.

Dessa forma considerando que o gestor do FNHIS informou que os indicadores utilizados por aquele Fundo são os apresentados no Relatório da SNH, a análise dos indicadores será feita conjuntamente a partir das informações do Relatório de Gestão da SNH.

Em relação aos indicadores a SNH apresentou, no Relatório de Gestão, os indicadores utilizados no PPA e informou que esses indicadores são de contextos extraídos de estudos realizados pela Fundação João Pinheiro, que utiliza microdados do censo demográfico 2000, 2010 e das Pesquisas Nacionais de Amostra por Domicílios – PNAD. Esses indicadores não foram objeto de avaliação pela equipe de auditoria, pois não se tratam de indicadores de desempenho da SNH.

A SNH informou também que possui outros indicadores para o monitoramento e avaliação da gestão do Programa Moradia Digna, conforme definido no relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 458 de 12 de novembro de 2009, modificado pela Portaria nº 237, de 12 de maio de 2011, e posteriormente pela Portaria nº 12, de 05 de janeiro de 2012, contendo um primeiro conjunto de indicadores.

Após uma análise do conjunto de indicadores definidos pelo Grupo de Trabalho, a SNH informou que os listados abaixo foram considerados adequados para medir os processos e os procedimentos adotados por àquela Secretaria.



Perspectiva: Administração e Processos Internos

Objetivo Estratégico: Promover a melhoria na execução dos Contratos de Repasse

Indicadores:

▪ **Distribuição dos contratos por situação da obra PAC 1**

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação

Periodicidade: Anual

Unidade de medida: %

Polaridade: Faixas “não iniciada”, “paralisada” e “atrasada” = Menor melhor
Faixas “iniciada”, “iniciada pelo proponente”, “obra iniciada sem medição”,
normal”, “adiantada” e “concluída” = Maior melhor

▪ **Distribuição dos contratos por situação da obra PAC 2**

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação

Periodicidade: Anual

Unidade de medida: %

Polaridade: Faixas “não iniciada”, “paralisada” e “atrasada” = Menor melhor
Faixas “iniciada”, “iniciada pelo proponente”, “obra iniciada sem medição”,
normal”, “adiantada” e “concluída” = Maior melhor

▪ **Distribuição dos contratos por situação**

- **PAC – FNHIS OGU 2007-2008**
- **PAC – FNHIS OGU 2009-2010**
- **PAC – Financiamento ao Setor Público 2007-2008**
- **PAC – Financiamento ao Setor Público 2009-2010**
- **2009-2010**
- **PAC – Urbanização de Favelas**

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação

Periodicidade: Anual

Unidade de medida: %

Polaridade: Faixas “Ação Preparatória”, “Em Licitação” e “Em Contratação” =
Menor melhor Faixa “Em Execução”, “Concluída Obra Física” e “Concluída” =
Maior melhor

Perspectiva: Gestão Orçamentária e Financeira

Objetivo Estratégico: Assegurar uma gestão financeira eficiente dos Contratos de Repasse

Indicadores:

- **Percentual de Desbloqueio em relação ao Repasse PAC 1**
- **Percentual de Desbloqueio em relação ao Repasse PAC 2**

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação

Periodicidade: Anual

Unidade de medida: %



Polaridade: Maior Melhor

Fórmula = (Volume de recursos desbloqueados VE/VR / Volume de recursos liberados VE/VR) x 100

- **Taxa média de Desembolso em relação ao Repasse PAC 1**
- **Taxa média de Desembolso em relação ao Repasse PAC 2**

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação

Periodicidade: Seleção

Unidade de medida: %

Polaridade: Maior melhor

Fórmula = para cada ano de seleção temos a relação (desbloqueio / liberado).

- **Taxa média de Desbloqueio em relação ao Repasse PAC 1**
- **Taxa média de Desbloqueio em relação ao Repasse PAC 2**

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação

Periodicidade: Anual

Unidade de medida: %

Polaridade: Maior melhor

Fórmula = (Volume de recursos desbloqueados VE/VR / Volume de recursos Repasse) x 100

A Unidade informou ainda que os indicadores descritos abaixo não foram calculados, pois pelo fato de não ter tido ampla seleção de novas propostas, não houve impacto no indicador neste exercício.

- Tempo médio entre a data da seleção até a assinatura do contrato em meses
- Tempo médio entre a data da seleção até o início da obra em meses
- Tempo médio entre o início da obra até a conclusão em meses
- Tempo médio entre a seleção até a conclusão da obra em meses
- Percentual de execução do PAC 1 – Urbanização de favela (FNHIS)
- Percentual de execução do PAC 1 – Urbanização de favela (PPI, PMI e Pro-Moradia)
- Percentual de execução do PAC 2 – Urbanização de favela (FNHIS)
- Percentual de execução do PAC 2 – Urbanização de favela (PPI, PMI e Pro-Moradia)

Por meio do Ofício nº 02493 12014/GABIN/SNH/MCIDADES, a Unidade apresentou os questionamentos feitos pela equipe de auditoria, bem com as respostas a esses questionamentos:

2. Em relação aos indicadores de gestão da SNH e do FNHIS.

2.1 Apresentar os documentos, bem como os responsáveis pelos indicadores de gestão:

- a. Documentos que formalizam e/ou determinam as atividades e procedimentos relacionados aos indicadores de gestão (regimento, estatuto, normas, organograma, normativos internos):



Resposta da Unidade:

a.1 Portaria MCidades nº 458, de 12/11/2009 -Institui Grupo de Trabalho com o objetivo de definir e parametrizar indicadores de desempenho, e teve as seguintes atualizações: Portaria MCidades nº 237, de 12/05/2012 II e Portaria nº 12, de 05/01/2012.

a.2 Portaria MCidades nº 449, de 03/09/2012 - Institui o Escritório de Gerenciamento de Projetos do Ministério das Cidades.

O Grupo de Trabalho (GT) de 2009 foi instituído com o objetivo de propor indicadores controláveis e quantificáveis, voltados a mesurar, acompanhar e avaliar sistematicamente os Programas geridos pelo MCidades. Depois de seu processo de trabalho, que incluiu diversas reuniões entre representantes das Secretarias finalísticas e a elaboração de relatórios intermediários, foi apresentado um relatório final, em julho de 2012, após o qual se encerraram as atividades desse Grupo. Os produtos desse trabalho, contudo, foram incorporados pela SNH, que passou a apurar periodicamente os indicadores derivados desse GT, inclusive os apresentados nos Relatórios de Gestão anuais.

Em setembro de 2012 foi constituído um Escritório de Gerenciamento de Projetos (EP) no MCidades tendo, entre outros objetivos coordenar as atividades de gestão estratégica e propor e orientar a implantação da Metodologia de Gestão Estratégica do Ministério das Cidades, promovendo sua constante atualização e disseminação. Vale citar abaixo alguns dos indicadores propostos para o Plano Estratégico:

- Taxa de cumprimento das metas do PPA;
- Taxa ponderada (por valor de empreendimento) de execução dos empreendimentos;
- Tempo médio entre a assinatura do contrato e o início de obra;
- Tempo médio entre a assinatura do contrato e a conclusão da obra.

Constata-se que esses indicadores são os mesmos ou derivados dos indicadores que já vêm sendo apurados pela SNH, o que permitirá que se mantenha o monitoramento que já vem sendo realizado pela Secretaria e a construção de séries históricas com esses dados, importantes para verificação do desempenho ao longo do tempo.

Contudo, a necessidade de estruturar de forma ordenada e alinhada as diversas unidades do Ministério, criando meios para proposição de um conjunto de indicadores de processo, gestão e planejamento, com regimento, estatuto, normas, organograma e normativos internos, foi contratada, em setembro de 2013, de consultoria para elaboração de Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, sendo a contratada a Fundação Getúlio Vargas (FGV), que ao final dos trabalhos previstos para encerrarem em novembro deste irá apresentar, dentre os diversos produtos previstos, o arranjo inicial para formulação dos planos estratégicos setoriais, onde serão desenvolvidos esses modelos.

b. Responsáveis atuais, com respectivas atribuições e responsabilidades:

Resposta da Unidade:

A SNH, desde a constituição dos grupos de trabalho acima referidos e da constituição do Escritório de Projetos, implementou uma Assessoria de Informação (AI), responsável pela tratamento das informações e dados sobre os programas, sendo a coordenação dos trabalhos realizada por Angélica Amélia Soares Faddoul. Essa Assessoria produz as informações para que os Departamentos possam fazer suas análises e avaliações, subsidiando encaminhamentos e decisões.

2.2 Informar como funciona a Política de Capacitação da Unidade para:

- a. Assegurar que os servidores que trabalham na área de indicadores de gestão estejam devidamente qualificados.



Resposta da Unidade:

Não há uma Política de Capacitação específica para a Unidade, mas sim do MCidades, conduzida pela Coordenação Geral de Recursos Humanos (CGRH), na qual cada unidade finalística possui representantes, sendo os da SNH, os servidores Li Chong Lee Bacelar de Castro e Edson Ribeiro Leite.

Todavia, no que tange à capacitação relacionada ao tema dos indicadores, pode-se dizer que dentre as atividades proporcionadas pelo Grupo de Trabalho de Indicadores do MCidades, as reuniões e oficinas de trabalho funcionaram como momentos de capacitação para a tarefa de elaboração e apuração de indicadores de desempenho e de gestão. Os servidores designados para atuarem neste Grupo foram selecionados dentre aqueles que já dispunham de alguma formação acadêmica ou profissional na área e são os mesmos que continuam desempenhando a função de acompanhamento dos indicadores da SNH, mesmo após a extinção do GT.

- b. Existência de procedimentos e/ou instruções operacionais formalizadas na área de indicadores de gestão (apresentar a documentação comprobatória).

Resposta da Unidade:

O Relatório de Indicadores de Desempenho da Secretaria Nacional de Habitação, produzido em julho de 2012 como resultado final do GT de Indicadores é a referência deste assunto para esta Secretaria.

2.3 Informar se a Unidade identifica:

- a. Os gargalos ou pontos críticos relacionados à área de indicadores

Resposta da Unidade:

Talvez um dos principais pontos críticos para apuração de indicadores na SNH seja a qualidade dos dados disponíveis. Os bancos de dados disponibilizados rotineiramente pelos operadores, em especial a CAIXA, apesar de possuírem um conjunto expressivo e importante de variáveis, estas muitas vezes não guardam consistência entre si, o que exige um trabalho árduo diário de checagem de operação por operação, que é feito de forma mais estrutural para toda carteira somente de quatro em quatro meses quando são realizados os balanços.

A SNH enfrenta, ainda, questões relacionadas à insuficiência de equipe técnica para fazer frente à diversidade de demandas, em especial, àquelas relacionadas ao constante fornecimento de informações ao CGPAC e à SEPAC, na maioria das vezes, em padrões bem diferentes dos indicadores construídos pela SNH. Com isso, um trabalho mais constante de apuração e análise desses indicadores acaba sendo postergado.

- b. Os procedimentos utilizados pela Unidade para mitigar os riscos

Resposta da Unidade:

Há um trabalho constante de verificação de consistência dos dados e melhoria da qualidade da informação, além de participar das tentativas de criação de sistema gerencial adequado à realidade dos programas que gerencia.

Importante, porém, registrar que ações mais estruturais nesse sentido transcendem a competência da Unidade.

3 Em relação aos indicadores de gestão relacionados abaixo:

3.1 Porque motivo não houve a seleção de novas propostas em 2013:



Resposta da Unidade:

A Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), definiu que o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), discriminará as ações do PAC. Deste modo, as seleções do PAC realizadas nos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010 foram fundamentadas por deliberações daquele Comitê que, nos anos de 2011, 2012 e 2013, não autorizou a realização de novas seleções públicas, mas somente atendimentos pontuais nas unidades da federação que concentram os piores indicadores de subnormalidade habitacionais, Rio de Janeiro e São Paulo.

3.2 Se em algum momento esses indicadores foram avaliados pela equipe da SNH, informar se foram considerados úteis para avaliar o desempenho da Secretaria:

- a. Tempo médio entre a data da seleção até a assinatura do contrato em meses.
- b. Tempo médio entre a data da assinatura e o início das obras em meses.
- c. Tempo médio entre o início da obra até a conclusão em meses.
- d. Tempo médio entre a seleção até a conclusão da obra em meses.
- e. Percentual de execução do PAC I e 2 - Urbanização de favela (FNHIS) e Urbanização de favela (PPI, PMI e Pro-Moradia).

Resposta da Unidade:

Os dois primeiros indicadores servem basicamente para que possam ser estabelecidos, de forma realista, prazos normativos para contratação, superação de cláusulas suspensivas e autorização de início de obra (AIO). Assim, enquanto os dois primeiros prazos são estabelecidos a cada seleção, em conformidade com as características das intervenções apoiadas, o último é de até 24 meses contados a partir da data da contratação.

O terceiro e quinto indicadores, embora relevantes, precisam ser relativizados quando aplicado a uma carteira com operações tão variadas em termos de volume de investimento, complexidade de execução, características das áreas de intervenção e datas de contratação em intervalo de até 7 anos.

Já o quarto indicador é fundamental para não deixar mascarar eventuais melhoras isoladas em um dos indicadores anteriores, sem que haja real redução dos tempos somados.

Esse conjunto de indicadores está em muito associado à avaliação da capacidade de proposição; de apresentação de documentos técnicos, institucionais e jurídicos; de licitação e de gestão dos entes públicos subnacionais, do que à avaliação de desempenho da Secretaria.

A percepção de casos de extrapolação dos tempos médios auxilia, ainda, na atuação da Secretaria junto aos executores na superação de possíveis entraves. Esses indicadores têm, portanto, implicação direta no monitoramento da execução das operações.

4. Quantos aos indicadores abaixo informar:

Distribuição dos contratos por situação da obra PAC I

Distribuição dos contratos por situação da obra PAC 2

Distribuição dos contratos por situação

PAC - FNHIS OGU 2007-2008

PAC - FNHIS OGU 2009-2010

PAC - Financiamento ao Setor Público 2007-2008

PAC - Financiamento ao Setor Público 2009-2010



PAC - Urbanização de Favelas
Percentual de Desbloqueio em relação ao Repasse PAC I
Percentual de Desbloqueio em relação ao Repasse PAC 2
Taxa média de Desembolso em relação ao Repasse PAC I
Taxa média de Desembolso em relação ao Repasse PAC 2
Taxa média de Desbloqueio em relação ao Repasse PAC I
Taxa média de Desbloqueio em relação ao Repasse PAC 2

4.1 Se contribuem para o cumprimento dos objetivos chave-metas estratégicos da Unidade.

Resposta da Unidade:

Para cumprimento dos objetivos estratégicos da SNH são realizados empréstimos, transferências voluntárias ou obrigatórias a entes públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de contratos de repasse/financiamento ou termos de compromisso. Esses entes atuam como os executores da política habitacional na busca de assegurar moradia digna em todo o Brasil.

Portanto, indicadores que aferem o desenvolvimento da execução dessas transferências contribuem para avaliar o cumprimento dos objetivos chave-metas estratégicos da Unidade.

4.2 Se estão sendo utilizados para tomada de decisões gerenciais (apresentar a documentação comprobatória que evidencie de que forma o resultado desses indicadores está sendo usado pela Unidade).

Resposta da Unidade:

Como já relatado, ao atual conjunto de indicadores utilizado pela SNH vem permitindo o aperfeiçoamento dos marcos regulatórios para o setor, tanto para os normativos produzidos no âmbito do MCIDADES, quanto aqueles de caráter mais abrangente editados por outros ministérios ou esferas de poder, citando-se, como exemplo, as contribuições na edição da Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2012, na Lei de Contratações por Regime Diferenciado (RDC), no Projeto de Lei que trata das desapropriações, entre outras.

4.3 Se representam, como a maior proximidade possível, a situação que a unidade pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão.

Resposta da Unidade:

Os indicadores citados permitem medir tanto o andamento dos empreendimentos contratados, quanto o atingimento da meta de aplicação de recursos. Representam alguns aspectos do que a SNH quer medir e aqueles que podem ser medidos a partir dos dados disponíveis. Esses indicadores, contudo, não conseguem capturar todas as dimensões resultantes das intervenções apoiadas, para as quais a SNH, por meio de cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), está em fase final de elaboração de uma matriz de avaliação, a ser aplicada pelos entes executores, com intuito de mensurar outros componentes relacionados aos aspectos sociais e melhoria das condições de vida das populações beneficiadas pelas intervenções.

4.4 Se as fontes dos dados utilizados para o cálculo são confiáveis e acessíveis:

Resposta da Unidade:

As bases de dados utilizadas são fornecidas rotineiramente por agentes operadores/financeiros dos programas, CAIXA e BNDES, e apresentam um espectro bastante amplo de informações.



No entanto, como já mencionado anteriormente, esses arquivos com milhares de dados, por vezes, apresentam divergências que geram inconformidades na sua leitura direta. Para apuração dos indicadores, faz-se sempre necessário depurar e analisar de forma matricial, de forma a fazer uma leitura sistêmica da interrelação dos diversos campos.

4.5 Se possuem metodologia para coleta e divulgação transparentes e serem replicados por outros agentes internos ou externos à Unidade (confiabilidade).

Resposta da Unidade:

Um dos principais resultados obtidos com os GT das Portarias MCidades nº 458, de 2009, nº 237, de 2011 e nº 12, de 2012, foi a participação de todas as unidades do MCIDADES no desenvolvimento do conjunto de indicadores, com a utilização do mesmo padrão de metodologia de coleta e apuração, que permite serem replicados por outros agentes internos ou externos à Unidade. Neste rol apresentado pelas Secretarias existe um núcleo comum, passível de consolidação para o conjunto de programas do MCIDADES.

No entanto, deve-se observar que somente podem ser comparados programas e ações cujos modo de execução e finalidade são similares.

4.6 Se possuem razoabilidade dos custos de obtenção em relação aos beneficiários para a melhoria da gestão da Unidade (economicidade).

Resposta da Unidade:

Os dados utilizados para o cálculo dos indicadores citados não implicam em custos adicionais na sua obtenção, por serem disponibilizados pelos agentes operadores/financeiros dos programas, que já são remunerados para tanto.

4.7 Se os indicadores "Distribuição dos contratos por situação" são comparáveis ao longo dos anos (2010 a 2013), em caso positivo, detalhar os resultados obtidos em 2013 em relação aos exercícios anteriores.

Resposta da Unidade:

Sim. Não houve alteração da metodologia de cálculo dos indicadores citados ao longo desses anos, cujos resultados são apresentados em um mesmo gráfico. Ocorreu apenas que, para facilitar a leitura gráfica, se ampliou o intervalo de apresentação dos dados, passando a ser anual, o que antes era quadrimestral.

Os resultados podem ser obtidos dos próprios gráficos dos indicadores, pois eles comparam a distribuição dos contratos por situação em cada ano (desde 2010). Assim, percebe-se de forma geral, com relação ao PAC I que houve ampliação da porcentagem de obras concluídas e em situação normal. Com relação ao PAC 2 ampliou-se o percentual de obras incitadas. A conclusão de obras é significativa nos casos dos programas do FNHIS, que correspondem a obras de menor vulto comparadas àquelas executadas com recursos do PPI ou do FGTS, de maior complexidade.

4.8 Sobre os indicadores "Percentual de Desbloqueio em relação ao Repasse", para o PAC I e PAC 2 esclarecer o fato de que em 2012 e 2013 não houve desbloqueio.

Resposta da Unidade:

O que o gráfico e as tabelas deste indicador estão informando é valor liberado/desbloqueado no exercício em relação às operações firmadas nesse mesmo ano. Ou seja, quanto foi liberado/desbloqueado desde o ano em que foi formalizado até 31 de dezembro de 2013 para cada conjunto de operações em um determinado ano: 2007/2008/2009/2010/2011/2012/2013.

Os indicadores "Taxa média de desbloqueio por Programa" são mais adequados para medir o total acumulado, e percebe-se que o montante é sempre crescente.



PAC 1

Exercício orçamentário	N. de Contratos	Liberado até 31 dez 2013 (milhões)	Desbloqueado até 31 dez 2013 (milhões)
2007	589	6.607	5.741
2008	682	994	929
2009	130	939	827
2010	6	11	9
2011	1	0	0
2012	3	0	0
Total geral	1.411	8.551	7.506

PAC 2

Exercício orçamentário	N. de Contratos	Liberado até 31 dez 2013 (milhões)	Desbloqueado até 31 dez 2013 (milhões)
2011	313	378	290
2012	1	0	0
2013	5	0	0
Total geral	319	378	290

Diante do exposto foi feita uma análise nos indicadores de forma geral considerando os seguintes critérios:

- Completeness (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a Unidade pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão);
- Comparability (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas);
- Reliability (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e replicável por outros agentes, internos ou externos à unidade);
- Accessibility (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral);
- Economicity (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios).

Quanto ao critério de comparabilidade observa-se que os resultados dos indicadores definidos podem ser comparáveis ao longo do tempo, inclusive, em relação a vários indicadores a SNH apresentou uma série histórica dos resultados alcançados nos últimos anos.

Em relação à confiabilidade verifica-se que as fontes de dados utilizadas não são totalmente confiáveis, já que a Unidade informou que os dados são fornecidos rotineiramente por agentes financeiros dos programas, CAIXA e BNDES, e apresentam um espectro bastante amplo de informações e que esses arquivos com milhares de dados, por vezes, apresentam divergências que geram inconformidades na sua leitura direta. Esse fato também implica na análise da acessibilidade dos dados, pois embora esses dados possam ser facilmente obtidos, a sua disponibilização ao público em geral se torna complexa devido ao fato de a Unidade ter que checar todos os dados.

Do ponto de vista da economicidade constata-se que os indicadores utilizados são econômicos, pois os dados utilizados para o cálculo dos indicadores citados não implicam em custos adicionais na sua obtenção, já que são disponibilizados pelos



agentes financeiros dos programas, que, de acordo com a Unidade já são remunerados para tanto.

Finalmente no que se refere à completude considera-se que os indicadores utilizados não atendem totalmente a esse critério, pois os indicadores definidos não representam todas as situações que a Unidade deveria medir e nem tampouco refletem os resultados efetivos da gestão da SNH. Por exemplo, não existem indicadores de efetividade que avaliem se a sociedade está tendo acesso à moradia digna, ou que avaliem o déficit habitacional com a finalidade de verificar se a SNH está cumprindo a sua missão de garantir acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente os de baixa renda. Também não existem indicadores de eficácia que avaliem a qualidade dos serviços prestados por meio do Programa Moradia Digna.

Sobre o assunto a Unidade informou em sua resposta à Solicitação de Auditoria, que os indicadores definidos não conseguem capturar todas as dimensões resultantes das intervenções apoiadas, mas que aquela Secretaria, por meio de cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), está em fase final de elaboração de uma matriz de avaliação, a ser aplicada pelos entes executores, com intuito de mensurar outros componentes relacionados aos aspectos sociais e melhoria das condições de vida das populações beneficiadas pelas intervenções. Dessa forma espera-se que após a elaboração dessa matriz de avaliação a Unidade consiga obter indicadores que permitam avaliar de forma completa os resultados da atuação da SNH.

Pelo exposto, após análise das informações do Relatório de Gestão e das respostas apresentadas pela Unidade em resposta aos esclarecimentos solicitados verificou-se que os indicadores definidos não atendem alguns dos critérios analisados, especialmente, no que se refere à completude dos indicadores.

Causa

Deficiências no Planejamento Estratégico, Tático e Operacional da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

No dia 20 de junho de 2014 foi encaminhado o Relatório Preliminar de Auditoria (Ofício nº 15.648/2014/DIURB/DI/SFC/CGU-PR), porém não houve manifestação da Unidade em relação a este apontamento.

Análise do Controle Interno

Como não houve manifestação da Unidade, mantém-se a constatação.

Recomendações

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade apresente um plano de melhorias do Planejamento Estratégico e Operacional, desdobrando em ações e indicadores de avaliação de desempenho e resultados;

Recomendação 2: Recomenda-se que a Unidade faça a análise crítica dos resultados parciais e finais da "Matriz de Avaliação" em elaboração pelo IPEA;

Recomendação 3: Recomenda-se que a Unidade realize análise crítica dos dados recebidos dos agentes financeiros dos programas e apresente soluções para melhoria das inconformidades observadas.



2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Falhas no tratamento e na qualidade das informações dos contratos

Fato

No Anexo B do Relatório de Gestão da SNH foram listados os instrumentos de transferências vigentes no exercício de 2013, contendo informações sobre os valores pactuados, valores repassados, tipo de instrumento de transferência, vigência e situação, totalizando 2.715 operações, cujos valores pactuados somam aproximadamente R\$ 18 bilhões, assim resumidos:

Tipo	Quantidade	Valor Pactuado (milhões de R\$)	Repasse (milhões de R\$)	
			Em 2013	Até 31/12/13
Contrato de	1.874	15.420,93	184,78	6.696,53
Termo de Compromisso	836	2.592,87	323,07	530,54
Convênio	01	0,14	0,05	0,06
Termo de Cooperação	04	3,72	0,99	0,00
TOTAL	2.715	18.017,66	508,90	7.227,13

No Anexo F do referido Relatório, foram listadas as obras que se encontravam atrasadas ou paralisadas no início de 2013 e que ao longo do exercício suas situações foram alteradas conforme resumo a seguir:

Situação em 31/12/13	Quantidade de Operações			Total Investimento (milhões de R\$)		
	PAC Obras	PAC Não Obras	Não PAC	PAC Obras	PAC Não Obras	Não PAC
Cancelada	17	24	0	100,73	1,04	0,00
Paralisada	281	166	88	2.161,58	13,43	211,16
Atrasada	217	52	68	6.813,97	16,25	253,28
Normal	56	12	8	1.406,96	3,14	20,40
Obra Concluída	44	1	5	331,93	1,13	61,70
Operação Concluída	64	118	37	396,03	7,36	44,95
TOTAIS	679	373	206	11.211,21	42,35	591,48
	1258			11.845,04		

Ao comparar as informações disponibilizadas no Anexo B (transferências vigentes) e no Anexo F (Obras atrasadas e paralisadas em 2013), verificaram-se falhas e divergências de dados nas tabelas, no qual se destacam as seguintes:

- Diversos contratos no Anexo F (obras atrasadas e paralisadas) que não constam do Anexo B (instrumentos de transferências vigentes);
- Divergência entre os valores de investimento dos contratos entre os Anexos B e F, indicando a necessidade de readequação do contrato;
- Erro de fórmula na coluna de Valores de Repasse Acumulados até o exercício do Anexo B, pois não consideram os valores repassados em 2013;



- Duplicidade de contratos na lista de instrumentos vigentes do Anexo B;

Para fins ilustrativos foram elaboradas tabelas com a listagem das obras/contratos mais relevantes, demonstradas a seguir:

- Exemplos de obras relevantes do Anexo F que não constam do Anexo B

Contrato nº	Município	UF	Nome da Intervenção	Investimento (R\$)
1511583	Praia Grande	SP	Urbanização - Vila Mirim III, Caieiras, Telvo, Melvi, Jardim Real e Princesa	165.719.860,23
26999493	Olinda	PE	Urbanização - Bacia do Fragoso	165.000.000,00
24865770	Belém	PA	Provisão Habitacional - Sede do município	135.754.506,35
24599508	São Paulo	SP	Provisão Habitacional - Billings Guarapiranga	130.600.000,00
1178499	Belo Horizonte	MG	Urbanização - Vila Pedreira Prado Lopes e Aglomerado Morro das Pedras, 8 vilas.	128.682.653,37
29494397	Belo Horizonte	MG	Urbanização - Aglomerado Santa Lúcia	127.886.388,34
22903436	Nova Iguaçu	RJ	Urbanização - Diversos Bairros	120.660.283,84
25156070	Teresina	PI	Provisão Habitacional - Conjunto Habitacional Bairro Sta Maria Codipe	112.000.000,00

- Exemplos de contratos relevantes do Anexo B cujos valores de investimento no Anexo B estão muito superiores

Contrato nº	Município	UF	Nome da Intervenção	Valor Pactuado (milhões R\$)	Investimento Líquido - 92BE (milhões R\$)	Diferença (milhões R\$)	Dif. (%)
22752860	Cubatão	SP	Urbanização - Bairro Cota / Bolsão IX e Casqueiro	147,28	245,44	98,15	67%
21884060	Santos	SP	Urbanização - Dique da Vila Gilda	51,14	115,04	63,90	125%
21884174	Santos	SP	Urbanização - Jardim São Manoel e Vila dos Criadores	60,62	105,55	44,92	74%
21869613	Maceió	AL	Urbanização - Vale do Reginaldo I	43,63	70,48	26,85	62%
21874506	Belém	PA	Urbanização - Vila da Barca - etapa	38,97	68,54	29,57	76%
35271686	Imperatriz	MA	Urbanização - Grande Vila Nova	14,92	56,24	41,32	277%

- Erro na fórmula da coluna de valores de repasse acumulados até o exercício no Anexo B

Contrato nº	Município	Valor Pactuado (milhões de R\$)	Repassado no Exercício (milhões de R\$)	Acumulado até o exercício (milhões de R\$)
35264303	Município de Ribeirao Das Neves	85.444.874,00	5.766.904,60	-
35273289	Rio de Janeiro Prefeitura	82.960.333,93	2.183.572,52	-
35272600	Rio de Janeiro Prefeitura	76.040.160,71	33.266.819,98	4.781.406,02
35273175	Município de Sao Paulo	41.550.099,96	7.928.153,65	-
22753001	Estado de Sao Paulo	35.950.000,00	3.955.682,00	3.327.152,00
35305519	Município de Campinas	35.835.412,15	4.812.121,43	-
658768	Rio de Janeiro	32.327.026,04	5.696.776,62	2.565.051,04



- Exemplos de contratos relevantes em duplicidade no Anexo B

Contrato n°	Município	Valor Pactuado (milhões de R\$)	Repassado No Exercício (milhões de R\$)	Acumulado até o exercício (milhões de R\$)
31964751	Município de Alfenas	15,81	0,48	3,76
31964751	Município de Alfenas	15,81	0,48	5,91
35268409	Juazeiro Prefeitura	12,61	2,40	-
35268409	Juazeiro Prefeitura	12,61	0,01	-
31965892	Prefeitura Municipal de Niteroi	11,09	-	0,98
31965892	Prefeitura Municipal de Niteroi	11,09	-	2,38
31965674	Município de Formosa	10,87	0,22	5,21
31965674	Município de Formosa	10,87	0,22	4,16
31965236	Estado do Piauí	9,79	3,74	-
31965236	Estado do Piauí	9,79	0,78	-

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406162/002 foram pedidos esclarecimentos sobre os casos de obras no Anexo F e que não constavam do Anexo B. Em resposta a SNH informou que *“foi identificado que na relação de instrumentos vigentes não constam algumas obras contidas no Anexo F do Relatório de Gestão, tendo em vista o não cadastramento pela mandatária da União, Caixa Econômica Federal (CAIXA), das referidas operações no SIAFI e que, em consulta ao SIAFI Operacional é possível identificar a falta de lançamento dos contratos e termos de compromisso listados pela CGU, bem como outros que estão ativos e não cadastrados”*.

Pelo exposto verificamos a ocorrência de falhas no tratamento e disponibilização das informações gerenciais dos contratos, indicando a falta de procedimentos de conferência e controle da qualidade de informações relevantes da Unidade.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Falhas na supervisão das ações mitigadoras do AEPG - Assentamentos Precários

Fato

Em atendimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, a CGU realiza ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos Programas de Governo e dos Orçamentos da União.

O Programa “Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários” tem como objetivo melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade. Compreende as seguintes ações:

- Ações 10S6 – Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários;
- Ação 10S3 – Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários.

A Ação 10S6 tem como finalidade apoiar Estados, Distrito Federal e Municípios para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias de baixa renda, assim consideradas aquelas com rendimento mensal de até três salários mínimos, que vivem em assentamentos precários em localidades urbanas e rurais.



A Ação 10S3 tem como finalidade apoiar o poder público para melhorar a condição de vida das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários, desenvolvendo ações de regularização fundiária, urbanização e desenvolvimento comunitário.

A estratégia de avaliação deste Programa de Governo por esta Controladoria foi implementada a partir do monitoramento da execução de uma relação de empreendimentos, selecionados de maneira aleatória na base de termos de compromisso firmados pela Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária da União, sendo uma avaliação de 71 contratos de um universo de 270, referente às ações 10S3 e 10S6.

A abordagem de atuação adotada pela CGU objetivou responder as seguintes questões estratégicas relacionadas à fiscalização da execução dos empreendimentos de habitação:

1. A CAIXA está cumprindo os normativos vigentes para a formalização e acompanhamento da execução dos contratos?
2. Os processos licitatórios observaram os dispositivos legais (Lei 8.666/1993)?
3. As obras estão sendo executadas adequadamente em seus diversos aspectos - cronograma, custos, especificações de projetos e localização?
4. A seleção da área de intervenção obedeceu aos critérios do programa?
5. Os empreendimentos, quando previstos em contrato, incluem obras e serviços complementares que garantam a plena funcionalidade do empreendimento?
6. A área de intervenção está regularizada? (Há disputas judiciais envolvendo a titularidade da área?)
7. O empreendimento leva em consideração a participação popular e atende aos objetivos do programa?
8. O empreendimento obteve Licença Ambiental, fornecida por órgão competente?

O resultado das fiscalizações na execução dos termos de compromisso que implementam as Ações 10S3 e 10S6 do Programa “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários” indicaram a ocorrência de impropriedades e irregularidades nas diversas etapas de descentralização de recursos para estados e municípios.

Dentre os achados considerados mais relevantes em relação ao adequado cumprimento das regras estabelecidas, destacou-se a **insuficiência técnica dos projetos** de engenharia das obras de infraestrutura (detectada em pelo menos 35 das 71 obras fiscalizadas da amostra), tendo em vista que o processo de seleção de propostas não dispunha de regramento que afastasse aquelas que não apresentassem a devida maturidade técnica.

No tocante à atuação da CAIXA, por ocasião da análise técnico-jurídica das propostas, verificou-se que a análise de custos e da regularização fundiária da área de intervenção não foi plenamente exercida. Na amostra colhida foi verificado que em 16 dos 71 contratos avaliados não houve comprovação de regularidade fundiária. Ficou evidenciada, ainda, a deficiência na fiscalização exercida pelo ente federativo e também a **supervisão exercida pela mandatária**.



Destacou-se também o percentual de empreendimentos habitacionais ainda não iniciados, quando da fiscalização, com o descumprimento dos cronogramas previamente estabelecidos, indicando que algumas das intervenções poderão não se concretizar, podendo resultar em prejuízos ao erário e retardando o atendimento da população a ser beneficiada.

Em que pese as falhas apontadas, o resultado das fiscalizações demonstrou que a execução das ações de urbanização em assentamentos precários corroboram para o atingimento dos objetivos do Programa “Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários”. Entretanto, considerou-se de fundamental importância a **revisão contratual das atribuições do agente operador**, e a **adoção de medidas por parte do Ministério das Cidades** para mitigar as falhas apontadas.

Por fim, após discussão com os gestores, foram acordadas as seguintes recomendações de caráter estruturante para o Ministério das Cidades:

- **Rever as atribuições da mandatária**, em especial, as competências relacionadas com o adequado acompanhamento da execução dos projetos, com **ênfase no monitoramento da qualidade das construções**;
- Ação imediata de **reversão do quadro de obras paralisadas** com a devida responsabilização pelos reparos que se fizerem necessários. Avaliação das condições que tornaram as obras atrasadas e ainda não iniciadas procedendo-se à notificação dos proponentes para normalização do andamento das obras;
- Para seleções futuras, normatizar para que sejam **priorizadas as propostas que apresentarem projeto executivo**; e para aquelas propostas que estiverem em estágio inicial de desenvolvimento, condicionar a participação em processo seletivo, a aceitação pelo ente federativo de ser inserido em linha de crédito prévia para elaboração de projeto de engenharia;
- Estabelecer **parceria com os Tribunais de Contas dos Estados e Ministérios Públicos Estaduais** para que os eventuais apontamentos de irregularidades nos procedimentos licitatórios sejam devidamente apurados por esses Órgãos, condicionando os repasses de recursos à declaração de conformidade por eles emitida e somente firmar parceria, se confirmada pelo Ministério das Cidades sua efetividade;
- Providenciar a **revisão dos contratos** para adequá-los à extinção dos problemas de superfaturamento, sobrepreço e cálculo indevido do BDI identificados, além de tomar as providências cabíveis e informar documentalmente a efetuação da glosa ou a repactuação do contrato. Nos casos em que já tenha ocorrido o desembolso, que se proceda à compensação ou recuperação do valor correspondente;
- **Elaborar inspeção** para avaliar os casos em que foi apontado o descumprimento das regras do programa, em relação à localização das áreas de intervenção.

Posteriormente, por meio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 201406162/001, foram solicitadas informações sobre o encaminhamento e providências adotadas pela Secretaria Nacional de Habitação – SNH, relacionadas às constatações e recomendações citadas anteriormente.



Destacam-se os seguintes trechos da resposta da SNH para a SA em questão: (grifos adicionados)

a. Revisão das atribuições da mandatária (Caixa)

O "Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades" já estabelece, dentre as atribuições da mandatária, competências relacionadas com o adequado acompanhamento da execução dos projetos e do monitoramento da qualidade das construções, **não havendo, a princípio, necessidade de sua revisão** quanto a este aspecto.

Todavia, para que o Ministério das Cidades detenha meios legais e operacionais para cobrar o cumprimento das atribuições daquela instituição financeira pública, s.m.j., há que se **rever o contrato de prestação de serviços, de modo a inserir cláusulas de multas e punições**, o que já foi, por diversas vezes, objeto de negociação que não logrou êxito;

b. Ações de reversão do quadro de obras paralisadas e obras não iniciadas

(...) O Ministério das Cidades, mediante a expedição da **Portaria nº 43, de 28 de janeiro de 2014, incluiu no MICE-PAC novo regramento** com o objetivo de obter melhoria no desempenho dos entes Proponentes/Agentes Executores e a consequente diminuição da quantidade de obras atrasadas ou não iniciadas (...)

“OBRAS PARALISADAS

12.6.1 Os Termos de Compromisso que não apresentarem Relatório de Execução por **mais de doze meses consecutivos**, caso não sejam retomados, **serão encerrados** pela MANDATARIA, preservados, nos limites do previsto no Termo de Compromisso, os recursos necessários à execução das metas mínimas indispensáveis para dar funcionalidade às obras iniciadas, excluindo-se as demais.

(...)

12.6.3. Sempre que constatada a ausência de desbloqueio por **período superior a seis meses, deverá a mandatária verificar se a obra se encontra em andamento**, com execução física e notificar o compromissário do prazo para retomada, nos termos do previsto no subitem 12.6.1.”

(...)

Destaca-se também o trabalho cotidiano de monitoramento dos contratos levado a efeito pelas equipes técnicas da SNH, com interlocução constante junto à CAIXA e aos Proponentes/Agentes Executores, em razão do qual foram obtidos os seguintes **resultados durante o exercício de 2013:**

No âmbito das operações PAC, em relação à situação em que se encontravam no final do exercício de 2012: foram iniciadas 49% das operações não iniciadas; retomadas 41% do universo de operações paralisadas; concluídas 11%; e canceladas 5% das operações ativas.

No âmbito das operações não-PAC, também em relação ao *status* registrado no final do exercício de 2012: foram iniciadas 50% das operações não iniciadas; retomadas 24% das operações paralisadas; e concluídas 18% das operações ativas.

c. Priorizar propostas com Projeto Executivo em seleções futuras

A partir do exercício de 2010, **não houve autorização para abertura de novos processos** de seleção pública para os programas de urbanização de assentamentos precários, mas somente atendimento de alguns casos pontuais no exercício de 2013, cujos indicadores de aglomerados subnormais revelaram criticidade.

Há, ainda, que se considerar a edição da Lei nº 12.462, de 2011, aplicável às licitações e contratos necessários à realização, entre outras, das ações integrantes do Programa de



Aceleração do Crescimento (PAC), que admite o **regime de contratação integrada** compreendendo a **elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo**, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

d. Parceria com os TCEs e Ministérios Públicos Estaduais

A adoção dessa medida não está sob condução de uma secretaria finalística do MCidades, portanto, evidencia-se como **imperativa a coordenação da Secretaria Executiva, em conjunto com a Assessoria Especial de Controle Interno**, com o objetivo de providenciar estudo detalhado da medida sugerida, (...).

e. Revisão dos contratos com superfaturamentos, sobrepreço, BDI indevido.

Atualmente se encontram sob a gestão da SNH, no âmbito das Ações 10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários e 10S6 - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, **5.288 operações em diferentes estágios de execução**. Em consonância com a orientação constante da recomendação em comento, na medida em que são identificados casos com problemas, **a CAIXA, na qualidade de Mandatária da União e agente operacional dos referidos programas, atua de forma pontual e específica em relação a cada um dos contratos correspondentes**, com o objetivo de saná-los.

f. Inspeção em relação à localização das áreas de intervenção

(...) a medida em que são identificados casos com problemas, **a CAIXA, na qualidade de Mandatária da União e agente operacional dos referidos programas, atua de forma pontual e específica em relação a cada um dos contratos correspondentes, com o objetivo de saná-los.**

Os casos em que são identificados problemas relativos ao enquadramento da área, via de regra, levam ao distrato/cancelamento da operação ou, quando possível, a substituição da área e do projeto da intervenção.

Pelo exposto verificou-se que a Secretaria Nacional de Habitação – SNH vem atuando de forma a mitigar as falhas apontadas, com exceção das recomendações de revisão dos contratos nos casos de superfaturamento/sobrepreço e na ação de inspeção para nos casos em que foi apontado descumprimento das regras do programa.

Em relação às recomendações de revisão dos contratos e as constatações de descumprimento às regras do programa (localização da área de intervenção), a SNH se limitou em informar que a Caixa analisa os casos de forma pontual com o objetivo de saná-los. Entretanto, nestes casos a SNH deve supervisionar as medidas adotadas pela Caixa, fazendo a análise crítica das ações e o adequado monitoramento, evidenciando o saneamento das falhas apontadas.

Ressalta-se que cada uma das recomendações é monitorada pela CGU, de acordo com o cronograma estabelecido em acordo com o gestor, no sentido de certificar a sua implementação.



2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Deficiência na supervisão das atividades da Caixa

Fato

No Anexo B do Relatório de Gestão da SNH foram listados os instrumentos de transferências vigentes no exercício de 2013, contendo informações sobre os valores pactuados, valores repassados, tipo de instrumento de transferência, vigência e situação, totalizando 2.715 operações, cujos valores pactuados somam aproximadamente R\$ 18 bilhões, assim resumidos:

Tipo	Quantidade	Valor Pactuado (milhões de R\$)	Repasse (milhões de R\$)	
			Em 2013	Até 31/12/13
Contrato de Repasse	1.874	15.420,93	184,78	6.696,53
Termo de Compromisso	836	2.592,87	323,07	530,54
Convênio	01	0,14	0,05	0,06
Termo de Cooperação	04	3,72	0,99	0,00
TOTAL	2.715	18.017,66	508,90	7.227,13

Na análise da tabela anterior, verifica-se a expressividade das transferências vigentes na SNH, concedidas de forma descentralizada por meio de Contratos de Repasses e Termos de Compromisso, que em 2013 ficou em torno de 99,8% do total repassado.

As transferências concedidas pelo Ministério das Cidades são operacionalizadas por meio da CAIXA (UG 175004), que atua como mandatária da União a partir de contrato de prestação de serviços firmado com o Ministério das Cidades, para a execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, oriundos de transferências voluntárias (contrato nº 10/2012) e do Programa de Aceleração do Crescimento (contrato nº 17/2012).

Portanto, para as transferências concedidas pelo Ministério das Cidades, é a CAIXA que firma, com os Estados e Municípios, os Contratos de Repasse (Programas e Ações não integrantes do PAC) e os Termos de Compromisso (Programas e Ações não integrantes do PAC)

De acordo com o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, divulgado pela Portaria nº 164, de 12/04/2013, A Caixa Econômica Federal atua como Mandatária na operacionalização dos Programas e Ações do MCIDADE, destacando as seguintes atribuições:

- a) **Analisar e aprovar a documentação técnica**, inclusive o Plano de Trabalho, institucional e jurídica das propostas selecionadas pelo MCIDADES;
- b) **Celebrar os Termos de Compromisso** decorrentes das propostas selecionadas;
- c) Zelar para que os projetos de engenharia apoiados pelo MCIDADES observem a **boa técnica de engenharia e as normas brasileiras** relacionadas nos manuais específicos dos Programas, quando for o caso, sem prejuízo às demais referências técnicas;
- d) **Analisar dos projetos de Trabalho Social**, quando couber;
- e) **Verificar a realização do procedimento licitatório** pelo COMPROMISSÁRIO, atendo-se à documentação no que tange à publicação dos avisos contendo os resumos dos editais no Diário Oficial da União - DOU, à contemporaneidade do certame; aos **preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência**; ao respectivo enquadramento do objeto do Termo de Compromisso com o efetivamente licitado; à adjudicação e à homologação, e ao



fornecimento pelo COMPROMISSÁRIO de declaração expressa firmada por representante legal do órgão ou entidade COMPROMISSÁRIO, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis;

(...)

h) **Acompanhar a execução físico-financeira dos objetos comprometidos**, inclusive os derivados da aplicação das contrapartidas;

i) Comprovar a regular aplicação das parcelas liberadas por meio de **atesto da execução física das obras/serviços** constantes nos Termos de Compromisso;

j) Suspender o trâmite da liberação dos recursos quando solicitado pelo MCIDADES;

k) **Analisar e aprovar da prestação de contas** dos recursos aplicados, assegurando a compatibilidade e aderência das despesas realizadas com o objeto pactuado;

(...)

q) **Disponibilizar periodicamente as informações** ao MCIDADES sobre o andamento dos Contratos de Repasse e encaminhar as informações necessárias ao processo de acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados das ações;

(...)

s) **Analisar e aprovar as eventuais reformulações de projetos** básicos quando houver modificação dos projetos de engenharia e das especificações dos serviços, desde que fundamentadas e justificadas em relatórios técnicos de engenharia elaborados pelo COMPROMISSÁRIO, preferencialmente aprovadas pelo responsável técnico pela elaboração dos projetos de engenharia, observando todas as exigências estabelecidas pela Lei nº 8.666, de 1993, para alteração de contratos administrativos.

Dentre as diversas ações de controle realizadas pela CGU em 2013, destacam-se as fiscalizações da execução dos termos de compromisso que implementam as Ações 10S3 e 10S6 do Programa “Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.

A partir dos exames realizados em 71 obras, obteve-se um conjunto de constatações que foram previamente submetidas e discutidas com os gestores responsáveis pela execução da Ação de Governo. Dentre as constatações de falhas de atuação da Caixa neste Relatório AEPG nº 26/2013, destacam-se as seguintes:

- Fragilidades no que tange à análise da documentação técnico-jurídica;
- Falhas nas análises em processos licitatórios;
- Falhas no acompanhamento da execução das obras, especialmente quanto à garantia da qualidade dos materiais e serviços executados;
- Falhas nas análises dos normativos do Programa;
- Falhas de análises de preços unitários, resultando em sobrepreços nos contratos;
- Superfaturamento em contratos em decorrência das falhas de projeto e de fiscalização das obras.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406162/001, foram pedidas informações a respeito dos encaminhamentos e das providências adotadas pela SNH relacionadas às constatações citadas anteriormente, destacando-se as seguintes recomendações:

- **Rever as atribuições da mandatária**, em especial, as competências relacionadas com o adequado acompanhamento da execução dos projetos, com ênfase no monitoramento da qualidade das construções.
- Ação imediata de **reversão do quadro de obras paralisadas** com a devida responsabilização pelos reparos que se fizerem necessários. Avaliação das condições que tornaram as obras atrasadas e ainda não iniciadas procedendo-se à notificação dos proponentes para normalização do andamento das obras.



- Providenciar a **revisão dos contratos para adequá-los à extinção dos problemas de superfaturamento, sobrepreço** e cálculo indevido do BDI identificados, além de tomar as providências cabíveis e informar documentalmente a efetuação da glosa ou a repactuação do contrato. Nos casos em que já tenha ocorrido o desembolso, que se proceda à compensação ou recuperação do valor correspondente.
- Elaborar inspeção para **avaliar os casos em que foi apontado o descumprimento das regras do programa**, em relação à localização das áreas de intervenção.

Em resposta à referida Solicitação de Auditoria, a SNH informou que vem atuando em cada uma das constatações, destacando as seguintes considerações: (grifos adicionados)

(...) o "Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades já estabelece, **dentre as atribuições da mandatária, competências relacionadas com o adequado acompanhamento** da execução dos projetos e do monitoramento da qualidade das construções, **não havendo, a princípio, necessidade de sua revisão** quanto a este aspecto. Todavia, para que o Ministério das Cidades detenha meios legais e operacionais para cobrar o cumprimento das atribuições daquela instituição financeira pública, s.m.j., há que se **rever o contrato de prestação de serviços, de modo a inserir cláusulas de multas e punições**, o que já foi, por diversas vezes, objeto de negociação que não logrou êxito.

(...)

(...) Em consonância com a orientação constante da recomendação em comento, na medida em que são identificados casos com problemas, **a CAIXA, na qualidade de Mandatária da União e agente operacional** dos referidos programas, atua de forma pontual e específica em relação a cada um dos contratos correspondentes, com o objetivo de saná-los.

Considerando esta sistemática descentralizada das transferências, cabe ao Ministério das Cidades, por meio das suas Secretarias, realizar, como boa prática na gestão de transferências, um monitoramento constante das atividades exercidas pela CAIXA na função de mandatária da União.

Verifica-se, portanto, a necessidade de monitoramento constante das atividades exercidas pela CAIXA na função de mandatária da União, assim como promover revisão do contrato de prestação de serviços entre o Ministério das Cidades e a Caixa, na qual apresente o detalhamento de suas atribuições e responsabilidades, possibilitando consequentemente a aplicação de sanções em caso de descumprimento.

Causa

- i) Monitoramento inadequado das atividades da Caixa;
- ii) Ausência e/ou deficiência de normativos específicos, com vistas a detalhar a atuação da Caixa, assim como os resultados e/ou produtos esperados;
- iii) Ausência e/ou ineficiência de meios legais e operacionais para exigir o cumprimento das atribuições da Caixa.

Manifestação da Unidade Examinada

No dia 20 de junho de 2014 foi encaminhado o Relatório Preliminar de Auditoria (Ofício nº 15.648/2014/DIURB/DI/SFC/CGU-PR), porém não houve manifestação da Unidade em relação a este apontamento.



Análise do Controle Interno

Como não houve manifestação da Unidade, mantém-se a constatação.

Recomendações

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade faça o detalhamento das atribuições e responsabilidades nos contratos de prestação de serviços da Caixa, possibilitando a aplicação de penalidades em caso de descumprimento;

Recomendação 2: Recomenda-se que a Unidade aperfeiçoe as rotinas para o acompanhamento e a aferição das atividades/produtos elaborados pela CAIXA.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Elevado índice de obras paralisadas ou atrasadas

Fato

No Anexo F do referido Relatório, foram listadas as obras que se encontravam atrasadas ou paralisadas no início de 2013 e que ao longo do exercício suas situações foram alteradas conforme resumo a seguir:

Situação em 31/12/13	Quantidade de Operações			Total Investimento (milhões de R\$)		
	PAC Obras	PAC Não Obras	Não PAC	PAC Obras	PAC Não Obras	Não PAC
Cancelada	17	24	0	100,73	1,04	0,00
Paralisada	281	166	88	2.161,58	13,43	211,16
Atrasada	217	52	68	6.813,97	16,25	253,28
Normal	56	12	8	1.406,96	3,14	20,40
Obra Concluída	44	1	5	331,93	1,13	61,70
Operação Concluída	64	118	37	396,03	7,36	44,95
TOTAIS	679	373	206	11.211,21	42,35	591,48
	1258			11.845,04		

Com vistas a medir o índice de obras atrasadas e paralisadas em 31/12/13, verificaram-se as seguintes inconsistências na tabela do Anexo F:

- Deveriam ser retirados da amostra os contratos que não se referem à execução de obras propriamente dita, totalizando 373 operações;
- Na amostra foram listadas obras que em 31/12/12 possuíam a situação “atrasada” ou “paralisada”. Portanto não constavam os possíveis contratos de obras que em 31/12/12 estariam com a situação “normal” e que em 31/12/13 poderiam ter alterado para “paralisadas” ou “atrasadas”.

Retira-se do Relatório de Gestão da SNH, no conteúdo de tratamento das recomendações do OCI, a seguinte matriz de informações da evolução das obras PAC no Exercício de 2013:



Evolução das Obras PAC Habitação no Exercício de 2013 – Operações PAC de obra						
Situação em 31/12/12		Situação em 31/12/13				
		Não Iniciada	Em andamento	Paralisada	Concluída	Cancelada
Não Iniciada	265	95	120	10	0	40
Em andamento	700	0	412	167	110	11
Paralisada	280	0	87	153	27	13
Concluída	376	0	0	0	376	0
Cancelada	430	0	0	0	0	430
TOTAL	2.051	95	619	330	513	494

Ao comparar as informações nas tabelas anteriores, pode-se concluir que em 31/12/2013 foram paralisadas 49 obras do PAC, cujas situações em 31/12/12 se encontravam “normais”, portanto fora da listagem de obras apresentadas no Anexo F.

Sobre a quantidade de obras PAC atrasadas, observa-se que das 619 obras PAC em andamento na relação da matriz anterior, pelo menos 217 da listagem do Anexo F encontravam-se atrasadas, porém, da mesma forma que as obras paralisadas, ainda deveriam ser consideradas as possíveis obras que em 31/12/12 se encontravam “normais” e que em 31/12/13 suas situações foram alteradas para “atrasadas”.

Portanto, considerando apenas os dados do Relatório de Gestão (Anexo B e F), os índices de obras paralisadas e atrasadas calculados foram 35% e 23% respectivamente, em relação ao total de obras-PAC em implantação (excluindo as obras não iniciadas e as obras concluídas), conforme tabela a seguir:

PAC Obras Relatório de Gestão (Anexos B e F)		
Situação em 10/01/2014	QTD	%
Paralisada	330	35%
Atrasada	217	23%
Normal	402	42%
Total de empreendimentos em implantação (amostra)	949	100%

Com vistas a aferir os quantitativos apresentados para as obras PAC, a equipe de auditoria extraiu os dados do sítio da Caixa <http://www1.caixa.gov.br/download/asp/download.asp> - arquivo MCIDADES_ATIVAS_10012014, conforme tabela consolidada a seguir:

Obras PAC – 10S3 / 10S6 / 10SJ – Sítio da Caixa		
Situação em 10/01/2014	Qtd Obras PAC	Investimento (milhões de R\$)
Não Iniciada	94	3.303,77
Paralisada	326	2.536,71
Atrasada	259	7.470,93
Normal	221	4.234,60
Concluída	343	630,32
Concluída Obra Física	110	699,38
Total Obras do PAC	1.353	18.875,71



Portanto, os novos índices de obras PAC paralisadas e atrasadas, considerando os dados obtidos do sítio da Caixa, em relação ao total de empreendimentos em implantação (excluindo da amostra as obras não iniciadas e as concluídas), resultaram em aproximadamente 41% e 32% respectivamente, conforme tabela a seguir:

Obras PAC – 10S3 / 10S6 / 10SJ – Sítio da Caixa		
Situação em 10/01/2014	QTD	%
Paralisada	326	41%
Atrasada	259	32%
Normal	221	27%
Total de empreendimentos em implantação (amostra)	806	100%

Pelo exposto, pode-se concluir que há um elevado índice de obras do PAC paralisadas ou atrasadas, que somadas representam entre 65% e 73% aproximadamente, considerando como amostra os empreendimentos em implantação e os dados obtidos do Relatório de Gestão da SNH (situação em 31/12/13) e do sítio da Caixa (situação em 10/01/2014).

Causa

- i) Projetos e orçamentos inadequados e pouco detalhados;
- ii) Deficiências nas análises técnicas/jurídicas/documental e nos normativos;
- iii) Falhas de fiscalização e acompanhamento dos empreendimentos.

Manifestação da Unidade Examinada

No dia 20 de junho de 2014 foi encaminhado o Relatório Preliminar de Auditoria (Ofício nº 15.648/2014/DIURB/DI/SFC/CGU-PR), porém não houve manifestação da Unidade em relação a este apontamento.

Análise do Controle Interno

Como não houve manifestação da Unidade, mantém-se a constatação.

Recomendações

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade realize melhorias nos processos de seleção, priorizando-se as propostas com maior nível de maturidade do projeto;

Recomendação 2: Recomenda-se que a Unidade aperfeiçoe os procedimentos de análise de viabilidade dos empreendimentos selecionados;

Recomendação 3: Recomenda-se que a Unidade aperfeiçoe as rotinas para o acompanhamento e o controle da qualidade dos produtos elaborados pelas análises nas etapas de seleção, viabilidade, execução e encerramento;

Recomendação 4: Recomenda-se que a Unidade avalie a efetividade dos procedimentos para a retomada das obras paralisadas e, se for o caso, implante melhorias com vistas a reduzir índice de empreendimentos nessa situação.



2.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Superfaturamento em contratos de assentamentos precários

Fato

No exercício de 2013 foram realizadas diversas ações de controle em obras de assentamentos precários, com o objetivo de verificar a correta aplicação de recursos federais em mais de 70 empreendimentos.

Como resultado dos trabalhos de auditoria, foram identificadas diversas constatações consignadas nos respectivos relatórios de fiscalização, os quais foram encaminhados à Secretaria Nacional de Habitação / MCidades para análises e adoção de medidas corretivas, quando necessárias.

Considerando a materialidade dos apontamentos em relação ao superfaturamento, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406162/001 e nº 201406162/002 foram pedidas informações acerca dos resultados das ações corretivas e/ou mitigadoras adotadas pelo gestor em relação aos seguintes empreendimentos:

Relatório - CGU	Descrição da Obra	Investimento Total (R\$)	Superfaturamento (R\$)
AEPG nº 26/2013	71 empreendimentos de urbanização de assentamentos precários – Ações 10S3 e 10S6	3.061.030.676,72	3.267.858,53
Fiscalização nº 201107230	Urbanização do Complexo do Alemão – CR 0222.646-89/2007	764.420.704,21	139.584.425,73
TOTAL APONTADO NOS RELATÓRIOS (R\$)			142.852.284,26

Em resposta, se destacam as seguintes informações da SNH em relação aos superfaturamentos apontados:

- Resposta da SNH para a SA nº 201406162/001 – Relatório AEPG nº 26/2013 (assentamentos precários – Ações 10S3 e 10S6)

Atualmente se encontram sob a gestão da SNH, no âmbito das Ações 10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários e 10S6 - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, 5.288 operações em diferentes estágios de execução. Em consonância com a orientação constante da recomendação em comento, **na medida em que são identificados casos com problemas, a CAIXA**, na qualidade de Mandatária da União e agente operacional dos referidos programas, **atua de forma pontual e específica em relação a cada um dos contratos** correspondentes, com o objetivo de saná-los.

- Resposta da SNH para a SA nº 201406162/002, reiterada pala SA nº 201406162/007 – Relatório de Fiscalização nº 201107230 (Morro do Alemão)

A SNH, por meio dos Ofícios n.ºs. 002593/2013/DUAP/SNH/MCIDADES e 002595/2013/DUAP/SNH/MCIDADES, de 16 de julho de 2013, enviou à Caixa Econômica Federal (CAIXA) e à Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro



(SEOBRAS), respectivamente, cópia do referido Relatório, e solicitou manifestação a respeito das constatações relatadas.

A CAIXA, por meio do Ofício nº 1904/2013/SN de Repasses, de 13 de agosto de 2013, em relação ao apontamento "a" (BDI da Contratada em desacordo com a jurisprudência do TCU), esclareceu que (...)

No que diz respeito ao apontamento "b" (Não aplicação de BDI diferenciado para a aquisição dos equipamentos do teleférico), a CAIXA esclareceu que (...)

Quanto ao apontamento "c" (BDI antieconômico sobre os custos com aluguel, indenização de benfeitorias e compra assistida), a mandatária da União esclareceu que (...)

No que tange ao apontamento "d" (Sobrepreço/Superfaturamento em função de superestimativa de quantitativos e preços unitários), a CAIXA manifestou-se nos termos a seguir transcrito:

(...)

A SEOBRAS não apresentou manifestação sobre as providências eventualmente adotadas em relação aos aludidos apontamentos (...)

Ainda que sem obtenção de manifestação por parte da SEOBRAS, em atenção à solicitação da CGU esta Secretaria expediu o Ofício nº 004365/2013/DUAP/SNH/MCIDADES, de 22 de novembro de 2013, por meio do qual informa ao órgão de controle interno da União sobre as providências adotadas em relação aos apontamentos contidos no Relatório de Auditoria nº 201107230, acompanhado de cópia do referido Ofício nº 1904/2013/SN de Repasses, expedido pela CAIXA, no qual se encontram suas justificativas para os procedimentos que esta houve por bem adotar.

Em que pese a CAIXA ter apresentado as informações supramencionadas, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de eventuais desdobramentos, foi expedido o Ofício nº 002233/2014/DU AP/SNH/MCID ADES, de 30 de maio de 2014, na qual lhe é repassada a solicitação de informações contidas na SA em apreço.

Em relação ao superfaturamento apontado no Relatório do AEPG nº 26/2013, no total de R\$ 3.267.858,53, não foram apresentadas as medidas adotadas para sanar as falhas apontadas para os superfaturamentos em cada empreendimento, tais como glosas e/ou devolução de valores pagos indevidamente.

Para o superfaturamento apontado no Relatório de Fiscalização nº 201107230 (Morro do Alemão), no total de R\$ 139.584.425,73, apesar da SNH informar que encaminhou ofício sobre as providências adotadas, cabe esclarecer que a Unidade atuou apenas no sentido de fazer a intermediação do encaminhamento da manifestação da CAIXA, se abstendo de realizar as devidas análises das informações prestadas e demais ações corretivas.

Pelo exposto, as constatações de superfaturamento advindas de falhas nos empreendimentos fiscalizados pela CGU em 2013, com consequentes prejuízos ao Erário, no total de R\$ 142.852.284,26, ainda permanecem pendentes de comprovação.

Causa

Morosidade nas apurações de responsabilidade e ações de ressarcimento de valores pagos indevidamente.



Manifestação da Unidade Examinada

No dia 20 de junho de 2014 foi encaminhado o Relatório Preliminar de Auditoria (Ofício nº 15.648/2014/DIURB/DI/SFC/CGU-PR), porém não houve manifestação da Unidade em relação a este apontamento.

Análise do Controle Interno

Como não houve manifestação da Unidade, mantém-se a constatação.

Recomendações

Recomendação 1: Recomenda-se que a Unidade realize melhorias no processo de análise e apuração de responsabilidade, de modo que sejam priorizados os apontamentos com maior impacto financeiro e/ou à segurança da obra;

Recomendação 2: Recomenda-se que a Unidade faça o redimensionamento e capacitação da equipe responsável pelo acompanhamento dos apontamentos de falhas/irregularidades nos contratos, resultando numa atuação mais tempestiva e efetiva.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Governança e Controle Internos

Fato

No que se refere à avaliação da suficiência e qualidade dos controles internos administrativos, haja vista a ausência de informação no Relatório de Gestão, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406162/004, foi pedido que a SNH apresentasse o seguinte:

- 1) Os indicadores utilizados para monitorar o desempenho da Unidade em relação à Governança e Controle Interno;
- 2) Informações sobre as ações e resultados alcançados em relação ao fortalecimento/melhorias nos canais de transparência e controle social da SNH, em consonância com as diretrizes e propostas aprovadas na 5ª Conferência Nacional das Cidades.

A seguir apresentamos as respostas da Secretária em relação a cada um dos temas citados anteriormente.

Indicadores de Governança e Controle Interno

Resposta da SNH (grifos adicionados):

A governança e controle interno da Secretaria Nacional de Habitação são realizados por intermédio da emissão de notas técnicas, pareceres, despachos, memorandos, ofícios e e-mails institucionais que manifestam análises técnicas, encaminhamentos, orientações e decisões necessários para a implementação e gestão de seus programas. Esse controle



é realizado de forma individual em cada Departamento e no Gabinete, **não tendo sido estabelecidos indicadores para esta medição**, uma vez que não há necessariamente correlação entre a quantidade de documentos expedidos/recebidos com a efetividade da governança e do controle.

Ações e Resultados em relação aos canais de transparência e controle social

Resposta da SNH (grifos adicionados):

Especificamente em relação à Política Nacional de Habitação, deve-se destacar o acompanhamento contínuo e incentivo à adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) por meio do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da SNH.

A SNH promove, ainda, o apoio e acompanhamento da implantação dos Conselhos Locais de Habitação e dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, por meio dos quais é garantida maior participação e controle social na implementação da Política de Habitação, objetivando, também, a maior aderência dos empreendimentos habitacionais ao planejamento municipal.

Cabe destacar também em relação ao Controle Social e Transparência que as ações da SNH e os resultados dos Programas sob sua gestão são continuamente apresentados e debatidos no âmbito do Comitê Técnico de Habitação do ConCidades. No ano de 2013, o CTH propôs resolução ao Ministério das Cidades relativa à **gestão do cadastro e seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida**, com vistas a assegurar transparência e controle social nos processos de destinação das unidades habitacionais produzidas pelo Programa.

A Resolução sugeriu alterações em normativo com vistas a **garantir publicação dos cadastros habitacionais**, contendo informações sobre inscritos e selecionados e sobre o processo de seleção dos beneficiários, além da homologação da relação de beneficiários selecionados, bem como dos critérios aplicados, pelos conselhos distritais ou municipais de habitação.

O normativo já previa que os critérios locais de seleção deveriam ser aprovados pelos conselhos distrital, municipal ou estadual de habitação, entretanto no processo de revisão do mesmo, **as alterações sugeridas pela Resolução**, de obrigatoriedade de publicação do cadastro e de envio da lista de selecionados para conhecimento dos conselhos distrital, municipal ou estadual de habitação, **foram incorporadas, bem como outras alterações visando garantir maior transparência e controle social ao processo de seleção de beneficiários do PMCMV**.

Em relação à continuidade do PMCMV e sua articulação com as políticas de desenvolvimento urbano, com participação social, além das contínuas discussões no âmbito do CTH ao longo da implementação do Programa, é importante destacar que houve uma Reunião Extraordinária do Conselho Nacional das Cidades, realizada nos dias 12 e 13 de Maio de 2014, na qual **foi apresentado um balanço das atividades da SNH e do CTH durante a 4ª Gestão do ConCidades além de apresentação sobre os principais pontos de revisão e aprimoramento do PMCMV**, visando sua continuidade em uma possível terceira etapa.

De acordo com as informações prestadas, verifica-se que a Unidade não possui e também entende que não é necessária a implementação de indicadores de governança e controle interno em suas atividades finalísticas e administrativas.

Sobre os resultados alcançados em relação ao fortalecimento/melhorias nos canais de transparência e controle social, verifica-se a implementação de melhorias nos normativos para o processo de seleção de beneficiários, tais como obrigatoriedade de publicação do cadastro e de envio da lista de selecionados para conhecimento dos conselhos distrital, municipal ou estadual de habitação.



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise dos indicadores instituídos pela Unidade para aferir o desempenho da sua gestão.

Fato

Em relação aos indicadores instituídos pela Unidade para aferir o desempenho da sua gestão, analisou-se as informações apresentadas pela Unidade no Relatório de Gestão e em resposta à Solicitação de Auditoria.

O quadro abaixo relaciona os indicadores e as fórmulas de cálculo apresentadas no Relatório de Gestão do FAR.

NOME DO INDICADOR	DESCRIÇÃO	FÓRMULA DE CÁLCULO
Indicador de rentabilidade da carteira do FAR (IRCA)	Acompanhamento da rentabilidade da carteira do FAR	Resultado da divisão entre o valor da cota do Patrimônio Líquido no final do período e o valor da cota do Patrimônio Líquido no início do período
Indicador de desempenho da antecipação da opção de compra dos imóveis do FAR (IDAI)	Acompanhamento da antecipação de compra dos imóveis do FAR	Resultado da divisão entre a quantidade de unidades alienadas pela quantidade de unidades com alienação prevista
Índice de Garantia de Capital de Terceiros	Indica em termos percentuais o volume de recursos próprios do FAR em relação a sua dívida total	Resultado da divisão do Patrimônio Líquido pela soma do Passivo Circulante com o Exigível a Longo Prazo
Índice de Grau de Endividamento	Indica em termos percentuais, a parcela de bens e direitos do FAR que estão financiados por capital de terceiros	Resultado da divisão da soma do Passivo Circulante com o Exigível a Longo Prazo pelo Ativo Total
Índice de Retorno sobre o Investimento	Demonstra quanto do lucro líquido remunerou o Ativo do FAR	Resultado da divisão do Lucro Líquido pelo Ativo Total

É importante lembrar que na Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2011 (Relatório n.º 201203970), a Unidade informou que os indicadores apresentados no Relatório de Gestão não estavam sendo utilizados para subsidiar a tomada de decisão gerencial, mas que estavam sendo revisados e iriam compor o próximo Relatório de Gestão. Posteriormente a Caixa informou no Plano de Providências da Unidade, que o prazo para conclusão da revisão dos indicadores era 28/03/2013.

Em análise aos indicadores do quadro acima verificou-se que alguns desses indicadores ainda não foram alterados. Dessa forma foi solicitada a Unidade que informasse se os



indicadores estavam sendo revistos. E que em caso positivo informasse quando a revisão dos indicadores seria concluída. E em caso negativo que informasse se os indicadores atuais estavam sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões gerenciais e se, fosse o caso, apresentasse a documentação comprobatória que evidenciasse de que forma o resultado desses indicadores estava sendo utilizado pela Unidade.

Em resposta a Unidade apresentou a seguintes informações, por meio do Ofício nº 2491/2014/GABIN/SNH/MCIDADES, de 10/06/2014:

1.1 A CAIXA busca se tornar referência em práticas de governança corporativa, seja pelo modelo de gestão vigente, que tem a governança corporativa como uma de suas vertentes, seja pela adoção de práticas de gestão alinhadas à prestação de contas, responsabilidade social empresarial, conformidade, gestão estratégica de riscos e sustentabilidade, os quais se concretizam em instrumentos variados como o processo de contas anuais.

1.2 Nesse sentido, dentre as responsabilidades na administração do Fundo é avaliar os resultados alcançados, seja relacionadas às operações vinculadas ao Programa PAR, quanto ao PMCMV - Faixa I, a SUFUS implantou um conjunto de indicadores de desempenho para o FAR, que servem para tomadas de decisões gerenciais visando o alcance dos objetivos do Fundo seja da ótica financeira e especialmente o alcance social, os quais são apresentados anualmente no Relatório de Gestão do Fundo.

- Indicador de Rentabilidade da Carteira (IRCA);
- Indicador de desempenho da antecipação da opção de compra dos imóveis do FAR (IDAI);
- Índice de Garantia de capital de Terceiros;
- Índice de Grau de endividamento;
- Índice de Retorno sobre o investimento.

1.3 A revisão dos índices e indicadores foi incluída como meta para ao ano de 2014.

Embora a CAIXA tenha informado na gestão de 2011, que os indicadores não estavam sendo úteis e que seriam revisados, a Unidade informou, nesta auditoria, que o conjunto de indicadores de desempenho do FAR servem para tomadas de decisões gerenciais visando o alcance dos objetivos do Fundo. Entretanto considerando que a CAIXA não apresentou a documentação que comprova de que forma o resultado desses indicadores estava sendo utilizado pela Unidade e também informou que a revisão desses indicadores seria incluída como meta para 2014, constata-se que os indicadores ainda necessitam de uma revisão.

Em relação aos indicadores apresentados no Relatório de Gestão de 2011 verificou-se que a CAIXA acrescentou três indicadores que retratam o grau de endividamento do FAR, ou seja, que afere o resultado financeiro do fundo.

Diante do exposto foi feita uma análise desses indicadores considerando os seguintes critérios:

- a) Completude (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a Unidade pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão);
- b) Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas);



- c) Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade);
- d) Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral);
- e) Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios).

Da análise dos indicadores verifica-se que as fórmulas de cálculos utilizadas são precisas e sem ambiguidades. Além disso, contata-se que os resultados dos indicadores podem ser comparáveis ao longo do tempo, inclusive, em relação ao indicador IRCA a CAIXA apresentou uma série histórica dos resultados alcançados desde 2004. Também se verifica que os indicadores possuem acessibilidade, ou seja, os dados podem ser obtidos facilmente, já que dependem apenas de dados disponíveis pela própria CAIXA. Não foi possível verificar se existe metodologia para a coleta dos dados, entretanto, acredita-se que, os indicadores sejam confiáveis, pois a fonte dos dados vem da própria CAIXA.

Do ponto de vista da economicidade contata-se que os indicadores utilizados são econômicos, pois os dados utilizados para o cálculo dos indicadores são disponibilizados pela própria CAIXA e portanto não implicam em custos adicionais na sua obtenção.

Em relação ao critério da completude verifica-se que os indicadores instituídos pela CAIXA refletem apenas a execução financeira do FAR, ou seja, nenhum dos indicadores utilizados permite a Unidade aferir a efetividade e a eficácia das intervenções efetuadas com recursos do FAR. Entretanto considerando que o Ministério das Cidades por meio da SNH é o gestor do PAR e do PMCMV – Recursos FAR, o registro dessa constatação foi apresentado neste Relatório na parte da SNH.



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise dos indicadores instituídos pela Unidade para aferir o desempenho da sua gestão.

Fato

Em relação à avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade para aferir o desempenho da sua gestão, considerando que no Relatório de Gestão do FNHIS o gestor informou que os indicadores utilizados por aquele Fundo são os apresentados no Relatório da SNH, a análise dos indicadores foi feita conjuntamente com os da SNH.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Relatório: 201406162

Processo: 80000.010224/2014-72

Unidade Auditada: Secretaria Nacional de Habitação; Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

Ministério Supervisor: Ministério das Cidades

Exercício: 2013

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 31/12/2013.

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 201406162, 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 201406162 e nº 201406267 do Relatório nº 201406162, que podem impactar o alcance dos objetivos das políticas públicas, em especial:

Achados da Auditoria - nº 201406162

1.1.3.1. Constatação - Os indicadores definidos pela Unidade não englobam todos os resultados da atuação da SNH;

2.1.1.3. Constatação - Deficiência na supervisão das atividades da Caixa;

2.1.1.4. Constatação - Elevado índice de obras paralisadas ou atrasadas;

2.1.1.5. Constatação - Superfaturamento em contratos de assentamentos precários.

Brasília/DF, 23 de julho de 2014.

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

Parecer: 201406162

Processo: 80000.010224/2014-72

Unidade Auditada: Secretaria Nacional de Habitação; Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

Ministério Supervisor: Ministério das Cidades

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Gilberto Magalhães Occhi

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No que se refere às políticas de melhorias ao acesso à habitação do Programa Minha Casa, Minha Vida, destacaram-se positivamente as ações de integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e de subvenção econômica para projetos de interesse social em áreas urbanas (recursos do FGTS), tendo sido contratadas 419.940 e 370.744 unidades habitacionais respectivamente, que somadas superaram a meta de contratação prevista para o exercício de 2013 (765.000 unid.).

Entre os fatos que impactaram a execução dos programas da Unidade examinada, destaca-se o elevado índice de obras paralisadas ou atrasadas, relacionadas ao Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, operacionalizadas por meio

de instrumentos para transferências de recursos do tipo Contratos de Repasse e Termos de Compromisso. Apesar de a Unidade informar que foram implementadas melhorias nas normas para retomada das obras e introduzidas rotinas de monitoramento dos contratos, verificou-se pouca efetividade, tendo em vista a quantidade significativa de obras que não apresentaram avanços físicos e/ou financeiros durante o exercício de 2013. Cabe ressaltar que persistem as deficiências da Unidade na supervisão e monitoramento das atividades desempenhadas pela sua Mandatária (Caixa Econômica Federal), além da necessidade de continuidade das melhorias nos indicadores de desempenho da gestão.

Pode-se inferir que as possíveis causas que impactaram para o alcance dos objetivos da Unidade estão relacionadas aos seguintes fatores: i) planejamentos estratégico e operacional inadequados, cujos indicadores definidos não permitem medir e controlar os principais resultados e processos da Unidade; ii) apoio a empreendimentos com projetos/orçamentos deficientes e pouco detalhados, resultando em recorrentes readequações dos respectivos contratos de obras; iii) falhas nas análises e no acompanhamento dos empreendimentos, com a necessidade de adequação da equipe técnica e da criação de rotinas para a aferição dos produtos elaborados; e iv) ausência de definições precisas para a atuação da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil como mandatários da Secretaria, assim como meios legais para aplicação de penalidades em caso de descumprimento de suas atribuições.

Sobre as recomendações contidas no Plano de Providências Permanente, destacam-se as constatações do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305695, relativo ao exercício 2012, no qual permanecem pendentes de atendimento as providências para implementação de rotinas de monitoramento e de aferição da qualidade dos serviços prestados pela Caixa, especialmente quanto a solução de problemas recorrentes em obras, como atrasos ou paralisações.

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, “neutra”, sendo apenas um deles (Ambiente de Controle) prevaleceu a avaliação de “parcialmente adequado”. Sobre o grau de exposição aos riscos, foram verificadas diversas deficiências que podem comprometer o

alcance das metas e objetivos traçados, tais como a ausência de rotinas e normativos formalizados para o acompanhamento e controle das atividades da Caixa na operacionalização dos recursos sob responsabilidade da Pasta.

Ao longo do exercício de 2013, a Unidade implementou algumas práticas administrativas positivas visando otimizar os resultados de suas operações, podendo-se citar a regulamentação de medidas de repactuação de metas e retomada dos contratos paralisados para assentamentos precários. Já em relação ao fortalecimento/melhorias nos canais de transparência e controle social, destaca-se a implementação de melhorias nos normativos para o processo de seleção de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida, sendo necessária a publicização do cadastro e de envio da lista de selecionados para conhecimento dos conselhos distrital, municipal ou estadual de habitação.

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, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 24 de julho de 2014.

WAGNER ROSA DA SILVA

Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura