

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503542

UCI Executora: SFC/DI/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 201503542, 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 pelo Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, vinculado ao Ministério das Cidades.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período 04/05/2015 até 24/07/2015, 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. Dessa forma, o documento consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam



diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

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 25/11/2014, entre SFC/DI/DIURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades e a SecobInfraestrutura/TCU, atual SeinfraUrbana/TCU, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

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

- (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?
- (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 134/2013, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria-TCU nº 90/2014?

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

Na avaliação da equipe de auditoria o FDS elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014, incluindo o Rol de Responsáveis, bem como as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 134/2013, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria TCU nº 90/2014, à exceção de algumas inconsistências que foram registradas em pontos específicos deste Relatório, mas que não impactaram a análise do Relatório de Gestão.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

O TCU definiu como conteúdo do relatório de auditoria de gestão a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual - PPA sob responsabilidade da Unidade auditada, da execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual - LOA vinculadas a programas temáticos e o Planejamento Estratégico da Unidade, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão.

Assim, essa análise visa a contemplar as seguintes questões:



1. Os resultados quantitativos e qualitativos estão sendo atingidos?
2. A relação Finalidade da Ação x Objeto do Gasto apresenta coerência?

Quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015, verificou-se que a Unidade participa da implementação do Programa Temático integrante do Plano Plurianual – PPA 2012-2015: 2049 - Moradia Digna, no que tange aos recursos aplicados pelo Fundo de Desenvolvimento Social - FDS. Para tanto, o Fundo participa da implementação do Objetivo 0383, o qual tem suporte de ações orçamentárias para viabilizar o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015, sob seu apoio, verificamos que os resultados e metas apresentadas não dialogam diretamente com as previsões do PPA, exemplificativamente no que respeita à baixa execução de algumas ações como a 00CY, a qual se refere às transferências ao FDS em que consta fixação (dotação final autorizada) de R\$ 90 milhões, sendo executado (despesa empenhada) somente R\$ 10 milhões no exercício de 2014. Tal ação possui uma das menores representatividades no Programa, sendo de 0,06%, conforme já apresentado no Relatório de Auditoria da SNH.

Em relação aos dados de contratos com obras atrasadas, paralisadas e canceladas, em razão da justificativa sobre a morosidade na fase de projetos e entraves cartoriais nas intervenções apoiadas que acabam tendo longo tempo de desenvolvimento com atrasos nos procedimentos de desembolso e também na execução, consideramos que é necessário que a gestão do FDS aperfeiçoe as atividades de capacitação dos proponentes, principalmente para a fase de apresentação de projetos, aprimore os normativos e processos de seleção, além de atuar mais efetivamente quanto à superação de obstáculos para início e conclusão das obras.

Avaliamos que a relação entre a Finalidade da Ação e o Objeto do Gasto na Ação que apoia as atividades do Fundo, apresenta coerência, quando executada, contribuindo para a concretização dos Objetivos do Programa 2049 - Moradia Digna. Concluimos, no entanto, que os resultados quantitativos e qualitativos dependem da efetiva conclusão das obras.

Neste aspecto, destaca-se o contingenciamento que afetou a execução e os entraves contratuais que postergam a execução e entrega das obras. Por fim, ressaltamos que a quantidade de contratos atrasados e paralisados, impacta a execução dos Programas de Governo, uma vez que a política nacional de habitação terá seus objetivos plenamente atendidos, apenas, quando os empreendimentos estiverem concluídos e entregues à população. Considerando a especificidade da faixa de renda e a modalidade de execução contratual, alertamos para o foco no monitoramento. Assim, consideramos que a gestão do FDS deve aprimorar ainda mais a sua atuação em relação ao monitoramento e aos seus controles internos.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

O Anexo IV da Decisão Normativa TCU Nº 140, de 15 de outubro de 2014, estabelece que, para aferir o desempenho da gestão, deve-se fazer uma avaliação dos indicadores instituídos pela unidade jurisdicionada, e para tanto os quesitos mínimos devem ser avaliados 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).

Em relação aos indicadores instituídos pela Unidade para aferir o desempenho da sua gestão, analisou-se as informações apresentadas 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 FDS.

QUADRO: INDICADORES FDS

NOME DO INDICADOR	DESCRIÇÃO	FÓRMULA DE CÁLCULO
IOCO – Indicador de desempenho das operações contratadas sobre o orçamento	Acompanhamento das operações de crédito contratadas em relação ao orçamento do exercício por programa	Resultado da divisão entre o valor das operações de créditos contratadas no exercício sobre o valor orçado para o exercício, por programa
INAD - Indicador de inadimplência	Acompanhamento da inadimplência nos Programas Programa Crédito Solidário - PCS e Programa Minha Casa Minha Vida Entidades - PMCMV-E	Resultado da divisão entre o número de contratos ativos e os contratos com inadimplência acima de 60 dias
IRCF – Indicador de Rentabilidade das Cotas do Fundo	Acompanhamento da rentabilidade da carteira do FDS	Resultado da divisão entre o valor da cota no final do período e o valor da cota no início do período

Fonte: Relatório de Gestão do FDS.

Da análise dos indicadores apresentados, em relação ao papel da Caixa que é o Agente Operador (AO) do Fundo, considera-se que os indicadores são adequados, pois eles permitem avaliar os aspectos financeiros do FDS. Além disso, os indicadores apresentados são econômicos (economicidade) e de fácil obtenção (acessibilidade), pois os dados utilizados para o cálculo dos indicadores são disponibilizados pela própria CAIXA. Em relação às fórmulas de cálculo utilizadas verifica-se que elas são simples e comparáveis ao longo dos anos (comparabilidade).

No entanto, do ponto de vista da SNH, que é o gestor da aplicação dos recursos do Fundo, esses indicadores não atendem ao princípio da completude, ou seja, esses indicadores não conseguem abranger todos os aspectos necessários para se monitorar a situação do Fundo, como por exemplo, avaliar se o Fundo está cumprindo a sua missão, que é a de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda.



Dessa forma solicitou-se à SNH informar se existem indicadores, ainda que informais, que possibilitem a Secretaria avaliar os aspectos da efetividade e da eficácia das intervenções efetuadas com recursos do FDS.

Em resposta a Unidade informou que considera indicadores estabelecidos pelo AO como o IOCO e o IRCF para tomada de decisão quando da elaboração da peça orçamentária. Além desses indicadores utiliza ainda o resultado dos indicadores estabelecidos no PPA para o Programa Moradia Digna.

Diante do exposto considerando que os indicadores apresentados no Relatório de Gestão do FDS não permitem avaliar os resultados obtidos na aplicação dos recursos do Fundo do ponto de vista da efetividade e da eficácia das intervenções efetuadas, considerando que os indicadores do PPA não substituem os indicadores de desempenho da gestão (item 3 do Anexo IV da DN 140/2014 – TCU), conclui-se os indicadores apresentados não atendem ao princípio da completude.

Entretanto considerando que o Ministério das Cidades por meio da SNH é o gestor do PMCMV – Entidades (recursos do FDS), o registro dessa constatação será apresentado no Relatório de Auditoria da SNH.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

O anexo IV da DN TCU Nº 140, de 15 de outubro de 2014, define o conteúdo de referência para elaboração do Relatório de Auditoria da Gestão. Em relação à avaliação da gestão de pessoas, contempla, em especial:

- “...
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;*
f) *Ações e iniciativas da unidade jurisdicionada para substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento.”*

Na avaliação da gestão de pessoas buscou-se analisar a adequabilidade da força de trabalho da SNH frente às suas atribuições junto ao FDS.

Segundo o Relatório de Gestão do FDS, a força de trabalho à sua disposição “*compõe-se de servidores do MCidades que integram a SNH e de empregados da CAIXA, lotados nas instalações do AO do FDS*”.



Em resposta à equipe de auditoria a SNH informou que a força de trabalho disponível para atuação junto ao FDS, além de empregados da CAIXA, é composta também por três servidores da Secretaria, os quais desempenham atividades de apoio ao Conselho Curador, dentre elas: levantamento e sistematização de informações que permitam estabelecer diretrizes e condições de atuação; subsídio, mediante realização de estudos dos relatórios apresentados pelo órgão gestor e pelo agente operador, para análise quanto a desempenho e resultados apresentados pelo FDS; e execução de atividades técnico-administrativas.

Frente às informações apresentadas para o FDS verifica-se que a SNH não realizou avaliação acerca da adequabilidade da força de trabalho para o desempenho das atividades de gestão da aplicação dos recursos do Fundo a cargo do Ministério das Cidades.

Na avaliação da equipe de auditoria, a ausência de tais informações por parte da SNH, significa que estudos mais aprofundados acerca da adequabilidade do quantitativo de pessoal deixaram de ser realizados pela Secretaria tais como: se a força de trabalho atende às necessidades do FDS, se houve perda ou ganho da força de trabalho, bem como sua qualificação, e se houve estudos quanto a dimensionamento e suficiência do quantitativo de pessoal.

2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

O Anexo IV da Decisão Normativa TCU Nº 140, de 15 de outubro de 2014, estabelece para a avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, os seguintes elementos do sistema de controles internos da UJ:

- a) Ambiente de controle;
- b) Avaliação de risco;
- c) Atividades de controle;
- d) Informação e comunicação;
- e) Monitoramento.

Em relação ao FDS, 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 FDS 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 na modalidade Entidades (PMCMV-Entidades), que utiliza com os recursos do FDS.

Nesse sentido, a SNH foi instada a apresentar informações detalhadas a respeito da forma como a Secretaria:

- acompanha e avalia os projetos a serem financiados;
- classifica e seleciona as propostas de financiamento;



Em resposta, a Unidade informou que atua na qualidade de gestor da aplicação dos recursos do FDS, definindo diretrizes, prioridades, sanções, estabelecendo critérios, procedimentos e parâmetros básicos para análise, hierarquização, seleção e contratação das propostas, bem como acompanhando e avaliando ações desenvolvidas para implementação do Programa e repasse de recursos ao FDS.

Ainda segundo a Unidade, os critérios para seleção e classificação de propostas de financiamento são analisados pelo agente financeiro sob aspectos jurídico, cadastral, técnica de engenharia e trabalho social, são caracterizados e, se considerados viáveis, são encaminhados à SNH.

As diretrizes, critérios para seleção dos empreendimentos, bem como as responsabilidades de entidades organizadoras e agentes financeiros e a forma como a SNH realiza o monitoramento da execução das ações foram atualizados por meio da edição da Instrução Normativa nº 39, de 19 de dezembro de 2014, do Ministério das Cidades. A IN nº 39/2014 atualizou as diretrizes, critérios e as responsabilidades de todos os atores envolvidos nas seleções do PMCMV-Entidades anteriormente regulamentados na Instrução Normativa nº 14, de 10 de julho de 2013.

No que tange ao acompanhamento ou monitoramento da aplicação dos recursos, ressalta-se que a Unidade informou que tal atividade tem por base a recepção de informações sobre os empreendimentos a serem repassadas pelos agentes financeiros. O detalhamento das informações necessárias ao monitoramento da SNH constam da referida IN nº 39/2014.

Ante as informações apresentadas, em que pese a existência de elementos do ambiente de controle, para os demais parâmetros previstos na DN do TCU a avaliação da equipe de auditoria é no sentido de constatar fragilidades nos controles internos da gestão do PMCMV-Entidades. Tal posição tem fundamento no fato de que todas as informações prestadas pela SNH referem-se à definição de normativos com diretrizes e critérios, o que embora fundamental, não se faz suficiente para assegurar o cumprimento das regras previstas.

Na avaliação da equipe de auditoria, a SNH incorre em riscos ao ter por base de monitoramento da execução do PMCMV-Entidades com recursos do FDS somente informações prestadas pelos agentes financeiros, sem mencionar mecanismos de conferência dessas informações ou a adoção de um plano de fiscalização sobre as atividades desses atores. Tais informações não foram apresentadas à equipe de auditoria nem constam do Relatório de Gestão do FDS, o qual foi elaborado pela CAIXA, na condição de AO, faltando no Relatório, portanto, a visão do gestor do fundo que cabe à SNH.

Finalmente, a necessidade de estabelecer melhores mecanismos de controle foi demonstrada no trabalho de Auditoria Especial realizado pela CGU na aplicação dos recursos do PMCMV na modalidade Oferta Pública. A partir do referido trabalho a SNH passou a planejar e fiscalizar a atuação de um percentual de entidades e a fazer inspeções físicas em alguns empreendimentos como forma de aferir o efetivo cumprimento dos dispositivos normativos definidos para a regular execução do Programa.



2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, foi considerada a seguinte questão de auditoria:

(i) Caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser acompanhada junto à UJ, a mesma foi atendida?

Em pesquisa realizada no sítio eletrônico do TCU a respeito de deliberações do Tribunal contendo recomendações ou determinações para atuação da CGU, no ano de 2014, em assuntos relacionados às atividades do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, não foram identificados Acórdãos contendo determinações diretas à CGU em relação para acompanhamento junto à Unidade.

Quanto ao atendimento de outras deliberações do Tribunal contendo recomendações ou determinações para atuação da FDS, conforme o Relatório de Gestão 2014, não houve ocorrência de deliberações não atendidas no exercício de 2014.

2.7 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), 2013 (contas de 2012), 2014 (contas de 2013) com base no Plano de Providências Permanente da Unidade e não foram identificadas pendências.

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.

Brasília/DF, 17 de agosto de 2015.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Conformidade das peças.

Fato

Foram conferidas todas as peças enviadas por meio do sistema e-Contas ao Tribunal de Contas da União, referentes ao exercício de 2014, pelo Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, vinculado ao Ministério das Cidades, e identificamos algumas inconsistências, a seguir discriminadas:

- Ausência de informações sobre o quantitativo de servidores do MCidades e as respectivas atividades desenvolvidas no âmbito do FDS; e
- Ausência do Quadro A.2.4 da Portaria TCU nº 90/2014 referente à avaliação da qualidade e funcionamento dos controles internos do FDS para o atingimento das metas definidas pela SNH.

Tais inconsistências foram esclarecidas pelos gestores em resposta às Solicitações de Auditoria.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Resultados das ações

Fato

Em relação às ações da Lei Orçamentária Anual – LOA, vinculadas aos programas temáticos, a tabela a seguir, cujos dados foram extraídos do Relatório de Gestão, apresenta a execução física e financeira da ação que dá suporte as atividades do FDS e que foi apresentada no Relatório de Gestão da SNH.



Quadro: Execução Física e Financeira da Ação

Programa	Ação	Meta Física			Meta Financeira R\$			
		Previsão (A)	Execução (B)	(B)/(A) (%)	Fixação (dotação final/atualizada) R\$	Execução (despesa empenhada) R\$	Despesa Liquidada R\$	Desp Liq./ Fixação (%)
	00CY Transferência ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (LEI N. 11.977, DE 2009)	-	-	-	90.000.000,00	10.000.000,00	0	0

Fonte: Relatório de Gestão

Registra-se que o Relatório do Fundo de Desenvolvimento Social, por se tratar de um Fundo de investimentos, não apresentou previsão e cumprimento de metas físicas e financeiras para a ação orçamentária prevista para suas atividades no PPA 2012-2015. Assim, destacamos que a análise da Ação 00CY está consignada no Relatório de Auditoria da SNH.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Resultados qualitativos e quantitativos

Fato

Quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015, com a participação do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, verificou-se a implementação do Programa Temático 2049 – Moradia Digna. Para tanto, o Fundo contribui com o Objetivo 0383, **Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida.**

Registramos que os resultados referentes ao Objetivo 0383 foram tratados no Relatório de Auditoria da SNH. Dessa forma, optamos por apresentar aqui apenas os resultados de execução comentados no Relatório de Gestão do FDS.

O FDS participa da implementação do Programa Crédito Solidário – PCS e do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades – PMCMV-E. A Unidade destacou que o PCS não está sendo mais ativo, assim, sua atuação limita-se à gestão de contratos já firmados. A justificativa é que se perdeu o interesse no PCS após as condições melhores do PMCMV-E.

O PCS visa atender as necessidades habitacionais da população de baixa renda organizada em cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil, possibilitando a produção e a aquisição de novas habitações, a conclusão e reforma de moradias existentes, mediante concessão de financiamento diretamente ao beneficiário,



pessoa física, em áreas urbanas e rurais em todo território nacional. Seu público alvo são as famílias, organizadas de forma associativa, com renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00, admitindo-se o atendimento à famílias com renda entre R\$ 1.125,01 e R\$ 1.900,00, cabendo ao Gestor Operacional definir o percentual desse atendimento.

Os recursos do Programa são do FDS, previstos no Plano Anual de Contratações e Metas Físicas aprovado pelo Conselho Curador do FDS - CCFDS, limitados à capacidade de assunção pelo Fundo do aporte à Conta Equalizadora e ao pagamento da taxa de administração ao Agente Financeiro com os recursos da Carteira Subsídios do FDS. Em caráter complementar aos recursos do FDS, é previsto o aporte por parte dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios de recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à composição do investimento a ser realizado.

O PMCMV-E tem por objetivo atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda de áreas urbanas, por intermédio da concessão de financiamentos às pessoas físicas organizadas de forma associativa por uma Entidade Organizadora, cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades da sociedade civil, visando à produção e a aquisição de novas habitações, observadas as modalidades operacionais, e atendendo aos padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade.

Os recursos do Programa são oriundos de aporte de recursos OGU realizados ao FDS, no âmbito do PMCMV, de acordo com os artigos 2º, inciso II e 82-B da Lei nº 11.977, de 2009 e alterações posteriores. É previsto o aporte por parte dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, de recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à composição do investimento a ser realizado, em caráter complementar aos recursos do FDS, seu público alvo são as famílias organizadas de forma associativa, com renda bruta mensal de até R\$ 1.600,00, em condições de contratação, especiais e subsidiadas, tais como isenção de cobrança de taxa de juros; dispensa da cobrança de atualização monetária no período de execução da obra; subvenção econômica concedida nas prestações do financiamento ao longo de 120 meses.

O Programa prevê que, entre os beneficiários, terão prioridade as famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e famílias de que façam parte pessoas com deficiência. O Programa possibilita ainda a contratação direta da Entidade Organizadora como substituta temporária dos beneficiários.

A Unidade destacou que a Lei nº 11.977/2009 estabeleceu que a concessão da subvenção econômica ocorreria no ato da contratação, mas com a publicação da Lei nº 12.424/2011, a subvenção econômica passou a ser concedida na prestação do financiamento habitacional, ao longo de 120 meses. O Decreto nº 7.795/2012 determina que os beneficiários assumam responsabilidade contratual pelo pagamento de 120 prestações mensais, correspondentes a 5% da renda bruta familiar mensal, com valor mínimo fixado em R\$ 25,00.

O valor resultante da diferença entre o valor pago pelo imóvel no âmbito do PMCMV, com recursos do FDS, e o valor presente do financiamento ao beneficiário final é assumido pelo FDS como subsídio, o qual é concedido ao beneficiário final no início da fase de retorno do contrato.



Assim, foi informado que o valor desembolsado pelo FDS para as operações do PMCMV-E compreende os custos necessários à produção das unidades habitacionais, a subvenção econômica concedida ao beneficiário e as despesas referentes à concessão de garantia por Danos Físicos do Imóvel, pagamento de custas e emolumentos e de taxa de administração ao Agente Financeiro.

No que tange ao Plano de Metas e as Diretrizes Gerais destinados à aplicação dos recursos alocados ao FDS, para o exercício de 2014, no âmbito do PMCMV-E, foram estabelecidos pela Resolução CCFDS nº 199, de 2013, no valor total de R\$ 1.100.000.000,00, considerando o valor médio da unidade habitacional de R\$ 55.000,00. Os recursos destinados à contratação das operações de financiamento habitacional foram distribuídos por região geográfica, alocados em conformidade com o déficit habitacional de cada região, sendo apresentados no quadro a seguir.

Quadro: Orçamento PMCMV-E e metas físicas para o exercício de 2014

Região	Metas físicas previstas (em unidades habitacionais)	Valor em R\$
Norte	2.710	149.050.000
Nordeste	6.188	340.340.000
Sudeste	6.565	361.075.000
Sul	2.467	135.685.000
Centro-oeste	2.070	113.850.000
Total	20.000	1.100.000.000

Fonte: Instrução Normativa MCidades nº 38/2014.

A Unidade ressaltou que, no decorrer de 2014, houve crescimento maior da demanda nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste. Para dar efetividade na execução orçamentária e o cumprimento da função social do fundo, o Agente Operador solicitou ao Ministério das Cidades o remanejamento de recursos entre as regiões do País, o que foi aprovado por meio da IN MCidades nº 38 de 2014.

Isso resultou em aumento para a região Norte de R\$ 105 milhões para R\$ 149 milhões e da região Sul de R\$ 114 milhões para R\$ 135,6 milhões, o orçamento previsto para o Centro-Oeste foi de R\$ 92,4 milhões para R\$ 113,8 milhões.

A Unidade explicou que não houve novas contratações no PCS em 2014, mas que ocorreram suplementações de recursos para empreendimentos já contratados, tendo em vista a defasagem dos valores previstos para alguns empreendimentos. Assim, a execução orçamentária do PCS em 2014 refere-se aos desembolsos para pagamento de obras contratadas em exercícios anteriores, suplementação de recursos para 2 empreendimentos, bem como despesas do Fundo.

O Relatório de Gestão do Fundo informou, ainda, que na LOA de 2014, no Programa 2049 – Moradia Digna, objetivo 0383, iniciativa 015S – Provisão ou reforma de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais em articulação com o setor público e privado, ação 00CY – Transferência ao FDS, o Ministério das Cidades empenhou o valor de R\$ 100.000.000,00 e o montante de R\$ 542.014 mil encontra-se registrado no



SIAFI como “RESTOS A PAGAR” do exercício de 2014. Registramos que a SNH informou o empenho de R\$10 milhões, valor confirmado por esta equipe em consulta ao SIOF e ao SIAFI.

Foi destacado que o FDS utilizou R\$ 27 milhões dos recursos onerosos do PCS para efetuar os pagamentos de desembolsos do PMCMV-E em 2014, considerando que o aporte de recursos OGU no referido período foi insuficiente para honrar todos os compromissos assumidos pelo PMCMV-E.

Desse valor, apenas R\$ 5 milhões foi devolvido ao Fundo. A Unidade também informou que 2,2 milhões foram utilizados da conta gráfica de retorno do PMCMV-E, para atendimento aos pedidos de liberação de parcelas dos empreendimentos, em virtude do atraso no aporte de recursos OGU. Assim, o FDS destacou que tem direito a ser ressarcido pela União da respectiva quantia dos recursos onerosos PCS que foi utilizada nas operações do PMCMV-E, atualizada pela taxa SELIC, consoante prevê o Art 82-A da Lei nº 11.977, de 2009.

No que concerne ao cumprimento da meta prevista para 2014, a Unidade informou que 87,72% da meta foi realizada, destacando-se a região Sudeste que ultrapassou os 100% de participação, e para as regiões Nordeste e Sul que registraram mais de 80% de realização.

A Unidade relatou que em comparação a 2013, as regiões Norte, Sudeste e Sul apresentaram aumento no percentual de realização da meta. As regiões Centro Oeste e Nordeste, no entanto, apresentaram redução no percentual de contratações em relação à meta prevista.

Assim, em 2014 foram selecionadas 140 propostas, sendo que deste total, 12 propostas foram canceladas, 86 contratadas em 2014 e 42 poderão ser contratadas até o primeiro trimestre de 2015, em virtude da seleção das propostas ter ocorrido em dezembro de 2014, não havendo tempo hábil para efetivar a contratação no mesmo ano.

O FDS também destacou que, do total de propostas selecionadas, 86% concentram-se na modalidade contratação direta com a Entidade Organizadora como substituta temporária dos beneficiários e apenas 14% das contratações foram realizadas diretamente com o beneficiário final. Na comparação com o exercício anterior, houve redução de 18% no quantitativo de unidades habitacionais contratadas e de 16% no volume de recursos aplicados pelo FDS no PMCMV-E.

Quanto a isso, o FDS ressaltou que as propostas selecionadas em 2014 e que ainda não foram contratadas, poderão alterar esse percentual, tendo em vista a oportunidade de um incremento de 6% no quantitativo de unidades habitacionais e no volume de recursos contratados, em relação a 2013.

A Unidade destacou que o PCS atingiu seu objetivo quanto ao atendimento ao público alvo, uma vez que tem conseguido a famílias com renda média de aproximadamente 1,44 salários mínimos, ao custo médio de R\$ 20.480,17. Nesse prisma, 56% das unidades habitacionais selecionadas e contratadas já entraram em fase de construção e, do valor contratado, 50% foi desembolsado até 2014.

Foi relatado também que, dos 333 empreendimentos contratados no PCS, 271 foram entregues aos beneficiários com 14.204 unidades habitacionais, correspondendo a



aproximadamente 82% do total. As regiões Sul e Centro Oeste apresentam o maior percentual de empreendimentos concluídos, em relação ao total contratado na respectiva região. As regiões Norte e Sudeste apresentam um percentual inferior a 50% de obras concluídas, em relação ao que foi contratado na região.

A Unidade também comentou o andamento das obras. O percentual de obras atrasadas e paralisadas, em dezembro de 2014, correspondia a 17%, em função de inexistência de infraestrutura e saneamento na área de intervenção; falta de finalização da infraestrutura, não existindo condições de habitabilidade; falta de regularização junto ao Cartório de Registro de Imóveis; dificuldades para legalização do empreendimento; dificuldades no gerenciamento e acompanhamento das obras pelas entidades associativas; abandono da obra pelo responsável pela sua execução; não uniformidade do ritmo de execução da obra no regime de mutirão; problemas de abastecimento de água; alterações de projetos e quantitativo de materiais.

Até 2014 foram concluídas 22% das obras contratadas, beneficiando 5.364 famílias com a entrega da casa própria, sendo a região Sul a que apresenta o maior percentual de empreendimentos concluídos, em relação a quantidade de contratações na região. Em contrapartida, a região Norte é a que apresenta o menor percentual de entregas devido as contratações dessa região, que foram realizadas somente a partir de 2013. A Unidade ressaltou que as obras das operações contratadas em 2009 em relação ao PMCMV-E, ano da divulgação do programa, só foram iniciadas em 2010.

Os dados apresentados demonstram que 30% dos empreendimentos contratados no Programa apresentam situação normal e 31% atrasadas, sendo que os principais motivos de atraso nos empreendimentos se referem a dificuldades no gerenciamento e acompanhamento da execução das obras ou dos projetos pelas entidades associativas, alterações de projetos e quantitativo de materiais e dificuldades de legalização do empreendimento.

Foi relatado ainda, que 9% dos empreendimentos contratados não iniciaram a execução do projeto ou obra, 1% recebeu o recurso para iniciar os trabalhos, mas não apresentou relatórios de evolução dos trabalhos e 2% já concluíram a fase de projetos, mas não formalizaram o contrato relativo à fase de construção.

O PCS possui 333 empreendimentos contratados, constituídos por 21.187 unidades habitacionais, sendo que 271 foram entregues e os contratos de financiamento habitacional encontram-se em fase de amortização. Atualmente, há apenas 3 empreendimentos que não foram cedidos ao Fundo, devendo a cobrança de encargos na Fase de construção. Entretanto, os contratos referentes a esses empreendimentos não foram cedidos devido à expectativa de serem cancelados ou migrados para o PMCMV-E. Sendo assim, não são considerados nas informações referentes à inadimplência. Do total de contratos em amortização, cerca de 60% encontra-se adimplente e 40% apresentam dívidas vencidas, registrando que os contratos inadimplentes apresentam mais de 90 dias de atraso.

O FDS informou que o PMCMV-E não apresenta inadimplência na fase de construção, já que não há cobrança de encargos no período de execução das obras. Dessa forma, de 5.364 contratos de financiamento em fase de amortização, em que houve entrega do empreendimento, mais de 70% encontram-se adimplentes, sendo que os contratos que apresentam dívida vencida, na sua maioria estão inadimplentes a menos de 1 mês.



A Unidade informou que o CCFDS, por meio da Resolução CCFDS nº 125, de 2008, autorizou a suplementação de recursos para os contratos do PCS, com o objetivo de permitir a conclusão das obras dos empreendimentos em que ocorreram defasagem dos valores iniciais de contratação. Foi ressaltado que a suplementação de recursos não é prevista no PMCMV-E, mas que a partir da Resolução CCFDS nº 183 de 2011, é prevista a Seleção Complementar, com o intuito de possibilitar a revisão e acréscimo no valor do financiamento, desde que não ultrapasse o valor máximo previsto para a localidade em que o empreendimento será implementado.

Assim, em 2014 foi realizada Seleção Complementar para 11 empreendimentos, no montante de R\$ 23.855.396,44, com um acréscimo médio de 11% de recursos financeiros no valor final de cada empreendimento. A Unidade comparou que em 2014 houve aumento na quantidade de empreendimentos e no montante de recursos financeiros destinados à Seleção complementar em relação aos anos anteriores.

Dos resultados apresentados, verificou-se que a UJ passa por uma situação de queda no que se refere aos seus recursos orçamentários-financeiros. Ressalta-se que não houve qualquer liquidação no exercício de 2014. Em relação à execução dos contratos, a Unidade relatou muitas dificuldades na pactuação dos contratos e andamento das obras. Pela análise dos resultados em relação ao Programa 2049 – Moradia Digna, verificamos que persistem ainda muitos problemas relacionados à documentação, acompanhamento das obras e efetiva entregas contratuais. Assim, pela especificidade da modalidade tratada pelo Programa, alertamos que a atenção da SNH deve ser apurada quanto à capacitação dos proponentes, bem como seu monitoramento deve ser potencializado ainda mais, visto a atingir os objetivos da política de habitação para as faixas de menor renda, incluindo a gestão associativa dos empreendimentos.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201503542

Unidade auditada: Fundo de Desenvolvimento Social – FDS

Ministério supervisor: Ministério das Cidades

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Uma vez que o FDS vincula-se à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, foi registrada a seguinte constatação relevante no Relatório de Auditoria da SNH/MCidades, OS nº 201503541, para a qual, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Os indicadores utilizados pela SNH para medir o desempenho da sua gestão não englobam todos os resultados da atuação daquela Secretaria. (item 1.1.2.1)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Brasília/DF, 17 de agosto de 2015.

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Cidades – Substituto

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201503542

Unidade Auditada: Fundo de Desenvolvimento Social – FDS

Ministério Supervisor: Ministério das Cidades

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: Gilberto Kassab

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014 do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, vinculado à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Em relação aos avanços na gestão da política pública de habitação pode-se destacar, de forma positiva que, por meio dos recursos do FDS foram selecionadas 140 propostas em 2014, sendo firmados 86 contratos. Dessa forma, a Unidade contabilizou que cerca de 87% da meta de contratação de 20.000 unidades habitacionais foi realizada. Registra-se, contudo, que não houve liquidação da despesa, mas o empenho de recursos da ordem de R\$ 10 milhões.

Em que pese o registro positivo acerca dos contratos firmados, consta impacto negativo para o alcance dos resultados esperados mediante ações custeadas com recursos do FDS a redução de recursos à disposição do Fundo e a elevado percentual de obras atrasadas e paralisadas. Com relação aos recursos, ressalta-se que na comparação com o exercício de 2013, houve redução de 18% no quantitativo de unidades habitacionais contratadas em 2014 e de 16% no volume de recursos aplicados pelo FDS no Programa Minha Casa, Minha Vida Modalidade Entidades (PMCMV-E). Com relação às obras, destaca-se que o percentual de obras atrasadas e paralisadas, em dezembro de 2014, correspondeu a 17% do total contratado. Registra-se, inclusive, como forma de se alcançar melhoria mais ampla da gestão a necessidade de se desenvolver e adotar indicadores de desempenho que contemplem o conjunto das atividades desempenhadas no FDS e a definição formal dos processos de trabalho atualmente desenvolvidos por técnicos da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) quando atuam na gestão de transferências firmadas com recursos do Fundo.

Embora não tenham sido registradas constatações no Relatório de Auditoria Anual de Contas do FDS, impende destacar que pontos que constituem causas estruturantes de apontamentos realizados pela equipe de auditoria para a SNH devem ser considerados também em relação à gestão de recursos do FDS, quais sejam: i) apoio a empreendimentos com projetos/orçamentos deficientes e pouco detalhados, resultando em recorrentes readequações dos respectivos contratos de obras; e ii) 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. Além disso, ressalta-se a importância de que a SNH empreenda esforços para desenvolver e adotar indicadores de gestão que contemplem as atividades custeadas com recursos do FDS e permitam medir e controlar os principais resultados e processos referentes ao Fundo, devidamente alinhados ao planejamento estratégico do Ministério.

Com relação à revisão do Plano de Providências Permanente registra-se que não foram identificadas pendências até o exercício de 2014.

A respeito da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da Unidade, os componentes de sua estrutura (Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Atividades de Controle, Informação e Comunicação, e Monitoramento) foram avaliados pela Caixa Econômica Federal, mas não constou no Relatório de Gestão análise conduzida pela SNH, na qualidade de gestora das aplicações do FDS. Nesse sentido, verificou-se que a SNH atua precipuamente de forma normativa, definindo diretrizes, prioridades, sanções, estabelecendo critérios, procedimentos e parâmetros básicos para análise, seleção e contratação de propostas, bem como acompanhando e avaliando ações desenvolvidas para implementação do PMCMV-E mediante recursos ao FDS. Em que pese a existência de elementos de ambiente de controle, a SNH incorre em riscos ao ter por base de monitoramento da execução do PMCMV-E, custeado com recursos do FDS, somente informações prestadas pelos agentes financeiros e entidades organizadoras, sem mencionar mecanismos de conferência dessas informações ou a adoção de um plano de fiscalização sobre as atividades desses atores. Nesse contexto, destaca-se a necessidade de se estabelecer melhores mecanismos de controle acerca da aplicação dos recursos do FDS de modo a prevenir a ocorrência de problemas como aqueles identificados pela CGU no trabalho de Auditoria Especial conduzido na modalidade Oferta Pública. Ante o exposto, constituem mecanismos de controle para aferir a correta aplicação dos recursos do FDS a realização, por parte da SNH, de inspeção física nas obras e a análise documental junto às instituições parceiras, ambas medidas que podem ser adotadas mediante exames por amostragem.

Finalmente, ante a análise do Relatório de Gestão do FDS e frente aos documentos apresentados em atendimento das solicitações de informações expedidas pela equipe de auditoria não se identificou a adoção de práticas administrativas que tenham ocasionado significativos resultados positivos para a gestão do FDS em 2014.

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 Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, 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 por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 14 de agosto de 2015.

Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura