

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: SECRETARIA NAC. DE PROGRAMAS URBANOS MCIDADES**

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503570

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 201503570, 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 NAC. DE PROGRAMAS URBANOS MCIDADES consolidando as informações sobre a gestão de programas e ações geridos com o apoio da Caixa Econômica Federal.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 04/05/2015 a 10/07/2015, 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. 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 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.

## **2. Resultados dos trabalhos**

Em reunião realizada dia 25/11/2014 entre SFC/DI/DIURB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades e a SecobInfraurbana/TCU, atual SeinfraUrbana/TCU ficou estabelecido o escopo da auditoria que ficou consignado em ata.

Ficou acordado entre TCU e CGU manter-se no relatório referente ao exercício de 2014 o enfoque aplicado à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013, no que se refere à análise da atuação finalística da SNAPU na gestão dos contratos de repasse para execução de obras de contenção de encostas, a fim de avaliar os critérios de seleção e o grau de execução dos projetos, a fiscalização exercida, o apoio prestado aos proponentes e a relação com a mandatária. Dessa forma, foram efetuadas as seguintes análises:

### **2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**

#### **- 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 de três Programas Temáticos integrantes do Plano Plurianual – PPA 2012-2015: o Programa 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, o Programa 2054 – Planejamento Urbano e o Programa 2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Para tanto, a Secretaria é responsável por trinta metas do PPA 2012-2015, distribuídas em seis Objetivos: os Objetivos 1003, 0321, 0324, 0322 do Programa de Planejamento Urbano, visando apoiar à elaboração de Planos Diretores,



atuar na regularização fundiária, na reabilitação de áreas centrais e na acessibilidade; o Objetivo 0169 do Programa 2040, destinado à promoção de ações de prevenção de riscos e desastres; e os Objetivos 0565 do Programa 2064, que se destina à prevenir a violação de direitos humanos nas ações de desenvolvimento urbano.

A SNAPU também participou do projeto de elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, elaborado em parceria com a Fundação Getúlio Vargas- FGV, para o período 2014-2018. Quanto ao alcance dos objetivos estratégicos, foram identificados e formalizados vinte e sete projetos estratégicos, sendo que ficaram sob seu gerenciamento os Projetos Estratégicos de “Implantação do LACAU- Laboratório de Análise Científica Aplicada ao Urbanismo”, de “Regulamentação dos instrumentos do Estatuto das Cidades e demais leis”, e de “Elaboração do Plano Nacional de Regularização Fundiária”, além do Gerenciamento Adjunto da Secretaria no Projeto “Implantação do SNDU (Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano)”, de responsabilidade da Secretaria Executiva.

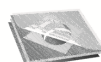
Quanto a este aspecto, verificamos que os projetos citados foram impactados pela baixa execução, sendo que o LACAU teve todos os seus recursos transferidos para as cartas geotécnicas, atividade priorizada na SNAPU.

Quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015, sob sua responsabilidade, verificamos que as metas não estão sendo atingidas. Para os casos em não houve execução, identificamos que tais situações decorreram de cortes orçamentários, sendo o contingenciamento um grande obstáculo para as atividades da Secretaria. Compreendemos que tal situação não pode ser imputada à falta de providências da SNAPU, no entanto, destacamos a condição de fragilidade que classifica a Secretaria e alertamos quanto aos riscos para a política pública de desenvolvimento urbano.

Dentre os três Programas que a Secretaria atua, verificamos que o Programa 2040 - Gestão de Risco e Resposta a Desastres obteve o melhor desempenho de execução. Observamos que isso se deveu ao fato de suas ações terem sido priorizadas e também fazerem parte dos empreendimentos geridos pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Quanto a este aspecto, ponderamos que a baixa execução verificada no Programa 2054- Planejamento Urbano, sob responsabilidade da SNAPU expõe a Política Pública Urbana a maiores riscos, dada a dificuldade de aportar o planejamento. Consideramos que, ao longo do tempo, o baixo investimento em ações de Planejamento Urbano possui relação estreita com a necessidade de aportar mais recursos em ações de gestão de riscos e prevenção a desastres.

No que se refere à execução física e financeira das Ações da LOA vinculadas aos programas temáticos, verificou-se a baixa execução de todas as ações. Dentre os motivos, apontamos principalmente o contingenciamento de recursos e restrições financeiras aliadas às decisões do governo na priorização e alocação dos recursos; as dificuldades quanto aos proponentes na apresentação de projetos, soluções e gestão dos empreendimentos; a plurianualidade das intervenções apoiadas que acabam tendo longo tempo de desenvolvimento, incluindo alta quantidade de cláusulas suspensivas nos contratos e conseqüentemente atrasos nos procedimentos de desembolso, em sintonia com a evolução física do empreendimento.

Em relação ao elevado número de contratos com obras atrasadas, paralisadas e canceladas, consideramos que é necessário a SNAPU aperfeiçoar as atividades de



capacitação dos proponentes, aprimorar os normativos e processos de seleção, além de uma atuação mais efetiva quanto à superação de obstáculos para início e conclusão das obras, tanto nas Ações incluídas no PAC, quanto nas que estão apenas sob a gestão da Secretaria.

Por fim, ressaltamos que a quantidade de contratos atrasados e paralisados, considerando o tempo de atraso, impacta sobremaneira a execução dos Programas de Governo, uma vez que os Programas terão seus objetivos plenamente atendidos apenas quando os empreendimentos estiverem concluídos e entregues à população.

Avaliamos que a relação entre a Finalidade da Ação e o Objeto do Gasto, nas Ações geridas pela Unidade, apresentam coerência, em que pese termos verificado baixa execução e priorização de atividades afetando objetivos estratégicos para a Secretaria.

Assim, concluímos que os resultados quantitativos e qualitativos estão aquém do previsto e destacamos o forte contingenciamento que fragiliza a atividade de governo quanto à política pública de desenvolvimento urbano. Verificamos que a gestão da Unidade está trabalhando sob graves obstáculos, que há divergências entre o planejamento e o que efetivamente tem sido executado, demonstrando deficiências no diálogo quanto às necessidades de reprogramações e realinhamentos de seus objetivos estratégicos. Consideramos que, em que pese não haver providências suficientes da SNAPU que revertam o quadro de aporte de recursos, é necessário que a Unidade atente para o seu planejamento e aprimore seus controles internos.

## 2.2 QUANTITATIVO DE PESSOAL

O anexo IV da DN TCU N° 140, de 15 de outubro de 2014, define o conteúdo de referência para elaboração do Relatório de Auditoria. 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 recursos humanos da Secretaria Nacional Acessibilidade e Programas Urbanos – SNAPU analisou-se, com base no Relatório de Gestão e nas ações de controle realizadas, a adequabilidade da força de trabalho da Secretaria frente às suas atribuições. É importante registrar que as demais análises solicitadas na DN TCU n.º 140/2014 (itens b a f), em relação à avaliação da Gestão de Pessoas, não foram



realizadas em função de se tratarem de atribuições da Coordenação-Geral de Recursos Humanos, vinculada à Secretaria Executiva.

Com relação à força de trabalho disponível na SNAPU, verificou se, em análise à resposta à Solicitação de Auditoria, que a Secretaria possui um total de 50 servidores, sendo 33 cargos de nível superior, 7 cargos de nível intermediário e 10 cargos sem nível específico. No que diz respeito ao Relatório de Gestão de 2014, a força de trabalho da Secretaria é apresentada com um quantitativo de 47 servidores, sendo 42 servidores efetivos, 01 em contrato temporário e 4 servidores sem vínculo com a administração.

De acordo com o Relatório de Gestão e demais manifestações emanadas como resposta à Solicitação de Auditoria e demais manifestações da Secretaria o quantitativo de servidores disponíveis é reduzido frente às necessidades da unidade jurisdicionada. Além disso, informa que diversas atividades precisaram ser paralisadas ou reduzidas pela ausência de servidores e outras atividades são realizadas em ritmo mais lento do que o previsto.

Ressalta-se que, apesar dessa baixa quantidade de servidores, a unidade possui a quantidade de 345 lotações autorizadas, ou seja, existe a possibilidade de aumentar significativamente a sua força de trabalho.

A SNAPU informa que foi realizada solicitação de ampliação de pessoal da carreira de infraestrutura, a partir de amplo levantamento de necessidades de pessoal elaborado em 2012. Posteriormente, novas solicitações para contratação de pessoal foram realizadas em momentos específicos decorrentes de concursos previstos ou em andamento.

Além da capacidade reduzida do quantitativo de servidores da Secretaria, outra questão que afeta a gestão de pessoas da unidade diz respeito aos cargos comissionados. Apontamento deste relatório registra a existência de cargos comissionados pertencentes à SNAPU exercidos provisoriamente em outras unidades do Ministério das Cidades.

A necessidade de aumento do quantitativo de servidores é reconhecida uma vez que é de conhecimento geral a importância que o tema planejamento urbano alcançou nos últimos anos tendo em vista principalmente, a publicação da Lei 10.257/2001, conhecida nacionalmente como Estatuto das Cidades. Além disso, as recentes inundações e deslizamentos ocorridos em alguns locais no Brasil, mais destacadamente nas áreas de serra do Rio de Janeiro, impuseram a execução de obras de contenção de encostas e recuperação de áreas degradadas. Isso aumentou consideravelmente a carteira de empreendimentos da SNAPU incorporando em torno de 125 empreendimentos, sendo uma grande parte deles correspondentes a obras de grande porte.

Com relação à capacitação de servidores, a SNAPU informa que, na área de planejamento urbano, foram capacitados 2 servidores em curso de Planejamento Urbano e Territorial realizado pela Agência de Cooperação Japonesa – JICA na Colômbia. Ressaltou, no entanto, a necessidade de treinamento específico dos servidores para execução de atividade de monitoramento de ocupação urbana. Para área de gestão de Riscos, informou que 5 servidores participaram de treinamento de técnicos e gestores no Japão em temas afetos ao planejamento da expansão urbana e mapeamento de risco. Ressaltou que, dentro do planejamento realizado, do ponto de vista numérico, houve uma boa execução da meta estabelecida no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP para o treinamento de pessoal.



## 2.3 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

### - Avaliação das Transferências Realizadas.

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. Em relação à avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, a análise deve abordar necessariamente o seguinte:

“... ”

a) *A atuação da UJ para:*

- i. *garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental;*
- ii. *fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais;*
- iii. *analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados.*

b) *Suficiência das estruturas de pessoal e tecnológicas para a gestão das transferências;*

c) *A qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências.”*

Para análise das transferências concedidas pela SNAPU, é necessário detalhar inicialmente como são realizados os procedimentos de transferência de recursos para os Estados, Distrito Federal e Municípios. A SNAPU, para execução total de suas atividades, utiliza quatro modalidades de transferência com os seguintes quantitativos de instrumentos celebrados:

#### *Instrumentos de Transferência – SNAPU - 2014*

<b>Modalidade</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual em relação ao Total (%)</b>
1 - Convênio	4	1,3
2 - Contrato de Repasse	165	52,2
3 - Termo de Cooperação / Acordo de Cooperação	22	6,9
4 - Termo de Compromisso	125	39,6
<b>Total</b>	<b>316</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SNAPU





Do quadro acima, verifica-se que a maior parte dos instrumentos celebrados está concentrada nas modalidades contrato de repasse (52,22%) e termo de compromisso (39,56%), totalizando 92,11% da carteira de empreendimentos/projetos da SNAPU. Para operacionalização desses dois instrumentos, a SNAPU utiliza a prestação de serviços da Caixa Econômica Federal, entidade que há bastante tempo vem se especializando nessa área pública com uma ampla carteira de contratos de repasse e contratos de financiamento sob sua administração. A Caixa possui uma rede bancária capilar o que permite o trabalho em todas as regiões do país. O banco tem em seu quadro de funcionários uma quantidade considerável de engenheiros e arquitetos e extensa rede de profissionais terceirizados que prestam serviços técnicos, principalmente nas etapas de visita e acompanhamento dos empreendimentos.

Do ponto de vista normativo, a SNAPU é o gestor concedente cabendo a ela estabelecer os normativos e as diretrizes gerais dos Programas de Governo, realizar a seleção dos empreendimentos a serem contemplados e acompanhar e fiscalizar os trabalhos realizados pela Caixa, sua contratada para realizar a operacionalização dos programas envolvendo a prestação de serviços de análise técnica, jurídica e ambiental dos projetos, acompanhamento de obras, a liberação de recursos e a prestação de contas final.

Conforme citado acima, pode-se afirmar que essa descentralização de serviços realizada pela SNAPU traz inúmeras vantagens, porém, demonstrar-se-á, a seguir, que a SNAPU deverá melhorar a fiscalização dos trabalhos realizados pela Caixa, para que a execução dos empreendimentos/serviços seja mais eficiente.

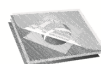
Realizada essa análise inicial, passa-se à análise de cada um dos itens solicitados pelo TCU, conforme destacado abaixo:

**- Atuação da SNAPU para garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental.**

Essa solicitação do TCU pode também ser descrita como a verificação, na fase de seleção realizada pela SNAPU, da compatibilidade dos empreendimentos com os objetivos dos Programas/Ações sob responsabilidade daquela Secretaria.

A SNAPU tem como missão implantar o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), através de ações diretas, com transferência de recursos do OGU e ações de mobilização, capacitação e normatização. Para cumprir sua missão, a SNAPU atuou, até 2011, nas seguintes temáticas: apoio à elaboração de planejamento urbano municipal e interfederativo, regularização fundiária urbana, reabilitação urbana, prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários em áreas urbanas e conflitos fundiários urbanos. A rigor, isso não traz maiores dificuldades na seleção dos empreendimentos compatíveis com os objetos dos programas, principalmente nos casos dos empreendimentos desenvolvidos no âmbito dos Programas 2040 – Gestão de Riscos e Respostas a Desastres e 2054 – Planejamento Urbano.

Ainda com referência à seleção dos empreendimentos e considerando que as propostas se enquadram aos objetivos dos Programas/Ações, uma questão mais preocupante diz respeito ao nível de informação das propostas apresentadas pelos proponentes e



aprovadas pela SNAPU. Muitos dos problemas verificados na execução dos empreendimentos e projetos, notadamente relacionados com atraso e paralisação das obras, diz respeito ao baixo nível de informações apresentadas nas cartas-consulta dos proponentes, durante a fase de seleção. A ausência de bons projetos de engenharia, principalmente para obras de grande vulto relacionadas principalmente com contenção de encostas, contribui para esse problema.

**- Atuação da SNAPU para fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais.**

Há um conflito nas atribuições de acompanhamento e fiscalização das obras executadas pelo Ministério das Cidades e a sua mandatária a Caixa. Em resposta aos relatórios de fiscalização realizados pela CGU, o banco afirmou que não realiza fiscalização de empreendimentos e que o seu acompanhamento é mais voltado para os aspectos financeiros da obra com o intuito de verificar a compatibilidade da execução física com a liberação dos recursos financeiros. A CGU, pelas razões a seguir expressas, não concorda integralmente com as afirmações da Caixa.

No que se refere às contratações viabilizadas com recursos não onerosos, advindos do Orçamento Geral da União, foco da atuação da SNAPU, a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, de 28 de novembro de 2011 define a fiscalização do concedente como:

“§ 2º

*A Fiscalização pelo concedente consistirá em:*

*I – ateste da aquisição de bens e da execução dos serviços realizados no âmbito do convênio a cada medição, por meio da verificação da compatibilidade dos quantitativos apresentados nas medições com os quantitativos efetivamente executados, ressalvado o disposto no Título V, Capítulo VII – Do procedimento Simplificado de Fiscalização, Contratação, Execução e Acompanhamento para Obras e Serviços de Engenharia de Pequeno Valor; e*

*II – análise e aprovação das eventuais reformulação 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 conveniente, 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.”*

Assim, para os contratos não-onerosos firmados pelo Ministério das Cidades entende-se que a Caixa deva cumprir o disposto na referida Portaria Interministerial.

Verificou-se que a SNAPU precisa melhorar a fiscalização exercida nos trabalhos realizados pela Caixa, principalmente os contratos não incluídos no PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. Essa fiscalização deve envolver a realização de amostras de





contratos operacionalizados pela Caixa para análise mais detalhada e que envolva, inclusive, a realização de visita aos empreendimentos. Em resposta ao questionamento sobre essas questões, a SNAPU informa que *“faz o acompanhamento da atuação da CAIXA, em relação aos instrumentos de transferência, por meio de informações alimentadas no âmbito dos sistemas SACI, SIURB, SICONV e SIAFI, além disto, complementarmente são utilizadas Planilhas internas de acompanhamento nas próprias gerências da UJ”*. Informa também que *“quando constatadas inconsistências, essas são comunicadas à CAIXA solicitando esclarecimentos e correções. Esclarecemos que esta UJ realiza visitas técnicas às obras aferidas pela Mandatária quando são detectadas inconsistências que impactam a execução do objeto, não havendo uma rotina de fiscalização in loco, em função da limitação de recursos humanos para tal atividade.”*

Foi identificada uma quantidade considerável de empreendimentos em situação atrasado e paralisado, tanto para os contratos de repasse quanto para os termos de compromisso. No caso dos termos de compromisso, nos quais, por meio de entrevistas, se verificou uma atuação mais próxima da SNAPU no gerenciamento das mesmas, com a busca de soluções junto à Caixa e aos proponentes, com objetivo de solucionar os entraves para início e conclusão dos empreendimentos, entretanto nos demais programas, não incluídos no PAC, verificou-se que não são adotadas, pela SNAPU, medidas com o mesmo objetivo.

A quantidade de contratos atrasados e paralisados e a média de tempo de atraso são bastante consideráveis e isso impacta profundamente na execução dos programas de governo que somente terão seus objetivos atendidos com finalização dos empreendimentos.

Apesar da pouca capacidade da Secretaria frente às novas demandas que tem surgido na sua área de atuação, medidas positivas têm sido adotadas. A adoção da ferramenta de acompanhamento de obras SACI – Sistema de Acompanhamento e Controle de Investimentos, ainda que na sua fase inicial, pode representar uma melhoria no acompanhamento das obras por parte do Ministério das Cidades. Nesse sistema, cada empreendimento tem um analista designado para seu acompanhamento a quem cabe gerenciar todas as demandas em relação a esse contrato de repasse/financiamento.

**- Atuação da SNAPU para analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados.**

Com relação à esse item, a SNAPU afirma que *“esta UJ realiza o monitoramento das prestações de contas dos instrumentos de transferência adotando os procedimentos descritos às folhas 102, 103 e 104 do item 6,5,5 Análise Crítica do Relatório de Gestão 2014, bem como procedimento descrito no quadro A.11.2.2 do Relatório de Gestão 2014, página 123.”*

Com relação aos instrumentos de transferência celebrados diretamente pela SNAPU, a análise amostral dos processos mostrou que a Secretaria teve uma atuação satisfatória



em relação à prestação de contas. No que diz respeito aos instrumentos operacionalizados pela Caixa, a SNAPU informou que foi enviado ofício à Caixa solicitando a adoção de providências e esclarecimentos quanto aos contratos a comprovar e a aprovar com data expirada.

Esse item constitui um ponto frágil de atuação da SNAPU. Verificou-se que a análise e aprovação das prestações de contas dos convenientes ou contratados é uma das atribuições repassadas pelo Ministério das Cidades à Caixa. Porém, esse repasse de funções exige um acompanhamento mais efetivo por parte da Secretaria.

Entrevistas realizadas com os servidores da Secretaria indicaram que não existe uma rotina de fiscalização da atuação da Caixa na análise desses documentos, constituindo essa etapa, portanto, ambiente de risco na descentralização dos recursos federais.

#### **- Suficiência das estruturas de pessoal e tecnológicas para a gestão das transferências.**

É de conhecimento geral a importância que o tema planejamento urbano alcançou nos últimos anos tendo em vista principalmente, a publicação da Lei 10.257/2001, conhecida nacionalmente como Estatuto das Cidades. A maioria dos problemas existentes nas nossas cidades é resultado da ausência de uma adequada política de planejamento urbano e ordenamento territorial. Para solucionar essas questões, o Governo Federal implementou vários programas de governo nessa área com a disponibilização de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além disso, as recentes inundações e deslizamentos ocorridos em alguns locais no Brasil, mais destacadamente nas áreas de serra do Rio de Janeiro, impuseram a necessidade de execução de obras de contenção de encostas e recuperação dessas áreas degradadas.

Em contrapartida, não se verificou na SNAPU um incremento na estrutura de pessoal e um aperfeiçoamento tecnológico para atendimento dessas novas demandas.

Ainda que medidas de gestão administrativa sejam necessárias para aperfeiçoar os trabalhos daquela Secretaria, as entrevistas realizadas com os diretores das três áreas da SNAPU identificaram a carência de servidores como um dos problemas existentes na Secretaria.

#### **- A qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela SNAPU relacionados à gestão das transferências.**

Conforme afirmado anteriormente, a operacionalização da maioria das transferências é realizada pela Caixa Econômica Federal como mandatária, nos casos de recursos do OGU.

Em relação à atuação da Caixa, caberia, portanto, ao Ministério das Cidades a fiscalização da sua atuação em relação aos atendimentos dos normativos e regulamentos dos programas. Nesse sentido, pode-se afirmar que os controles internos administrativos



são deficientes. Não se identificou uma atuação consistente da SNAPU nessa fiscalização dos serviços realizados pela Caixa.

## 2.4 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

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 analisados:

- 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;
- Capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
- 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;
- Facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;
- Razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

No Relatório de Gestão do exercício de 2014 a SNAPU não apresentou informações sobre seus indicadores de desempenho.

Segundo a SNAPU, no âmbito dos trabalhos de elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades 2014-2018, ao final do ano de 2014, foram criados 39 indicadores estratégicos, por meio dos quais se pretende avaliar a execução da estratégia ministerial. Os Indicadores estratégicos criados estão organizados sob as Perspectivas: Sociedade (1 indicador); Econômico-Financeiro (6 indicadores); Processos Internos (14 indicadores); e Aprendizado e Crescimento (18 indicadores). Considera-se que a criação dos indicadores um passo importante, restando a sua efetiva implantação e uso pela Secretaria.

No âmbito geral, os indicadores de desempenho fornecem informações sobre temas fundamentais da gestão pública, tais como nível de efetividade, eficácia, eficiência, qualidade, economia de recursos e produtividade dos produtos/serviços, além de apontar o grau de melhoria da gestão.

Dessa forma, a avaliação dos indicadores de Gestão utilizados pela Unidade, quanto a sua utilidade, mensurabilidade e confiabilidade restou prejudicada, pois os mesmos ainda não foram formalmente instituídos pela Unidade no exercício de 2014. Espera-se que até o final do presente exercício os indicadores sejam efetivamente implantados pela Secretaria.



## 2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

O Anexo IV da Decisão Normativa TCU N° 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.

Analisando o Quadro A.2.4. – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ, do Relatório de Gestão 2014, observa-se a seguinte média de pontuação (0 a 4) para cada elemento, atribuída pela própria UJ:

ELEMENTO	MÉDIA	MÉDIA (%)
Ambiente de controle	3,3	82
Avaliação de risco	2,5	62
Atividades de controle	3,0	76
Informação e comunicação	2,6	64
Monitoramento	2,4	60

Escala de valores da Avaliação:

0 - Não Cumpre;

1 - Cumprimento Insignificante;

2 - Cumprimento Mediano;

3 - Cumprimento em Alto Grau;

4 - Cumprimento Pleno.

Conforme o quadro, a SNAPU considera que os elementos do sistema de controle interno da UJ alcançam os níveis de aceitabilidade superiores a 60%, mesmo tendo declarado no Relatório de Gestão do exercício de 2014 que não apresenta estrutura de governança, unidade de auditoria interna e sistema de correição, tanto no âmbito da própria Secretaria quanto no âmbito do Ministério das Cidades.

Com vistas a dirimir esta divergência e subsidiar os trabalhos de auditoria de gestão foram solicitados esclarecimentos por meio da Solicitação de Auditoria. Após a análise das respostas recebidas, ressalta-se que:

Quanto ao ambiente de controle, observa-se que a SNAPU atribuiu 82% da nota máxima para o quesito, mesmo sem ter sido ainda implantado o Planejamento Estratégico 2014-2018.

No Relatório de Gestão consta que a SNAPU esteve inserida no projeto de elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades para o período 2014-2018, sendo que a elaboração deste Planejamento Estratégico foi objeto do contrato firmado em 12 de setembro de 2013 entre a Fundação Getúlio Vargas – FGV e Ministério das Cidades - MCidades (representado pela sua Secretaria Executiva). O trabalho de elaboração do Planejamento Estratégico com a FGV foi encerrado em dezembro de 2014 e, para avaliar, acompanhar e monitorar o trabalho realizado pela Fundação foi instituído, pela Portaria n° 605, de 26 de dezembro de 2012, uma Comissão Técnica de Acompanhamento do Planejamento Estratégico - CTPE, da qual a SNAPU foi parte



integrante. Até o último trimestre de 2014 foram elaborados pela FGV e aprovados pela CTPE todos os produtos das etapas de elaboração do Planejamento Estratégico, a saber, o “Plano de Trabalho e Diagnóstico Organizacional”, o “Planejamento Estratégico e Sistemática de Monitoramento de Projetos Estratégicos”, e a “Modernização da Gestão do Ministério” das Cidades. Com a conclusão dos trabalhos para a sua elaboração, o Planejamento Estratégico do MCidades foi aprovado e entrou em vigor a partir da publicação da Portaria nº 726, de 21 de novembro de 2014.

Ressalta-se, que a falta de um Planejamento Estratégico Institucional do Ministério das Cidades, em pleno funcionamento já no ano de 2014, ampliou a exposição da Unidade a diversos riscos, tais como: trabalhos desarticulados; resultados inexpressivos; insatisfação dos servidores; recursos financeiros e humanos mal empregados; priorização de trabalhos irrelevantes; desperdícios de recursos públicos; e desvio de finalidades.

Além disso, o Planejamento Estratégico é o documento primordial e a base para elaboração de todos os normativos que regulam os trabalhos dos órgãos governamentais.

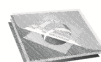
Nos trabalhos verificou-se que a UJ não possui normativos, procedimentos e orientações formalmente estabelecidos para o desempenho das atribuições administrativas dos servidores. Essa lacuna dificulta a distribuição de responsabilidades e a organização administrativa das funções. Em entrevistas realizadas com os Diretores da DAFUPR, DAGMT e DEAP, observou-se, em todos os Departamentos, a falta de desenvolvimento de organograma (com atribuições dos servidores), normativos e procedimentos para a atuação funcional dos servidores nos diversos fluxos operacionais, com exceção dos fluxogramas dos principais macroprocessos finalísticos.

Entende-se que para que haja uma organização perene, que se mantenha após mudanças de gestão, deve haver a definição dos responsáveis pela gestão de cada área, e também devem ser implantados normativos internos para a sistematização dos procedimentos administrativos.

A ausência de normas e manuais internos padronizando os procedimentos e a ausência de treinamento dos servidores da área para a melhoria na gestão são os principais empecilhos verificados na implantação de um sistema efetivo de controle administrativo.

As atribuições do AECI de orientar e acompanhar os trabalhos do sistema de controle interno administrativo da Unidade encontra-se prejudicados pois a SNAPU não tem um sistema de controle interno regulamentada, conforme manifestação apresentada ao questionamento de solicitação de auditoria. Dessa forma há um hiato na relação tendo em vista que o AECI não pode assessorar um sistema que não existe. Assim, pode-se concluir que as atividades de controle interno estão sendo executadas de forma informal, desregulada e sem padronização.

Essa informalidade gerou uma situação crítica na estruturação da SNAPU com a definição informal das atribuições das diretorias. As diretorias estão executando atribuições diferentes das competências estabelecidas nos atuais normativos. Esse apontamento é objeto de constatação específica nesse relatório cuja solução será monitorada pela CGU no plano de providência e nos próximos Relatórios de Gestão.



A não regulamentação da nova estrutura administrativa, estabelecida informalmente, inviabiliza o desenvolvimento de normativos, processos, procedimentos e orientações para o desempenho das atribuições administrativas dos servidores, dificultando a distribuição de responsabilidades e a organização administrativa das funções. Esta informalidade da nova estrutura administrativa dificulta a execução de um controle interno administrativo eficiente e impacta diretamente na avaliação do mesmo.

A nova estrutura administrativa, já estabelecida informalmente, deve ser regulamentada, com as devidas alterações a serem realizadas no Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003 e na Portaria nº 227, de 4 de julho de 2003, para que a SNAPU possa desenvolver os novos organogramas (com atribuições dos servidores), normativos e procedimentos para a atuação funcional dos servidores nos diversos fluxos operacionais.

Quanto a avaliação de riscos, observa-se que a SNAPU atribuiu 62% da nota máxima para o quesito, mesmo com a ausência de um ambiente de controle regulado e em funcionamento. Pode-se afirmar que não há uma **avaliação de risco** dos processos e atividades da SNAPU, de forma a medi-los e mensurá-los, implantando uma política preventiva em relação aos eventuais riscos existentes. Essa informação é confirmada pela SNAPU que afirma não existir plano de prevenção e de contingência estabelecido formalmente, mesmo que nos fluxogramas dos principais macroprocessos finalísticos já estejam definidos os pontos críticos dos processos.

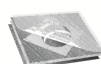
Quanto a atividade de controle, observa-se que a SNAPU atribuiu 76% da nota máxima para o quesito, mesmo com a ausência de normatização para esta atividade. Não há servidores da SNAPU especialmente designados para realizar as atividades de controle na Secretaria. De acordo com a SNAPU, observadas as atribuições inerentes aos cargos, as Diretorias e chefias distribuem as tarefas aos servidores para execução dos macroprocessos. Todos os servidores são responsáveis pelas atividades de controle dos processos que estão sob sua responsabilidade, porém, sem uma definição adequada e sem uma padronização dessas atividades.

Quanto ao processo de **informação e comunicação** na unidade também fica prejudicado, observa-se que a SNAPU atribuiu 64% da nota máxima para o quesito, mesmo com a ausência de padronização dos documentos produzidos pelos servidores. Não há padronização dos fluxos dos processos e dos documentos produzidos. Não há rotinas estabelecidas que indiquem como os fluxos de informação devem ser realizados na Secretaria, com exceção dos principais macroprocessos finalísticos.

Por último, com relação ao monitoramento, observa-se que a SNAPU atribuiu 60% da nota máxima para o quesito, mesmo com as seguintes observações:

- A operacionalização das transferências realizadas pela SNAPU é feita pela Caixa. Porém, o monitoramento das atividades da Caixa pela SNAPU é deficiente conforme ponto específico desse relatório;
- Como não há regulamentação, o monitoramento dos gestores em relação às atividades dos servidores do setor também não é normatizado.

Para garantir que os trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos sejam executados de forma objetiva, eficiente e padronizados foi solicitado o preenchimento do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QAC), para SNAPU. O Resultado deste questionário está apresentado a seguir de forma sintética:





A análise do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QAC), preenchido pela direção da SNAPU, confirma em grande parte os apontamentos da CGU em relação às fragilidades dos controles internos da SNAPU. Ao mesmo tempo, afirma que o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, no ano de 2014, ainda não estava implantado, e como é a base para as demais regulamentações, prejudica a elaboração dos normativos da Secretaria.

Por este questionário verifica-se que a SNAPU confirma que ainda não possui normativos, procedimentos e orientações formalmente estabelecidos para melhor desempenho de seus servidores, com exceção dos fluxogramas dos principais macroprocessos finalísticos. Alega dificuldades de conciliar as atividades de elaboração dos normativos com as inúmeras demandas requeridas pela Secretaria. Ao mesmo tempo, sinaliza que dará início ao planejamento dos procedimentos internos. Outro fator que influenciou negativamente este elemento foi à nova distribuição informal de competências entre os Departamentos.

A Unidade, quanto a avaliação de risco, ainda apresenta um nível inicial de atuação, pois foram verificadas várias deficiências que colocam a Pasta em constante exposição a riscos, tais como, a não utilização de indicadores gerenciais formalmente instituídos e a não implementação de rotinas e normativos internos (administrativos) formalizados para o acompanhamento das atividades da CAIXA na operacionalização dos recursos sob supervisão da SNAPU, incluindo o controle das prestações de contas dos contratos de repasse. Apesar de existirem atividades não formalizadas nesse sentido, entende-se que a formalização é de extrema importância para o fortalecimento da organização, principalmente em caso de eventuais mudanças de gestão.

No que concerne à gestão das transferências voluntárias, a Unidade atualmente avalia parcialmente os riscos de perdas econômicas e financeiras, bem como de insucesso no alcance dos objetivos, por meio do monitoramento das operações contratadas. Dentre as deficiências identificadas nesse elemento, que colocam a Secretaria em constante exposição a riscos, pode-se citar o elevado quantitativo de obras com problemas de execução (não iniciadas, atrasadas e paralisadas) e os problemas de interlocução com a Mandatária, especialmente em relação à demora nas respostas às solicitações da SNAPU.

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

Nas análises e entrevistas realizadas, verificou-se que a UJ não possui normativos, procedimentos e orientações formalmente estabelecidas para o desempenho das atribuições administrativas dos servidores, dificultando a distribuição de responsabilidades e a organização administrativa das funções. Em entrevistas realizadas com servidores, observou-se, em todos os Departamentos, que faltam: o desenvolvimento de organograma (com atribuições dos servidores), normativos e procedimentos para a atuação funcional dos servidores nos diversos fluxos operacionais.



Apesar dos indicadores serem instrumentos importantes para a administração exercer o controle adequado de suas atividades e pautar confiavelmente as suas decisões, constatou-se que há falhas relacionadas aos Procedimentos de Controle em relação a este item pois não se verificou a existência de indicadores institucionais formalizados; destaca-se que esta lacuna, da necessidade do desenvolvimento dos indicadores.

A análise circunstanciada da execução permite verificar o impacto dos resultados alcançados na consecução dos objetivos de médio e longo prazo da UJ e refletem em atividades de controle abrangentes e razoáveis. Desta forma, a equipe de auditoria ressalta que os procedimentos de controle e o planejamento demonstraram não estar adequados e não abarcam toda a dimensão de atuação da SNAPU. Além disso, foi possível constatar que não se tem indicadores de desempenho implementados

Na auditoria constatou-se que não houve implementação efetiva dos indicadores de desempenho definidos para as atividades desempenhadas pela SNAPU, impossibilitando uma avaliação dos resultados, bem como verificaram-se problemas relacionados à execução das transferências (seja de recursos do Orçamento Geral da União ou de fontes de financiamentos), principalmente em relação ao grande número de obras paralisadas e atrasadas, como também, a ausência de mecanismos de controle das prestações de contas dos Contratos de Repasse e Termos de Compromisso

A Unidade reconhece, em seu Relatório de Gestão – 2014, que não há estrutura formal de Controle Interno; dessa forma não é possível descrever a base normativa, as atribuições e a forma de atuação de cada instância de controle e, externamente à Unidade, verifica-se que também há carência de estrutura específica de Controle Interno no Ministério das Cidades como um todo.

No conjunto das afirmativas do quadro “Estrutura de Controles”, a SNAPU se auto avaliou de forma positiva, sendo que em nenhum dos fundamentos contidos nas afirmativas foram considerados inválidos. No entanto, a equipe de auditoria avalia que o Relatório de Gestão para o exercício de 2014 demonstrou algumas impropriedades que comprometem os controles. Verificou-se que a execução da Unidade em relação ao PPA 2012-2015 não possui garantias de atingir os resultados almejados assim como não possui indicadores apropriados, testados e em apuração. A Secretaria afirmou que não possui ainda um planejamento de longo prazo, à exceção do PPA 2012-2015, fato esse que seria fundamental para garantir a identificação dos pontos críticos da SNAPU para atingir os resultados e manter a Unidade atenta e reflexiva às contingências e necessidades de mudança.

De uma forma geral, o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QAC), preenchido pela direção da SNAPU, demonstrou que os elementos do sistema de controles internos da Secretaria envolvendo ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento são bastante frágeis e não atendem aos requisitos estipulados pelo TCU.

Pelo exposto, conclui-se que a auto avaliação da Unidade está superestimada em relação às dificuldades identificadas. Fato este que reforça, ainda mais, a necessidade que a Secretaria tem de estruturar um sistema de controle interno formal e que atenda às necessidades demandadas pois para que se tenha êxito nas atividades da Secretaria é fundamental que se emprenda e se exija o controle nas atividades rotineiramente realizadas.



## 2.6 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

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.

Das análises, observou-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014, com exceção do item 7.3 (revisão de contratos com desoneração da folha de pagamento). Por meio de Solicitação de Auditoria buscou-se explicação para a falta de informação no Relatório de Gestão 2014 do item 7.3 ou de sua possível justificativa.

Em resposta SNAPU informou que as solicitações do referido item, não se aplicam à UJ, na medida em que esta Unidade Jurisdicionada não realiza contratação direta com empresas beneficiadas que se dedicam às atividades referidas na legislação, e que esta informação não constou do Relatório de Gestão 2014 por equívoco. Destaca-se que, embora não tenha constado do Relatório de Gestão 2014 a informação referente ao item 7.3, quando do envio do Relatório ao TCU a partir do Sistema e-Contas, foi selecionada a opção "não se aplica" para este Item 7.3.

Portanto, verificou-se que a falha apresentada foi de caráter formal e a mesma já foi corrigida no sistema e-Contas do TCU.

## 3. Conclusão

As providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 13 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**

###### **Avaliação da conformidade das peças**

###### **Fato**

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.

Das análises, observou-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014, com exceção do item 7.3 (revisão de contratos com desoneração da folha de pagamento). Por meio de Solicitação de Auditoria buscou-se explicação para a falta de informação no Relatório de Gestão 2014 do item 7.3 ou de sua possível justificativa.

Em resposta SNAPU informou que as solicitações do referido item, não se aplicam à UJ, na medida em que esta Unidade Jurisdicionada não realiza contratação direta com empresas beneficiadas que se dedicam às atividades referidas na legislação, e que esta informação não constou do Relatório de Gestão 2014 por equívoco. Destaca-se que, embora não tenha constado do Relatório de Gestão 2014 a informação referente ao item 7.3, quando do envio do Relatório ao TCU a partir do Sistema e-Contas, foi selecionada a opção "não se aplica" para este Item 7.3.

Portanto, verificou-se que a falha apresentada foi de caráter formal e a mesma já foi corrigida no sistema e-Contas do TCU.

###### **1.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

###### **1.1.2.1 CONSTATAÇÃO**

###### **Fragilidades nos controles internos administrativos da SNAPU**

###### **Fato**



O Anexo IV da Decisão Normativa TCU N° 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.

Analisando o Quadro A.2.4. – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ, do Relatório de Gestão 2014, observa-se a seguinte média de pontuação (0 a 4) para cada elemento, atribuída pela própria UJ:

ELEMENTO	MÉDIA	MÉDIA (%)
Ambiente de controle	3,3	82
Avaliação de risco	2,5	62
Atividades de controle	3,0	76
Informação e comunicação	2,6	64
Monitoramento	2,4	60

Escala de valores da Avaliação:

- 0 - Não Cumpre;
- 1 - Cumprimento Insignificante;
- 2 - Cumprimento Mediano;
- 3 - Cumprimento em Alto Grau;
- 4 - Cumprimento Pleno.

Conforme o quadro, a SNAPU considera que os elementos do sistema de controle interno da UJ alcançam os níveis de aceitabilidade superiores a 60%, mesmo tendo declarado no Relatório de Gestão do exercício de 2014 que não apresenta estrutura de governança, unidade de auditoria interna e sistema de correição.

Com vistas a dirimir esta divergência e subsidiar os trabalhos de auditoria de gestão foram solicitados esclarecimentos por meio da SA n° 201503570-002. Em análise às respostas ressalta-se que:

Quanto ao ambiente de controle, observa-se que a SNAPU atribuiu 82% da nota máxima para o quesito, mesmo sem ter sido ainda implantado o Planejamento Estratégico 2014-2018.

No Relatório de Gestão consta que a SNAPU esteve inserida no projeto de elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades para o período 2014-2018, sendo que a elaboração deste Planejamento Estratégico foi objeto do contrato firmado em 12 de setembro de 2013 entre a Fundação Getúlio Vargas – FGV e Ministério das Cidades - MCidades (representado pela sua Secretaria Executiva).

O trabalho de elaboração do Planejamento Estratégico com a FGV foi encerrado em dezembro de 2014 e, para avaliar, acompanhar e monitorar o trabalho realizado pela Fundação foi instituído, pela Portaria n° 605, de 26 de dezembro de 2012, uma Comissão Técnica de Acompanhamento do Planejamento Estratégico - CTPE, da qual a SNAPU foi parte integrante.



Até o último trimestre de 2014 foram elaborados pela FGV e aprovados pela CTPE todos os produtos das etapas de elaboração do Planejamento Estratégico, a saber, o “Plano de Trabalho e Diagnóstico Organizacional”, o “Planejamento Estratégico e Sistemática de Monitoramento de Projetos Estratégicos”, e a “Modernização da Gestão do Ministério” das Cidades.

Com a conclusão dos trabalhos para a sua elaboração, o Planejamento Estratégico do MCidades foi aprovado e entrou em vigor a partir da publicação da Portaria nº 726, de 21 de novembro de 2014.

Ressalta-se, que a falta de um Planejamento Estratégico Institucional do Ministério das Cidades, em pleno funcionamento já no ano de 2014, ampliou a exposição da Unidade a diversos riscos, tais como: trabalhos desarticulados; resultados inexpressivos; insatisfação dos servidores; recursos financeiros e humanos mal empregados; priorização de trabalhos irrelevantes; desperdícios de recursos públicos; e desvio de finalidades.

Além disso, o Planejamento Estratégico é o documento primordial e a base para elaboração de todos os normativos que regulam os trabalhos dos órgãos governamentais.

Nos trabalhos verificou-se que a UJ não possui normativos, procedimentos e orientações formalmente estabelecidos para o desempenho das atribuições administrativas dos servidores. Essa lacuna dificulta a distribuição de responsabilidades e a organização administrativa das funções. Em entrevistas realizadas com os Diretores da DAFUPR, DAGMT e DEAP, observou-se, em todos os Departamentos, a falta de desenvolvimento de organograma (com atribuições dos servidores), normativos e procedimentos para a atuação funcional dos servidores nos diversos fluxos operacionais, com exceção dos fluxogramas dos principais macroprocessos finalísticos.

Entende-se que para que haja uma organização perene, que se mantenha após mudanças de gestão, deve haver a definição dos responsáveis pela gestão de cada área, e também devem ser implantados normativos internos para a sistematização dos procedimentos administrativos.

A ausência de normas e manuais internos padronizando os procedimentos e a ausência de treinamento dos servidores da área para a melhoria na gestão são os principais empecilhos verificados na implantação de um sistema efetivo de controle administrativo.

As atribuições do AECI de orientar e acompanhar as estruturas de controle interno da Unidade encontra-se prejudicados pois a SNAPU não tem uma estrutura de controle interno regulamentada, conforme manifestação apresentada ao questionamento de solicitação de auditoria. Dessa forma há um hiato na relação tendo em vista que o AECI não pode assessorar uma estrutura que não existe. Assim, pode-se concluir que as atividades de controle interno estão sendo executadas de forma informal, desregulada e sem padronização.

Essa informalidade gerou uma situação crítica na estruturação da SNAPU com a definição informal das atribuições das diretorias. As diretorias estão executando atribuições diferentes das competências estabelecidas nos atuais normativos. Esse





apontamento é objeto de constatação específica nesse relatório cuja solução será monitorada pela CGU no plano de providência e nos próximos Relatórios de Gestão.

Quanto a avaliação de riscos, observa-se que a SNAPU atribuiu 62% da nota máxima para o quesito, mesmo com a ausência de um ambiente de controle regulado e em funcionamento. Pode-se afirmar que não há uma **avaliação de risco** dos processos e atividades da SNAPU, de forma a medi-los e mensurá-los, implantando uma política preventiva em relação aos eventuais riscos existentes. Essa informação é confirmada pela SNAPU que afirma não existir plano de prevenção e de contingência estabelecido formalmente. Mesmo que nos fluxogramas dos principais macroprocessos finalísticos já estejam definidos os pontos críticos dos processos.

Quanto a atividade de controle, observa-se que a SNAPU atribuiu 76% da nota máxima para o quesito, mesmo com a ausência de normatização para esta atividade. Não há servidores da SNAPU especialmente designados para realizar as atividades de controle na Secretaria. De acordo com a SNAPU, observadas as atribuições inerentes aos cargos, as Diretorias e chefias distribuem as tarefas aos servidores para execução dos macroprocessos. Todos os servidores são responsáveis pelas atividades de controle dos processos que estão sob sua responsabilidade, porém, sem uma definição adequada e sem uma padronização dessas atividades.

Quanto ao processo de informação e comunicação na unidade também fica prejudicado, observa-se que a SNAPU atribuiu 64% da nota máxima para o quesito, mesmo com a ausência de padronização dos documentos produzidos pelos servidores. Não há padronização dos fluxos dos processos e dos documentos produzidos. Não há rotinas estabelecidas que indiquem como os fluxos de informação devem ser realizados na Secretaria, com exceção dos principais macroprocessos finalísticos.

Por último, com relação ao monitoramento, observa-se que a SNAPU atribuiu 60% da nota máxima para o quesito, mesmo com as seguintes observações:

- A operacionalização das transferências realizadas pela SNAPU é feita pela Caixa. Porém, o monitoramento das atividades da Caixa pela SNAPU é deficiente conforme ponto específico desse relatório;
- Como não há regulamentação, o monitoramento dos gestores em relação às atividades dos servidores do setor também não é normatizado.

Para garantir que os trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos sejam executados de forma objetiva, eficiente e padronizados foi solicitado, anexa a SA nº 201503570-002, o preenchimento do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QAC), pela SNAPU.

Pela análise do Questionário de Avaliação de Controles Internos (QAC), preenchido pela direção da SNAPU, confirma em grande parte os apontamentos da CGU em relação às fragilidades dos controles internos da SNAPU. Ao mesmo tempo, afirma que o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, no ano de 2014, ainda não estava implantado, e como é a base para as demais regulamentações, prejudica a elaboração dos normativos da Secretaria.

Por este questionário verifica-se que a SNAPU confirma que ainda não possui normativos, procedimentos e orientações formalmente estabelecidos para melhor desempenho de seus servidores, com exceção dos fluxogramas dos principais macroprocessos finalísticos. Alega dificuldades de conciliar as atividades de elaboração



dos normativos com as inúmeras demandas requeridas pela Secretaria. Ao mesmo tempo, sinaliza que dará início ao planejamento dos procedimentos internos.

De uma forma geral, o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QAC), preenchido pela direção da SNAPU, demonstrou que os elementos do sistema de controles internos da Secretaria envolvendo ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento são bastante frágeis e não atendem aos requisitos estipulados pelo TCU.

## **Causa**

A UJ não possui normativos, procedimentos e orientações formalmente estabelecidos e totalmente implementados para o desempenho das atribuições administrativas dos servidores, dificultando a distribuição de responsabilidades e a organização administrativa das funções. As atividades de controle interno estão sendo executadas informalmente e sem padronização.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 002529/2015/AECI/GM/MCIDADES a SNAPU se manifestou sobre o Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas – 2015:

*“Atualmente, esta UJ exerce o controle interno administrativo sobre suas atividades tendo como referência a estrutura de gestão definida em seu organograma funcional com ajustes, implementados para adequação de suas atividades frente à dinâmica das políticas públicas apoiadas pela Secretaria ao longo dos anos, desde sua criação.*

*Ainda que haja procedimentos de controle interno administrativo realizados segundo padrões pré-estabelecidos, como aqueles que tratam da tramitação de expedientes remetidos pelo Ministério Público, Polícia Federal, Polícia Civil e Defensoria Pública, que observam os termos do Mem. Circ. 0033/2014/GAB-MCIDADES (anexo), além de manuais que orientam a execução de ações, estes não se mostram suficientemente regulados em função da estrutura funcional atual.*

*Considerando esta questão, e no horizonte apresentado de implementação do Planejamento Estratégico do Ministério, esclarecemos que a Unidade deu início a um processo de planejamento de sua estrutura interna de gestão, e de seu organograma funcional, compatíveis com suas atribuições e com a execução das políticas públicas consolidadas no PPA. É, portanto, objetivo desta SNAPU que, a partir desta redefinição, construída como contribuição ao processo de planejamento estratégico do Ministério das Cidades, possam ser formalmente estabelecidas as atribuições de suas áreas administrativas, formalizando procedimentos e orientações para o cumprimento das funções dos servidores da unidade.”*

## **Análise do Controle Interno**

A CGU considera positiva a proposição da Secretaria de dar início ao planejamento da sistematização de procedimentos internos, e considera a implantação do Planejamento Estratégico do MCidades, que foi aprovado e entrou em vigor a partir da publicação da Portaria nº 726, de 21 de novembro de 2014, como um grande avanço para o exercício de 2015.

A manifestação da Unidade Examinada não elidiu o apontamento realizado e a constatação permanece para monitoramento no Plano de Providências Permanente..

## **Recomendações:**



Recomendação 1: Recomenda-se ao gestor que apresente um plano contendo medidas para a implantação de um sistema de controle interno administrativo da Unidade, com o detalhamento dos procedimentos a serem implantados. O plano deve estar alinhado com Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, devendo observar a definição adequada e padronizada de suas atividades, além de padronização dos documentos produzidos pelos servidores. Deve abarcar também os fluxos dos processos, definição dos responsáveis pela gestão de cada área e estabelecimento de normativos internos para a sistematização dos procedimentos administrativos.

### 1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

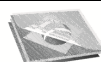
#### Funcionamento da estrutura administrativa da SNAPU diferente do Regimento Interno do Ministério

##### Fato

Na Tabelas 1, 2 e 3 a seguir são comparadas as competências/atribuições de cada Departamento componente da Estrutura Orgânica da SNAPU de acordo com as competências/atribuições apresentadas no Quadro A.1.3 – Informações sobre área ou subunidades estratégicas, do Relatório de Gestão – 2014, no Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Cidades, que foi atualizado com a publicação do Decreto nº 7.618, de 17 de novembro de 2011, e pela Portaria nº 227, de 4 de julho de 2003, e suas alterações, que dispõe sobre o Regimento Interno do Ministério das Cidades.

**Tabela 1 - Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos Prevenção de Riscos**

Quadro A.1.3	Decreto nº 4.665	Portaria nº 227
<i>Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos</i>	<i>Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos</i>	<i>Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos</i>
<p>- Apoiar, propor, coordenar, acompanhar e avaliar a implementação de normas, procedimentos e programas relacionados à regularização fundiária urbana;</p> <p>- Apoiar, acompanhar, propor e avaliar a implementação de normas, procedimentos e programas relacionados a conflitos fundiários no âmbito da Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos – CIMCFurb instituída pela Portaria Interministerial nº 17, de 27 de junho de 2014;</p> <p>- Apoiar a formulação e a implementação de políticas relacionados à prevenção de riscos de desastres naturais em áreas urbanas;</p> <p>- Realizar a gestão de termos de compromisso, contratos de repasse e outros instrumentos de repasse voltados às ações de</p>	<p>I - conceber, estabelecer e implementar normas e procedimentos relacionados aos processos de regularização fundiária urbana;</p> <p>II - elaborar diretrizes, normas e procedimentos para orientação das ações preventivas nas áreas urbanas de risco, bem como, os de fiscalização;</p> <p>III - formular e promover ações de universalização do uso da terra urbanizada;</p> <p>IV - formular e implementar programa, bem como, estabelecer critérios para a seleção, priorização e eleição dos investimentos em estados e municípios, voltados para a regularização fundiária, em consonância com a Secretaria Nacional de Habitação; e</p> <p>V - elaborar e propor diretrizes, normas, programas e procedimentos para</p>	<p>I - conceber, estabelecer e implementar normas e procedimentos relacionados a programa de apoio a regularização fundiária urbana;</p> <p>II - acompanhar a elaboração de diretrizes, normas e procedimentos para orientação das ações preventivas nas áreas urbanas de risco, bem como, os de fiscalização;</p> <p>III - formular e promover ações de universalização do uso da terra urbanizada;</p> <p>IV - dar acompanhamento às ações de regularização fundiária; e</p> <p>V - acompanhar a elaboração e propor diretrizes, normas, programas e procedimentos para reabilitação e reconversão de áreas urbanas, em cidades de médio e grande porte.</p>



<i>regularização fundiária e prevenção de riscos nos municípios brasileiros.</i>	<i>reabilitação e reconversão de áreas urbanas, em cidades de médio e grande porte.</i>	
--	---	--

Pela análise da Tabela 1 observa-se que atualmente (Quatro A.1.3) este Departamento executa apoio ao planejamento e execução de obras de contenção de encosta em áreas urbanas (PAC), apoio à Regularização Fundiária em áreas urbanas, e planejamento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos (cartas geotécnicas)

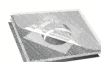
Entretanto, de forma exemplificativa vemos que o Decreto nº 4.665 incluiu como atribuições deste Departamento as ações de universalização do uso da terra urbanizada, priorização e eleição dos investimentos em estados e municípios, voltados para a regularização fundiária, em consonância com a Secretaria Nacional de Habitação, e elaborar e propor diretrizes, normas, programas e procedimentos para reabilitação e reconversão de áreas urbanas, em cidades de médio e grande porte.

Da mesma forma a Portaria nº 227 incluiu como atribuições deste Departamento as ações de formular e promover ações de universalização do uso da terra urbanizada, dar acompanhamento às ações de regularização fundiária, e acompanhar a elaboração e propor diretrizes, normas, programas e procedimentos para reabilitação e reconversão de áreas urbanas, em cidades de médio e grande porte.

As atribuições/competências definidas no Decreto nº 4.665 e na Portaria nº 227 e as apresentadas no Quadro A.1.3 do Relatório de Gestão – 2014 apresentam divergências substanciais, conforme exemplificado.

**Tabela 2 - Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano**

Quadro A.1.3	Decreto nº 4.665	Portaria nº 227
<b><i>Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano</i></b>	<b><i>Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano</i></b>	<b><i>Departamento de Planejamento Urbano</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoiar, propor, coordenar, acompanhar e avaliar a implementação de normas, procedimentos e programas relacionados ao planejamento urbano e metropolitano, considerando as variáveis da gestão e prevenção de riscos de desastres naturais em áreas urbanas;</li> <li>- Apoiar, acompanhar, propor e avaliar a implementação dos instrumentos de política urbana introduzidos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01);</li> <li>- Apoiar a formulação e a implementação de políticas e ações voltadas a reabilitação e requalificação de áreas urbanas;</li> <li>- Apoiar a formulação e a implementação de políticas e ações voltadas à promoção da acessibilidade em áreas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I - acompanhar o desempenho físico-financeiro das ações e programas da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, elaborando informações gerenciais para o processo de tomada de decisões; (Redação dada pelo Decreto nº 7.618, de 2011)</li> <li>II - administrar, operar e expandir o Sistema Nacional de Indicadores Urbanos, promovendo a sua disseminação;</li> <li>III - conceber, administrar, operar e alimentar os demais sistemas de monitoramento e avaliação da gestão e do planejamento urbano;</li> <li>IV - propor a elaboração, implementação e manutenção dos instrumentos de parcerias com os demais produtores de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I - acompanhar o desempenho físico-financeiro das ações e programas da Secretaria de Programas Urbanos, elaborando informações gerenciais para o processo de tomada de decisões;</li> <li>II – operar o Sistema Nacional de Indicadores Urbanos, promovendo a sua disseminação;</li> <li>III - operar os demais sistemas de monitoramento e avaliação da gestão e do planejamento urbano;</li> <li>IV - coordenar a elaboração, implementação e manutenção dos instrumentos de parcerias com os demais produtores de informações e os canais de comunicação com os usuários;</li> <li>V - estabelecer diretrizes, normas, procedimentos sistemáticos para o registro das</li> </ul>



<p>urbanas; - Realizar a gestão acordos de cooperação, convênios, contratos de repasse e outros instrumentos de repasse voltados às ações de planejamento urbano e metropolitano, acessibilidade e reabilitação urbana.</p>	<p>informações e os canais de comunicação com os usuários; V - estabelecer diretrizes, normas, procedimentos sistemáticos para o registro das informações sobre o uso e a ocupação do solo urbano; VI - propor a formulação de programas de apoio e capacitação técnicos a estados, Distrito Federal e municípios e organizações da sociedade civil para as ações de desenvolvimento institucional voltados para o planejamento e a gestão urbana, incluindo os instrumentos de manejo do uso do solo urbano, em consonância com o Estatuto da Cidade; VII - promover e avaliar o uso de novas tecnologias para o registro de uso e da ocupação do solo pelos municípios; VIII - articular ações com vistas ao programa de financiamento a estados, Distrito Federal e municípios para o desenvolvimento de sua capacidade de planejamento territorial; IX - elaborar proposições legislativas sobre matérias de competência da Secretaria de Programas Urbanos; IX - elaborar proposições legislativas sobre matérias de competência da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos; (Redação dada pelo Decreto nº 7.618, de 2011) X - propor diretrizes, programas e ações para promoção da acessibilidade arquitetônica e urbanística; (Incluído pelo Decreto nº 7.618, de 2011) XI - analisar e propor instrumentos para garantir a acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida; (Incluído pelo Decreto nº 7.618, de 2011) XII - implementar mecanismos para o financiamento das políticas públicas de acessibilidade arquitetônica e urbanística; (Incluído pelo Decreto nº 7.618, de 2011) XIII - promover e estimular estudos e pesquisas na área de acessibilidade arquitetônica e</p>	<p>informações sobre o uso e a ocupação do solo urbano; VI - propor a formulação de programas de apoio e capacitação técnicos a estados, Distrito Federal e municípios e organizações da sociedade civil para as ações de desenvolvimento institucional voltados para o planejamento e a gestão urbana, incluindo os instrumentos de manejo do uso do solo urbano, em consonância com o Estatuto da Cidade; VII - promover e avaliar o uso de novas tecnologias para o registro de uso e da ocupação do solo pelos municípios; VIII - articular ações com vistas ao programa de financiamento a estados, Distrito Federal e municípios para o desenvolvimento de sua capacidade de planejamento territorial; e IX - elaborar proposições legislativas sobre matérias de competência da Secretaria de Programas Urbanos.</p>
---	---	---

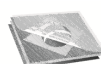




	<p><i>urbanística e desenho universal; (Incluído pelo Decreto nº 7.618, de 2011)</i></p> <p><i>XIV - estimular a incorporação dos critérios de acessibilidade arquitetônica e urbanística e desenho universal nos planos diretores municipais, planos diretores de transporte e trânsito, códigos de obras, códigos de postura, leis de uso e ocupação do solo, leis do sistema viário e estudos prévios de impacto de vizinhança, conforme a legislação e as normas técnicas brasileiras de acessibilidade; (Incluído pelo Decreto nº 7.618, de 2011)</i></p> <p><i>XV - difundir as normativas de acessibilidade arquitetônica e urbanística junto aos demais órgãos federais, aos órgãos municipais, estaduais e do Distrito Federal; e (Incluído pelo Decreto nº 7.618, de 2011)</i></p> <p><i>XVI - analisar e propor instrumentos para garantir a acessibilidade nos programas urbanos, em consonância com as políticas de acessibilidade, habitação, saneamento e mobilidade urbana, em articulação com o Conselho das Cidades. (Incluído pelo Decreto nº 7.618, de 2011)</i></p>	
--	--	--

Pela análise da Tabela 2 observa-se que atualmente (Quatro A.1.3) este Departamento apoia a elaboração e implementação de planos e projetos urbanos integrados de reabilitação e requalificação de áreas Urbanas, também apoia projetos de acessibilidade para pessoas com restrições de mobilidade e deficiência, o planejamento territorial e gestão urbana municipal e interfederativa, e o planejamento e monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos (SIMOU).

Entretanto, de forma exemplificativa vemos que o Decreto nº 4.665 incluiu como atribuições deste Departamento as ações de acompanhar o desempenho físico-financeiro das ações e programas da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, elaborando informações gerenciais para o processo de tomada de decisões; (Redação dada pelo Decreto nº 7.618, de 2011), administrar, operar e expandir o Sistema Nacional de Indicadores Urbanos, promovendo a sua disseminação, conceber, administrar, operar e alimentar os demais sistemas de monitoramento e avaliação da gestão e do planejamento urbano, propor a elaboração, implementação e manutenção dos instrumentos de parcerias com os demais produtores de informações e os canais de comunicação com os usuários, estabelecer diretrizes, normas, procedimentos sistemáticos para o registro das informações sobre o uso e a ocupação do solo urbano. Etc...



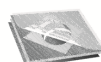


Da mesma forma a Portaria nº 227 incluiu como atribuições deste Departamento as ações de acompanhar o desempenho físico-financeiro das ações e programas da Secretaria de Programas Urbanos, elaborando informações gerenciais para o processo de tomada de decisões, operar o Sistema Nacional de Indicadores Urbanos, promovendo a sua disseminação, operar os demais sistemas de monitoramento e avaliação da gestão e do planejamento urbano, coordenar a elaboração, implementação e manutenção dos instrumentos de parcerias com os demais produtores de informações e os canais de comunicação com os usuários, estabelecer diretrizes, normas, procedimentos sistemáticos para o registro das informações sobre o uso e a ocupação do solo urbano, propor a formulação de programas de apoio e capacitação técnicos a estados, Distrito Federal e municípios e organizações da sociedade civil para as ações de desenvolvimento institucional voltados para o planejamento e a gestão urbana, incluindo os instrumentos de manejo do uso do solo urbano, em consonância com o Estatuto da Cidade, promover e avaliar o uso de novas tecnologias para o registro de uso e da ocupação do solo pelos municípios, articular ações com vistas ao programa de financiamento a estados, Distrito Federal e municípios para o desenvolvimento de sua capacidade de planejamento territorial, elaborar proposições legislativas sobre matérias de competência da Secretaria de Programas Urbanos.

As atribuições/competências definidas no Decreto nº 4.665 e na Portaria nº 227 e as apresentadas no Quadro A.1.3 do Relatório de Gestão – 2014 apresentam divergências substanciais, conforme exemplificado.

**Tabela 3 - Departamento de Apoio à Gestão Municipal e Territorial**

Quadro A.1.3	Decreto nº 4.665	Portaria nº 227
<i>Departamento de Apoio à Gestão Municipal e Territorial</i>	<i>Departamento de Apoio à Gestão Municipal e Territorial</i>	<i>Departamento de Apoio à Gestão Municipal e Territorial</i>
<p>- Apoiar a formulação e a implementação de políticas e ações voltadas à promoção da acessibilidade em áreas urbanas;</p> <p>- Realizar a gestão acordos de cooperação, convênios, contratos de repasse e outros instrumentos de repasse voltados às ações de planejamento urbano e metropolitano, acessibilidade e reabilitação urbana;</p> <p>- Realizar ações de capacitação e formação em planejamento urbano e metropolitano, acessibilidade e reabilitação urbana.</p> <p>- Executar atividades necessárias à contratação das transferências realizadas por meio de Contratos de Repasse ou Termos de Compromisso (geração de minuta de empenho no SICONV, solicitação e acompanhamento junto à CEF);</p> <p>- Executar ações necessárias à celebração das transferências diretas (Convênios, Termos de Execução Descentralizada,</p>	<p>I - propor medidas no sentido de aprimorar os modelos de gestão para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;</p> <p>II - incentivar e promover a formação de fóruns metropolitanos para a formulação de políticas específicas destinadas às áreas metropolitanas;</p> <p>III - avaliar qualitativa e quantitativamente os resultados alcançados pelos programas e ações empreendidos;</p> <p>IV - formular e implementar programa de apoio e capacitação técnicos para o desenvolvimento institucional dos municípios, incluindo a proposição de instrumentos adequados ao seu planejamento territorial;</p> <p>V - conceber e implementar programas, bem como, estabelecer critérios para a seleção, priorização e eleição para os investimentos a fundo perdido e oriundos das demais fontes financiadoras, voltados</p>	<p>I-articular propostas para aprimoramento dos modelos de gestão para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro regiões;</p> <p>II - apoiar a promoção e formação de fóruns metropolitanos para a formulação de políticas específicas destinadas às áreas metropolitanas;</p> <p>III - avaliar qualitativa e quantitativamente os resultados alcançados pelos programas e ações empreendidos;</p> <p>IV - formular e implementar programa de apoio e capacitação técnica para o desenvolvimento institucional dos municípios, incluindo a proposição de instrumentos adequados ao seu planejamento territorial;</p> <p>V - conceber e implementar programas, bem como, estabelecer critérios para a seleção, priorização e eleição para os investimentos a fundo perdido e oriundos das demais fontes financiadoras, voltados</p>



<p>Aditivos);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Registrar e atualizar as transferências diretas nos Sistemas SIAFI e SICONV;</li> <li>- Solicitar orçamento e financeiro para as transferências (voluntárias e obrigatórias);</li> <li>- Solicitar e controlar empenho e pagamento dos contratos de repasse pela mandatária;</li> <li>- Monitorar a execução financeira no SICONV e analisar financeiramente as prestações de contas parciais e finais de convênios e similares celebrados diretamente pela SNAPU;</li> <li>- Instaurar Tomada de Contas Especial para convênios, quando for o caso;</li> <li>- Monitorar, manter e apresentar sugestões de aprimoramento do Banco de Dados Corporativo;</li> <li>- Realizar levantamentos de informações gerenciais sobre os instrumentos de transferências (Convênios, Contratos de Repasse, Termos de Compromisso, Termos de Execução Descentralizada);</li> <li>- Coordenar e consolidar o texto para o PPA, monitoramento e avaliação;</li> <li>- Monitorar, avaliar e consolidar o texto para a LOA;</li> <li>- Consolidar a revisão da proposta de texto para a Mensagem Presidencial;</li> <li>- Coordenar, consolidar e revisar o texto para PCPR;</li> <li>- Coordenar, consolidar e revisar o texto para o Relatório de Gestão;</li> <li>- Participar e gerir os Planos de Providências Permanentes - PPP no âmbito da SNAPU;</li> <li>- Controlar e consolidar respostas às demandas de órgãos de controle interno e externo;</li> <li>- Atestar tarifas de prestação de serviços da mandatária da união; Controlar os limites orçamentários e financeiros da Secretaria;</li> <li>- Demandar à SPOA, as necessidades de orçamento e financeiro da Secretaria;</li> <li>- Executar os procedimentos relacionados a diárias e</li> </ul>	<p>para o desenvolvimento urbano do município ou território;</p> <p>VI - incentivar e promover modelos de gestão para o estabelecimento de parcerias e consorciamento entre municípios; e</p> <p>VII - incentivar e promover ações com vistas à gestão participativa.</p>	<p>para o desenvolvimento urbano do município ou território;</p> <p>VI - incentivar e promover modelos de gestão para o estabelecimento de parcerias e consorciamento entre municípios; e</p> <p>VII - incentivar e promover ações com vistas à gestão participativa.</p>
--	---	---



<p><i>passagens - SCDP (cotações, empenhos, pagamentos de diárias e controle e ateste dos pagamentos à empresa prestadora de serviços);</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Realizar Conformidade de registro de gestão;</i></li> <li>- <i>Atualizar o Rol de responsáveis no SIAFI;</i></li> <li>- <i>Ações relativas ao Desenvolvimento Institucional das Cidades.</i></li> </ul>		
---	--	--

Pela análise da Tabela 3 observa-se que atualmente (Quatro A.1.3) este Departamento executa da gestão de convênios e termos de execução descentralizada, ações de execução orçamentária e financeira de termos de compromisso e contratos de repasse, planejamento e execução orçamentária e financeira da SNAPU, e monitoramento e avaliação da execução das ações da SNAPU.

Entretanto, de forma exemplificativa vemos que o Decreto nº 4.665 e igualmente a Portaria nº 227 incluem como atribuições deste Departamento as ações de propor medidas no sentido de aprimorar os modelos de gestão para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, incentivar e promover a formação de fóruns metropolitanos para a formulação de políticas específicas destinadas às áreas metropolitanas, avaliar qualitativa e quantitativamente os resultados alcançados pelos programas e ações empreendidos, formular e implementar programa de apoio e capacitação técnicos para o desenvolvimento institucional dos municípios, incluindo a proposição de instrumentos adequados ao seu planejamento territorial, conceber e implementar programas, bem como, estabelecer critérios para a seleção, priorização e eleição para os investimentos a fundo perdido e oriundos das demais fontes financiadoras, voltados para o desenvolvimento urbano do município ou território, incentivar e promover modelos de gestão para o estabelecimento de parcerias e consorciamento entre municípios, e incentivar e promover ações com vistas à gestão participativa.

As atribuições/competências definidas no Decreto nº 4.665 e na Portaria nº 227 e as apresentadas no Quadro A.1.3 do Relatório de Gestão – 2014 apresentam divergências substanciais, conforme exemplificado.

O Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Cidades, foi atualizado com a publicação do Decreto nº 7.618, de 17 de novembro de 2011, onde foi introduzida uma nova temática de atuação no âmbito da Secretaria: a promoção da acessibilidade arquitetônica e urbanística, com ênfase na pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Comparando as atribuições e competências estabelecidas para cada Departamento no Quadro A.1.3 – Informações sobre área ou subunidades estratégicas da SNAPU, com as dispostas no Decreto nº. 4665, de 03 de abril de 2003, observa-se que houve supressões, acréscimos e alterações de grande vulto nos atribuições e competências dos três departamentos que compõem a estrutura da SNAPU. As competências de cada Departamento, instituídas no Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003, não estão sendo respeitadas pela alta administração.



Comparando as atribuições e competências estabelecidas para cada Departamento no Quadro A.1.3 – Informações sobre área ou subunidades da SNAPU, com as dispostas na Portaria nº 227, de 4 de julho de 2003, e suas alterações, que dispõe sobre o Regimento Interno do Ministério das Cidades, observa-se que há neste normativo uma estrutura orgânica e de atribuições/competência divergente em grande parte da atualmente estabelecida.

O Regimento Interno do Ministério das Cidades apresenta uma estrutura para a SNAPU que não representa a atual estrutura estabelecida, e portanto, não guarda a correspondente relação de competências entre os departamentos e suas atribuições, conforme pode ser verificado no organograma atual da SNAPU.

A não regulamentação da nova estrutura administrativa, estabelecida informalmente, inviabiliza o desenvolvimento de normativos, processos, procedimentos e orientações para o desempenho das atribuições administrativas dos servidores, dificultando a distribuição de responsabilidades e a organização administrativa das funções. Esta informalidade da nova estrutura administrativa dificulta a execução de um controle interno administrativo eficiente e impacta diretamente na avaliação do mesmo.

### **Causa**

Alteração informal da estrutura da SNAPU com a definição de novas atribuições para suas Diretorias sem alteração dos dispositivos legais regulamentadores.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 002529/2015/AECI/GM/MCIDADES a SNAPU se manifestou sobre o Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas – 2015:

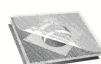
*“A UJ, como informado, desempenha suas atividades tendo como referência a estrutura de gestão definida em seu organograma funcional com ajustes, implementados para adequação de atividades frente à dinâmica das políticas públicas apoiadas pela Secretaria ao longo dos anos, desde sua criação. Adicionalmente, esclarecemos que a redefinição de sua estrutura interna de gestão e de seu organograma funcional, construída como contribuição ao processo de planejamento estratégico do Ministério das Cidades, se dá no âmbito da execução do Projeto 25/2014/EP/SE - Revisão da Estrutura Organizacional do Ministério Das Cidades, que integra o Portfólio de Projetos Estratégicos, e é gerenciado pela Secretaria Executiva do MCidades, Isto posto, esclarecemos que esta SNAPU tem trabalhado em uma proposta de reestruturação em sua Unidade, a qual tão logo seja concluída será encaminhada à Secretaria Executiva para providências. Quanto a alterações de dispositivos legais regulamentadores, não estão entre as competências desta Secretaria.”*

### **Análise do Controle Interno**

A nova estrutura administrativa, já estabelecida informalmente, deve ser regulamentada, com as devidas alterações a serem realizadas no Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003 e na Portaria nº 227, de 4 de julho de 2003, para que a SNAPU possa desenvolver os novos organogramas (com atribuições dos servidores), normativos e procedimentos para a atuação funcional dos servidores nos diversos fluxos operacionais.

A manifestação da Unidade Examinada não elidiu o apontamento realizado e a constatação permanece para monitoramento no Plano de Providências Permanente.

### **Recomendações:**



Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria que encaminhe, às instâncias superiores do Ministério das Cidades, proposta de reestruturação do Decreto nº. 4665, de 03 de abril de 2003, e da Portaria nº 227, de 4 de julho de 2003, em conformidade com o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, de modo que haja a elaboração de um documento que seja compatível com a demanda de trabalho requerida para as diferentes Diretorias da SNAPU, ou seja, com as atuais atribuições/competências exercidas pelas diferentes diretorias.

## 2 GESTÃO OPERACIONAL

### 2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

#### 2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

##### 2.1.1.1 INFORMAÇÃO

###### Resultados quantitativos e qualitativos

###### Fato

Quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015, de responsabilidade da SNAPU, verificou-se que a Unidade participa da implementação de três Programas Temáticos integrantes do atual Plano Plurianual – PPA 2012-2015: o Programa 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, o Programa 2054 – Planejamento Urbano e o Programa 2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Para tanto, a Secretaria é responsável por vinte e sete metas do PPA 2012-2015, distribuídas em seis Objetivos: o Objetivo 0169 do Programa 2040, destinado à promoção de ações de prevenção de desastres; os Objetivos 1003, 0321, 0322 e 0324 do Programa de Planejamento Urbano; e o Objetivo 0565 do Programa 2064, que se destina à Prevenir a violação de direitos humanos nas ações de desenvolvimento urbano.

Em relação aos objetivos da SNAPU estabelecidos no PPA 2012-2015, os quadros a seguir, cujas informações foram extraídas do Relatório de Gestão, demonstram o que foi executado em relação ao previsto.

###### Programa 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres

**Objetivo 0169: Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais**

*Tabela: execução objetivo 0169*

META PREVISTA	EXECUTADO EM 2014 (R\$)	EXECUÇÃO ATÉ 2014 (R\$)	% EXECUTADO
Contratar R\$ 9 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações recorrentes em áreas urbanas	-	9,88	109,78



Elaboração de cartas geotécnicas de aptidão à ocupação urbana nos municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos (Nacional)	57	96	90,56
---	----	----	-------

Fonte: Relatório de Gestão

### Metas qualitativas

Estruturação do sistema de monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos
Executar intervenções de drenagem e controle de cheias e de erosões marítimas e fluviais em municípios suscetíveis a inundações e enxurradas
Investir na elaboração de planos e projetos e execução de obras de contenção de encostas nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a deslizamentos em ambiente urbano
Investir na elaboração de planos e projetos e execução de obras para a implantação e o aprimoramento da gestão de recursos hídricos em regiões suscetíveis à seca
Promover intervenções emergenciais de prevenção de desastres em situações de risco iminente
Realizar o monitoramento da ocupação urbana nos municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos

Fonte: Relatório de Gestão

## Programa 2054 – Planejamento Urbano

**Objetivo 1003: Promover a acessibilidade universal em áreas urbanas e edificações, eliminando barreiras arquitetônicas e urbanísticas, como forma de garantir o exercício pleno e equitativo dos direitos**

*Tabela: execução objetivo 1003*

META PREVISTA	EXECUTADO EM 2014 (R\$)	EXECUÇÃO ATÉ 2014 (R\$)	% EXECUTADO
Apoiar a implantação de 8.000 km de calçadas acessíveis em municípios com mais de 20.000 habitantes visando à remoção de barreiras urbanísticas e arquitetônicas e a garantia da acessibilidade universal para pessoas com restrição de mobilidade e deficiência.	8000	867,00	10,84

Fonte: Relatório de Gestão

**Objetivo 0321: Promover transformações urbanísticas estruturais em territórios de especial interesse em áreas urbanas para efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade por meio de projetos**

Nesse objetivo foram definidas as seguintes metas qualitativas:

*Quadro: Metas qualitativas 0321*

Desenvolvimento de projetos de parques e áreas verdes de domínio público ou projetos urbanos em áreas de preservação permanente (APP) ou áreas urbanas de valor histórico, paisagístico e cultural em municípios pertencentes aos Grupos 1 e 2 do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e em municípios que possuam áreas de expansão urbana e/ou de mananciais, bem como áreas de preservação permanente (APPs) ameaçadas de ocupação irregular.
Desenvolvimento de projetos integrados de reabilitação urbana que promovam o desenvolvimento





social e econômico em municípios que integrem o Grupo 1 do PAC, possuam conjunto ou sítios históricos protegidos no âmbito do Patrimônio Cultural, estejam em área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional ou estejam localizados em costas marítimas ou fluviais.

Implementação de ações de ordenamento territorial em municípios da orla marítima e municípios da orla de rios federais, no âmbito do Projeto Orla.

Fonte: Relatório de Gestão

### **Objetivo 0322: Promover a implementação de instrumentos de planejamento urbano municipal e interfederativo para o desenvolvimento urbano sustentável com redução de desigualdades sociais**

Elaboração de Planos de Expansão Urbana em municípios que tenham áreas de expansão urbana previstas no Plano Diretor

Instituição de planos de desenvolvimento urbano integrado em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas com gestão consorciada, selecionadas entre as metrópoles da hierarquização estabelecida pelo estudo Região de Influência das Cidades 2007 (REGIC) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Construção de subsídios técnicos para formulação de Política Ambiental em Áreas Urbanas.

Elaboração do Plano Diretor nos municípios com obrigatoriedade legal para sua elaboração, conforme artigo 41 da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Implementar o Programa Nacional para Cidades Sustentáveis (Brasil + 20).

Regulamentação complementar do Estatuto da Cidade e de marco jurídico sobre gestão territorial interfederativa

Regulamentação de conjunto de instrumentos de gestão do solo urbano - prioritariamente Zonas Especiais de Interesse Social, Outorga Onerosa do Direito Construir, Operação Urbana Consorciada, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, IPTU Progressivo no Tempo, desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública e Estudo de Impacto de Vizinhança - para o cumprimento da função social da propriedade em municípios com maiores carências urbanas, integrantes dos Grupos 1 e 2 do Programa de Aceleração do Crescimento e que possuam empreendimento habitacional enquadrado no Programa Minha Casa Minha Vida

### **Objetivo 0324: Promover a regularização fundiária urbana como forma de ampliação do acesso à terra urbanizada e de redução da pobreza urbana, combinando ações de fortalecimento institucional e de implementação de processos de regularização fundiária urbana**

Adequação aos novos dispositivos legais das normas de serviços extrajudiciais para o registro da regularização fundiária urbana.

Ampliação do Programa Papel Passado para intensificar a regularização fundiária urbana em cidades irregulares da Amazônia Legal inseridas no Programa Terra Legal que contenham áreas do INCRA/MDA e da SPU/MPOG e em assentamentos irregulares de baixa renda situados em municípios pertencentes ao Grupo 1 do Programa de Aceleração do Crescimento, com presença de favelas e loteamentos irregulares em seus territórios ou que possuam ações de urbanização de assentamentos precários.

Elaboração do plano nacional de regularização fundiária urbana

Instituição de programas estaduais e municipais de regularização fundiária urbana nos municípios da Amazônia Legal inseridos no Programa Terra Legal que contenham áreas do INCRA/MDA e da SPU/MPOG e aqueles pertencentes ao Grupo 1 do Programa de Aceleração do Crescimento, com presença de favelas e loteamentos irregulares em seus territórios ou que possuam ações de urbanização de assentamentos precários.

Regularização fundiária urbana em imóveis da União geridos pela Secretaria do Patrimônio da União.

Fonte: Relatório de Gestão

### **Programa 2064: Promoção e Defesa dos Direitos Humanos**

#### **Objetivo 0565: Prevenir a violação de direitos humanos nas ações de desenvolvimento urbano**



Estruturação de instância nacional para monitoramento dos direitos humanos nas ações de desenvolvimento urbano
Incentivar instâncias locais para prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, por meio de ações de articulação, pesquisa, monitoramento e capacitação.
Regulamentação de medidas e procedimentos para a conduta do reassentamento de famílias atingidas por intervenções urbanas de modo a garantir os direitos humanos

No que tange às metas quantitativas, verifica-se que, à exceção da meta *Apoiar a implantação de 8.000 km de calçadas acessíveis em municípios com mais de 20.000 habitantes visando à remoção de barreiras urbanísticas e arquitetônicas e a garantia da acessibilidade universal para pessoas com restrição de mobilidade e deficiência* referente ao **Objetivo 1003**, os resultados estão sendo atingidos adequadamente.

Quanto às dificuldades da UJ para o cumprimento dessa meta, foi informado no Relatório de Gestão que esta atingiu em 2014 apenas 10% do que deveria atender até de 2012 a 2015. Solicitamos, por meio da SA 201503570/005, que a UJ apresentasse a previsão de cumprimento da meta até 2015, tendo em vista os problemas, relatados pela Unidade, referente às cláusulas suspensivas existente nas contratações. Neste aspecto a SNAPU manifestou que *Os projetos empenhados em 2014 estão em fase de contratação pela instituição mandatária. Estima-se que, com este investimento das emendas parlamentares, será possível a execução de obras para produção de aproximadamente 60 Km de calçadas acessíveis.* Considerando que não há previsão de novos recursos discricionários para a ação 10T2, além daqueles já previstos para apoio à elaboração de projetos, feito por meio da Chamada Pública (Portaria 715/2014), os avanços no âmbito desta ação para alcance da meta ainda em 2015 serão limitados, mesmo que novas intervenções em calçadas acessíveis sejam apoiadas por meio de emendas parlamentares. Neste cenário, entende-se que ainda que sejam solucionados os motivos geradores das cláusulas suspensivas, isto não implicará em significativo avanço para alcance da meta.

Assim, verifica-se que o insuficiente aporte de recursos não permitirá o atingimento da meta, prejudicando o cumprimento do PPA 2012-2015. Ainda que o contingenciamento seja um problema fora do alcance da SNAPU, ressalta-se que a Unidade, em que pese seus esforços, não logrou alternativas que pudessem minimizar o descumprimento. Assim, a previsão de atingimento da meta nos 4 anos do PPA é de apenas 11%.

Da análise dos quadros acima verifica-se, em relação aos objetivos e suas respectivas metas qualitativas, as análises que se seguem:

Quanto ao **Objetivo 0169 (Programa 2040) Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais**, a Secretaria informou que o objetivo concretiza as ações governamentais constantes do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, lançado em meados de 2012 pela Presidenta da República. Neste plano estão incluídos os eixos de prevenção, que contemplam obras de drenagem para prevenção de cheias e de contenção de encostas e o de mapeamento, que inclui a elaboração das cartas geotécnicas de aptidão à urbanização e de resposta aos desastres naturais.



A Unidade relatou que busca-se promover a prevenção de desastres de modo articulado com as políticas de desenvolvimento urbano, de uso e ocupação do solo e de gestão das respectivas bacias hidrográficas. Neste aspecto estão sendo realizados estudos e intervenções que envolvem os eventos de deslizamentos de encostas, enxurradas, erosões marítimas e fluviais, e enchentes recorrentes em áreas urbanas. As intervenções estruturais abrangem obras de engenharia e de recuperação ambiental, incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, sob gestão do Ministério das Cidades e do Ministério da Integração Nacional.

No que tange ao Ministério das Cidades, é de sua responsabilidade apoiar a elaboração de estudos e projetos e a execução de intervenções de drenagem e controle de cheias em municípios suscetíveis a inundações e enxurradas; o investimento na elaboração de planos e projetos e execução de obras para implantação e o aprimoramento da gestão de recursos hídricos em regiões suscetíveis à seca; a promoção de intervenções emergenciais de prevenção de desastres em situações de risco iminente; e a prevenção de deslizamentos de encostas em áreas urbanas.

Essa última trata-se da execução de obras de contenção de encostas em áreas de alto risco de deslizamentos, associada à remoção de moradias quando necessária para implantação das obras. A ação é complementada com o apoio para execução de planos municipais de redução de riscos - que envolvem o mapeamento de risco, a definição de prioridades e a elaboração da concepção das intervenções de segurança mais adequadas para as áreas de risco prioritárias – e para a elaboração de projetos básicos de intervenções de contenção de encostas. As intervenções estruturais de drenagem urbana devem privilegiar preferencialmente as soluções de redução, retardamento e amortecimento do escoamento das águas pluviais, baseadas em estudos de alternativas que contemplem aspectos técnicos, econômicos e ambientais.

Assim, foi informado que em dezembro de 2014, no âmbito do PAC 2, o montante de investimentos em manejo de águas pluviais totalizava R\$ 9,88 bilhões, equivalentes a 125 contratos, beneficiando 83 municípios. Desse valor contratado, R\$ 8,08 bilhões correspondem a contratações com recursos do Orçamento Geral da União - OGU e R\$ 1,80 bilhão a financiamentos (empréstimos públicos). Do valor total contratado, R\$ 755,6 milhões (7 empreendimentos) foram contratados em 2014, R\$ 2,94 bilhões foram contratados em 2013, para execução de 21 empreendimentos; R\$ 2,64 bilhões foram contratados em 2012, para a execução de 26 empreendimentos, e R\$ 3,54 bilhões contratados em 2011, para execução de 71 empreendimentos. Além disso, até dezembro de 2014, do montante total de recursos da carteira de investimentos contratados, 48 empreendimentos foram iniciados em 2014 (R\$ 778,8 milhões); 76 empreendimentos estavam em fase de obras (R\$ 4,21 bilhões) e 3 empreendimentos haviam sido concluídos.

Já na dimensão do planejamento urbano, está prevista a montagem de um sistema de monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos. Até 31 de dezembro de 2014, 86 cartas geotécnicas de aptidão à urbanização encontravam-se em elaboração em municípios críticos a esses desastres naturais. Segundo a UJ, as cartas consistem em um instrumento de planejamento urbano que define, segundo características geológicas e geomorfológicas do município, áreas aptas ou impróprias para a ocupação permanente. Na Ação de Contenção de Encostas, a carteira de empreendimentos contabiliza um valor de repasse de R\$ 2,3 bilhões, referente a 137 empreendimentos contratados. Até 31 de dezembro de 2014, 90% dos



termos de compromisso desta carteira foram iniciados, sendo que o restante encontra-se na fase de elaboração de projetos ou de preparação de processos licitatórios.

No âmbito do Ministério da Integração – MI, o objetivo visa promover ações preventivas à segurança da população em situações de riscos e desastres no âmbito nacional, com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos. As ações do Programa objetivam promover a gestão sustentável da drenagem com ações estruturais e não estruturais dirigidas à recuperação de áreas úmidas, à prevenção, ao controle e à minimização dos impactos provados por fatos climáticos e ação antrópica gerando enchentes urbanas e ribeirinhas e problemas de macrodrenagem, bem como, o controle dos efeitos da dinâmica marítima na zona costeira.

Em relação às dificuldades encontradas, a UJ informou que a operacionalização deste Objetivo relaciona-se aos desafios na implementação do PAC, *como i) problemas de gestão por parte de estados e municípios; ii) deficiências nos projetos de engenharia; iii) licenciamento ambiental e titularidade das áreas e iii) licitação. Tendo em vista a resolução ou amenização desses obstáculos, busca-se a intensificação do monitoramento dos empreendimentos contratados.*

Além disso, a Unidade afirmou ter aperfeiçoado os procedimentos para seleção de propostas, exigindo a necessidade de apresentação e análise expedita do projeto básico de engenharia alvo da intervenção pelo Ministério das Cidades para a seleção do empreendimento, o que permite a identificação de propostas mais atualizadas, em estágio mais avançado de planejamento e com concepções técnicas adequadas. Quanto às licitações, o Ministério das Cidades, para além do apoio financeiro, tem oferecido apoio institucional aos Estados e Municípios no planejamento e implementação das ações de saneamento, por meio de cursos de capacitação aos agentes do setor.

Consideramos essas medidas importantes para o melhor andamento dos contratos e indicamos a necessidade de manter constante acompanhamento e monitoramento.

Quanto a meta **Estruturação do sistema de monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos** a UJ informou que a atividade de Monitoramento usa ferramentas e metodologias de sensoriamento remoto cuja periodicidade programada para o monitoramento dependerá dos recursos repassados para a atividade (até o momento – 2012-2013-2014 – não teve destinação orçamentária suficiente para estruturar e implementar a atividade, de modo que a SNAPU está implementando suas atividades à medida das disponibilidades orçamentárias).

*Assim, no âmbito da SNAPU foi promovida a reforma do espaço físico e promovidas licitações para aquisição de hardwares e softwares especializados para execução da tarefa (ambos os processos foram finalizados e os produtos licitados recebidos). Ressalte-se que a implantação do referido laboratório é projeto estratégico do Ministério das Cidades ("Implantação do LACAU – Laboratório de Análise Científica Aplicada ao Urbanismo"). (...) A ação 20NN que daria suporte à implantação do LACAU teve seus recursos integralmente direcionados à elaboração de Cartas Geotécnica, ficando prejudicada a disponibilidade orçamentária para o LACAU.*

Foi informado também pela SNAPU que a meta **Realizar o monitoramento da ocupação urbana nos municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e**

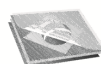


**deslizamentos** possui relação direta com a meta "Estruturação do sistema de monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos", cuja análise detalha as estratégias de implantação do Sistema de Monitoramento da Ocupação Urbana (SIMOU) e seu laboratório. E que, *neste ponto valem as mesmas observações apresentadas no item anterior (Meta: Estruturação do sistema de monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos). Conforme comentado, após a estruturação e operacionalização do Sistema de Monitoramento da Ocupação Urbana, a atividade de mapeamento terá como produto os mapas de monitoramento que serão encaminhados sazonalmente às prefeituras municipais para que, na qualidade de responsável constitucional pelo ordenamento do território urbano, possa tomar as medidas cabíveis ao controle da expansão e ocupação de áreas de riscos de desastres.*

No que se refere à priorização das cartas geotécnicas, solicitamos na SA 201503570/005 que a UJ justificasse essa opção de investimento. Em resposta a SNAPU manifestou que a Ação 20NN é uma ação prioritária do governo federal. Consideramos que, dado o enfrentamento de cortes de recursos e contingenciamento sofridos pela Unidade, a resposta da Unidade foi insuficiente para esclarecer a priorização, tendo em vista a dimensão estratégica do LACAU, também financiado com recursos da Ação 20NN.

Em relação à meta **Elaboração de cartas geotécnicas de aptidão à ocupação urbana nos municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos** a SNAPU informou que até 2014 foi consolidada a metodologia de elaboração de cartas geotécnicas de aptidão à urbanização, instrumento de gestão territorial que define, segundo características geológicas e geomorfológicas do município, seus setores seguros para ocupação. Segundo a Secretaria *No ano de 2014 foram contratadas cartas geotécnicas de aptidão à urbanização para 57 municípios dos Estados da Bahia (1), Espírito Santo (2), Minas Gerais (15), Paraná (6), Pernambuco (4), Rio de Janeiro (13), Rio Grande do Sul (3), São Paulo (13), por meio de Termos de Execução Descentralizada firmados com a CPRM – Serviço Geológico do Brasil, a Universidade Federal de Pernambuco e a Universidade Federal do ABC. Neste ano foram finalizadas as seguintes cartas geotécnicas de aptidão à urbanização: para os municípios de Igrejinha (RS) e Ipojuca (PE), objetos de Termos de Cooperação de 2012 firmados com as Universidades Federais do Rio Grande do Sul e de Pernambuco; para os municípios de Gaspar, Luis Alves, Antônio Carlos, Palhoça e Ilhota (SC), objetos de Termo de Cooperação firmado em 2013 com a Universidade Federal de Santa Catarina; e para os municípios de Teresópolis, Nova Friburgo, Petrópolis, Barra Mansa e Itaperuna, elaboradas pelo Departamento de Recursos Minerais do Governo do Estado do Rio de Janeiro – DRM, de forma autônoma e com recursos próprios. Para o ano de 2015 estão previstas contratações de 10 cartas remanescentes para o cumprimento da Meta de elaboração de 106 cartas geotécnicas de aptidão à urbanização previstas no PPA 2012 – 2015, mais 40 cartas que serão um incremento à Meta, totalizando uma previsão de contratação de 50 cartas geotécnicas de aptidão à urbanização no ano.*

Destaca-se que esta meta foi priorizada pelo Ministério das Cidades, inclusive esvaziando recursos de outras ações e de outros projetos. Em questionamento por meio da SA 201503570/005, no seu item 5 sobre essa priorização e o impacto no cumprimento do PPA, a Unidade se limitou a informar que a Ação 20NN, onde são financiadas as cartas, é prioritária para o governo federal. Considerando que as cartas foram priorizadas, inclusive na própria destinação dos recursos da Ação, deixando de lado atividades importantes como o LACAU, compreendemos que o esclarecimento da UJ é insuficiente, uma vez que a meta quantitativa das cartas foi, inclusive, superada.





Além disso, a Unidade não abordou o impacto dessa decisão de gestão no cumprimento do PPA 2012-2015. Compreendemos que a priorização é uma decisão de gestão, no entanto, tendo em vista a superação da meta, aliada ao forte contingenciamento sofrido pela SNAPU é necessário esclarecer as alterações nas metas do PPA vigente.

A Meta **Investir na elaboração de planos e projetos e execução de obras de contenção de encostas nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a deslizamentos em ambiente urbano** tem como referência a elaboração de planos, projetos e execução de obras de contenção de encostas selecionadas pelo PAC para municípios críticos. A Unidade relatou que em 2014 foi efetuada a contratação do termo de compromisso relativo à desocupação de áreas de alto risco de deslizamentos de encostas no Município de Petrópolis/RJ, segundo a UJ, essa seleção beneficia 1.000 famílias que se encontram em área de risco muito alto com o valor de repasse de R\$ 75 milhões, tendo sido já iniciada. Foi realizada também a seleção de projetos e obras para municípios do Estado do Espírito Santo com previsão de contratação para 2015. *Dessa forma, os resultados alcançados entre 2011 a 2014 para esta Ação acusam a contratação de 137 operações, representando um valor de R\$ 2,3 bilhões que beneficiam 89 municípios de 10 estados. Ao todo, 131 operações encontram-se em andamento, o que representa 96% da quantidade de operações e 90% em recursos financeiros contratados. Cumpre informar que, desse conjunto, 27 operações foram concluídas. O valor desembolsado financeiro acumulado, por sua vez, correspondeu a R\$ 320 milhões. Houve avanços na execução física dos empreendimentos relacionados à contenção de encostas, a partir da capacitação interna da equipe, realizada por meio de reuniões periódicas e do apoio técnico aos tomadores (prefeituras) na realização de videoconferências e reuniões presenciais.*

Em relação ao **Objetivo 0321 Promover transformações urbanísticas estruturais em territórios de especial interesse em áreas urbanas para efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade por meio de projetos urbanos integrados** a UJ manifestou que *a implantação de projetos urbanos integrados com o objetivo de promover transformações urbanísticas estruturais é uma atividade que demanda um grande volume de recursos, além de visão urbana estratégica na escolha e concepção dos projetos. No entanto, ao longo dos anos, o volume de recursos a fundo perdido destinados a consecução desse tipo de atividade tem sido insuficiente para promover a execução de obras realmente estruturantes. Considerando esse quadro, a UJ buscou pautar sua atuação no tema em três eixos:*

- a) Estruturação de modelos alternativos de financiamento para grandes intervenções que considerem a possibilidade de parcerias com a iniciativa privada;*
- b) Produção de informações, capacitação de entes federados e assistência técnica para elaboração e qualificação de projetos; e*
- c) Qualificação de pequenas intervenções em áreas públicas, em especial praças e espaços de uso coletivo da população em cidades de menor porte, viabilizadas através de emendas parlamentares de baixo valor.*

Para a Meta **Desenvolvimento de projetos integrados de reabilitação urbana que promovam o desenvolvimento social e econômico em municípios que integrem o Grupo 1 do PAC, possuam conjunto ou sítios históricos protegidos no âmbito do Patrimônio Cultural, estejam em área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional ou estejam**





**localizados em costas marítimas ou fluviais**, a UJ relatou que durante o ano de 2014, optou-se por uma estratégia de fomento à utilização do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas como a principal forma de viabilizar projetos integrados de reabilitação urbana de grande porte e que a principal ação para materializar essa estratégia foi a conclusão das discussões (iniciadas em 2012) seguida da publicação da Instrução Normativa nº 33 (DOU Nº 245, de 18 de dezembro de 2014, seção 1, fls. 90-94).

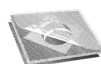
Segundo a SNAPU, a IN regulamenta a aquisição, pelo Agente Operador do FGTS, de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) e de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs), de Debêntures e de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), que possuam lastro em Operações Urbanas Consorciadas. Essa operação permite a obtenção antecipada, pelas prefeituras, dos recursos necessários para execução de obras de habitação de interesse social, urbanização de favelas, requalificação de imóveis para uso habitacional, saneamento básico, transporte, mobilidade urbana, acessibilidade, mobiliário urbano, paisagismo, reabilitação urbana e iluminação pública na área da OUC, em troca da cessão ao FGTS das contrapartidas a serem recolhidas dos proprietários e empreendedores privados em decorrência da valorização imobiliária da área.

Para identificar os municípios que tem interesse na utilização desse mecanismo, a UJ informou que iniciou levantamento geral sobre a utilização do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas no Brasil. A pesquisa deverá ser concluída em 2015 e permitir conhecer quantos e quais municípios têm o instrumento previsto no Plano Diretor; quantos e quais têm o instrumento regulamentado e/ou aplicado e em que fase de aplicação.

Ainda iniciou-se, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), trabalho de análise detalhada das Operações Urbanas Consorciadas já implementadas no Brasil (municípios de São Paulo e Rio de Janeiro). O estudo, deverá ser concluído em junho de 2015 e analisar as operações sob os aspectos jurídicos, de governança, econômicos e sociais. Também houve descentralização de crédito ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para realização da pesquisa “Retrato das Áreas Centrais no Brasil”, no valor de R\$ 221.666,67 no intuito de analisar a dinâmica econômica e populacional das áreas centrais de 12 cidades brasileiras nos últimos 20 anos com base em dados comparados e georreferenciados dos censos 1991/2000/2010 e dados de emprego formal do Ministério do Trabalho (Relação Anual de Informações Sociais - RAIS).

Deverão ser feitas análises em relação a perda de população nas últimas décadas; deslocamento das atividades econômicas; existência de parque imobiliário residencial vago ou subutilizado; e surgimento de novas áreas centrais a partir da concentração de empregos e atividades econômicas. Segundo a SNAPU, as atividades serão concluídas no 2º semestre de 2015. Além disso, foi informado que há um projeto de contratação de consultores para desenvolvimento de Metodologia Avaliação de impacto de programas de reabilitação urbana. A contratação, no valor de R\$ 50.000,00, será realizada pelo BID, no âmbito de Acordo de Cooperação Técnica assinado com o Ministério das Cidades.

Em relação ao apoio à Estados, municípios e DF para realização de obras de requalificação urbana e ambiental, a UJ relatou ter analisado e aprovado em 2014, 150 projetos/obras de reabilitação urbana em 164 municípios com recursos de emendas



parlamentares, totalizando R\$ 77.126.294,31 em valores de investimento e R\$ 71.104.360,33 em valores de repasse.

Os projetos empenhados em 2014 estão em fase de contratação pela instituição mandatária. Ao longo do ano, a UJ também deu continuidade às atividades de monitoramento, junto à instituição mandatária, de 263 contratos de repasse firmados em anos anteriores, dos quais 227 encontram-se atualmente contratados com cláusula suspensiva.

Verifica-se, portanto, que a SNAPU está empreendendo esforços para o desenvolvimento dos projetos de reabilitação urbana. Compreende-se que, visto a carência de dados e estatísticas como um problema geral das políticas públicas desenvolvidas no país, consideramos que as medidas referentes aos estudos e pesquisas são instrumentos importantes para o cumprimento dos objetivos e é um aspecto positivo da gestão da Unidade.

**Quanto à meta Desenvolvimento de projetos de parques e áreas verdes de domínio público ou projetos urbanos em áreas de preservação permanente (APP) ou áreas urbanas de valor histórico, paisagístico e cultural em municípios pertencentes aos Grupos 1 e 2 do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e em municípios que possuam áreas de expansão urbana e/ou de mananciais, bem como áreas de preservação permanente (APPs) ameaçadas de ocupação irregular, a UJ informou que os dados são do Ministério do Meio Ambiente, pois este é responsável pela execução da meta.**

Assim, em 2014, foi dada continuidade ao Contrato N° 01/2012 entre a SRHU (Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano) e a Fundação Universidade de Brasília (FUB) mediante o tratamento de imagens de satélite e uso de base georreferenciada do IBGE. Segundo o Relatório de Gestão da Unidade, no segundo semestre de 2014, houve um atraso no andamento do serviço pelo fato de a FUB necessitar ajustar a metodologia utilizada, bem como rearticular a equipe técnica para realizar os ajustes solicitados.

*Em dezembro de 2014, todos os ajustes foram realizados e a metodologia para a realização dos mapeamentos dos demais municípios objeto do contrato foi aprovada. A FUB também solicitou um aditivo de prazo, até junho de 2015, para finalização do trabalho. Assim, a metodologia foi ajustada e aprovada e foi concluído o mapeamento em 292 (duzentos e noventa e dois) municípios. Também foi dada continuidade à atividade referente à “Implantação de 4 (quatro) Parques Fluviais Urbanos” na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, objeto da Chamada II do Edital N° 02/2013 do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA). Nesse período, a CAIXA, por meio do Fundo Socioambiental (FSA), o FNMA/MMA e a SRHU/MMA realizaram videoconferências com as Prefeituras Municipais de Pirapora-MG, Petrolina-PE, Juazeiro-BA e Januária-MG. Nessa atividade, a principal dificuldade foi a adequação das propostas das Prefeituras Municipais ao edital. Nesse contexto, os proponentes ainda necessitam de amadurecimento em relação ao entendimento de que o projeto dos Parques Fluviais não é uma obra tradicional, mas sim uma obra com foco ambiental que demanda a participação efetiva da sociedade para garantir sua efetividade.*

Dada a dificuldade apresentada pela Unidade em referência a adequação dos municípios ao edital, pondera-se o investimento mais intensivo na capacitação local e discussão dos projetos, para além das videoconferências realizadas. Diante do exposto, é necessário



que a SNAPU adote medidas adicionais visando assegurar a sustentabilidade aos projetos em desenvolvimento.

Na meta **Implementação de ações de ordenamento territorial em municípios da orla marítima e municípios da orla de rios federais, no âmbito do Projeto Orla**, a Unidade relatou que a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, instituição responsável pelo atingimento da meta, realizou oficinas de elaboração do Plano de Gestão Integrada – PGI nos municípios de Florianópolis/SC, Fortim/CE, Igarassu/PE e Olinda/PE, bem como, reuniões de sensibilização nos municípios de Itamaracá/PE, Paulista/PE e em São José da Coroa Grande/PE, e reunião para discutir a revisão dos PGIs de Cabo/PE e em Goiana/PE, além disso, foi realizada também Audiência Pública no município de Canguaretama/RN.

A Unidade informou também que houve restrições trazidas pelo severo corte no orçamento que promoveu o redirecionamento das ações. Além disso, também houve corte de diárias e passagens dos servidores capacitados para a aplicação da metodologia do referido projeto nos estados. Foi informado ainda que o Projeto Orla atinge meta física cumulativa, nesse sentido, as ações nos municípios são desenvolvidas em etapas com escala temporal diversificada de acordo com as especificidades locais, totalizando 10 municípios.

Já em relação ao Objetivo 0322 (**programa 2054) Promover a implementação de instrumentos de planejamento urbano municipal e interfederativo para o desenvolvimento urbano sustentável com redução de desigualdades sociais**, a principal estratégia foi o desenvolvimento de atividades de sensibilização, capacitação e assistência técnica a municípios, além de esforços para o aprimoramento da legislação federal sobre o tema do planejamento urbano e interfederativo. Segundo a UJ, a maior parte das ações relativas ao objetivo 0322 foram iniciadas no ano de 2013 e executadas ao longo do ano de 2014, no qual foram desenvolvidas as seguintes atividades:

- Elaboração de novos volumes da coleção “Cadernos Técnicos sobre regulamentação e implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade” – esta atividade consiste na primeira parte do Projeto Estratégico “Regulamentação dos instrumentos do Estatuto das Cidades e demais leis”, definido como projeto prioritário no Planejamento Estratégico do órgão; Produção da série de documentários “Sala de Notícias” com o tema “planejamento e desenvolvimento urbano”, em parceria com o Canal Futura e a Fundação Vale;
- Ações de capacitação (presencial e à distância) e de assistência técnica para cidades em processo de elaboração/revisão de Planos Diretores;
- Discussão da linha programática de apoio aos municípios para elaboração de “Projetos Urbanos Estratégicos” para indução do desenvolvimento urbano, contemplando a elaboração de diagnóstico e levantamentos, de projeto urbanístico (viário, espaços públicos, acessibilidade, parcelamento e uso e ocupação do solo), de projetos de engenharia;
- Discussões com o Conselho Nacional das Cidades sobre a elaboração e implementação de uma Campanha Nacional pelo cumprimento da Função Social da Propriedade;
- Criação e coordenação (em conjunto com a Secretaria-Executiva) de um Grupo de Trabalho intersetorial para discutir o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) – esta atividade faz parte do Projeto Estratégico “Implantação do SNDU”, definido como projeto prioritário no Planejamento Estratégico do órgão;



- Desenvolvimento de atividades relativas ao planejamento territorial para áreas de expansão urbana no âmbito de Cooperação Técnica junto à Agência de Cooperação Japonesa (JICA);
- Capacitação de técnicos e gestores dos Municípios, Estados e União em temas afetos ao planejamento da expansão urbana no Japão (a primeira capacitação em maio de 2014 e a segunda em novembro do mesmo ano);
- Finalização das atividades de pesquisa em Instrumentos de Planejamento e Governança Metropolitanos na Europa, no âmbito de projeto de cooperação “Diálogos Setoriais Brasil - União Europeia, 7ª Convocatória do Diálogo Políticas de Integração Regional”;
- Discussão sobre marco jurídico sobre gestão territorial interfederativa (Estatuto da MetrÓpole)
- Início dos trabalhos de elaboração de metodologia para Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado-PDUIs, através de Cooperação Técnica com a ONU Habitat;
- Publicação do livro “Panorama da Biodiversidade nas Cidades – Ações e Políticas – Avaliação global das conexões entre urbanização, biodiversidade e serviços ecossistêmicos” que trata das estratégias da Convenção da Diversidade Biológica para ambientes urbanos;
- Desenvolvimento de metodologias de integração do Plano Diretor Participativo com instrumentos de planejamento e gestão ambiental e territorial;
- Seleção de indicadores de qualidade ambiental urbana para avaliação de vulnerabilidades e fragilidades ambientais em áreas urbanas;
- Início das atividades de elaboração de "Cartas de Vulnerabilidade Ambiental de Regiões Metropolitanas", com a concepção da metodologia de trabalho a ser utilizada;
- Atividades de implementação e revisão do escopo do Programa Brasil+20: elaboração de conteúdo indutor para o eixo “Integração de Políticas”, sistematização dos resultados provenientes do Seminário Nacional Municípios Sustentáveis e realização do evento “Brasil+20: *A collective effort for defining a national policy for sustainable municipalities*”.

Para a meta **Instituição do Plano Diretor nos municípios com obrigatoriedade legal para sua elaboração, conforme artigo 41 da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade)**, a SNAPU informou que em 2014 foi dada continuidade ao processo de capacitação e fortalecimento institucional dos municípios, iniciado em 2012. Foram realizadas visitas e trabalhos de assistência técnica nos municípios de Belo Horizonte/MG, Campo Grande/MS, Macaé/RJ, Nova Friburgo/RJ, Canaã dos Carajás/PA, Vitória/ES e Ijuí/RS para auxiliar processos locais de elaboração e/ou revisão de Planos Diretores. Foi também discutida linha programática de apoio aos municípios para elaboração de “Projetos Urbanos Estratégicos” para indução do desenvolvimento urbano, contemplando a elaboração de diagnóstico e levantamentos, de projeto urbanístico (viário, espaços públicos, acessibilidade, parcelamento e uso e ocupação do solo), de projetos de engenharia: infraestrutura e de modelagem econômica e jurídica para execução das obras a ser apresentada no processo de elaboração do PPA 2016-2019.

Para a meta **Elaboração de Planos de Expansão Urbana em municípios que tenham áreas de expansão urbana previstas no Plano Diretor**, a UJ relatou que, ao longo de todo o período de implementação do PPA 2012-2015, a meta não contou com recursos suficientes para uma ação ampla de fomento ao planejamento da Expansão Urbana na totalidade dos municípios impactados pela aprovação da Lei nº. 12.608, de 10 de abril de 2012 que, dentre outras determinações, altera as Leis nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e, nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo), inserindo a necessidade de projeto



específico para expansão urbana (artigo 42-B da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade), tendo em vista a gestão de riscos.

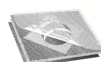
*Diante deste fato a estratégia do Ministério das Cidades foi firmar Cooperação Técnica Internacional (CTI) junto à Agência de Cooperação Japonesa (JICA). A Cooperação, firmada em julho de 2013, tem o objetivo de desenvolver atividades nas áreas de mapeamento de riscos, planejamento urbano e monitoramento e alerta. No âmbito do planejamento urbano, o objetivo é desenvolver o planejamento territorial em áreas de expansão urbana, considerando aspectos de prevenção a riscos de desastres naturais geomorfológicos relacionados a movimentos de massa, uma vez que o governo japonês possui experiência na temática. A cooperação, intitulada “Projeto GIDES”, estrutura-se em ações técnicas periódicas (reuniões, workshops, treinamentos internacionais etc.) para aprofundar o entendimento sobre gestão integrada de risco e tem como proposta desenvolver uma metodologia para o planejamento da expansão urbana até 2017, que será aplicada em municípios piloto do projeto (Blumenau/ SC, Nova Friburgo/RJ e Petrópolis/RJ), a partir do ano de 2015.*

*Para tanto, no ano de 2014 foram realizadas as seguintes atividades:*

- *Treinamento, no Japão, de técnicos e gestores dos Municípios, Estados e União em temas afetos ao planejamento da expansão urbana: 38 Contrapartes do Brasil, sendo 35 especialistas em mapeamento de riscos, planejamento urbano, monitoramento e alerta;*
- *Envio de especialistas do Japão para o Brasil: 3 especialistas em missão de longo prazo (até o fim do projeto) e 15 especialistas em missão de curto prazo (até julho de 2014);*
- *Realização de cerca de 30 reuniões interministeriais (até julho de 2014);*
- *Realização de 3 reuniões técnicas por tema (mapeamento de riscos, planejamento urbano e monitoramento e alerta), com mais de 70 especialistas em cada evento e duração de 3 dias cada;*
- *Realização de 2 Seminários: “Rio Bousai”, com 500 especialistas em riscos e técnicos de defesa civil, e “Brasília Bousai”, com 150 especialistas;*
- *Realização de 3 workshops.*

*Destacam-se, como importantes avanços decorrentes da implementação do projeto, o fortalecimento da coordenação horizontal entre os órgãos federais executores da cooperação e a articulação vertical com os governos municipais e estaduais no desenvolvimento de abordagens integradas de políticas de gestão de riscos. Finalmente, ressalta-se que essa meta é correlata e complementar à meta de monitoramento de municípios em áreas de risco (programa 2040, objetivo 0169).*

**Na meta Instituição de conjunto de instrumentos de gestão do solo urbano – prioritariamente Zonas Especiais de Interesse Social, Outorga Onerosa do Direito Construir, Operação Urbana Consorciada, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, IPTU Progressivo no Tempo, desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública e Estudo de Impacto de Vizinhança - para o cumprimento da função social da propriedade em municípios com Crescimento e que possuam empreendimento habitacional enquadrado no Programa Minha Casa Minha Vida,** a UJ informou que as atividades estão relacionadas como Projeto Estratégico “Regulamentação dos instrumentos do Estatuto das Cidades e demais leis”. Esse Projeto é dividido em 3 etapas, sendo elaboração de conteúdo técnico sobre os instrumentos a fim de subsidiar a proposta de regulamentação; realização de capacitações técnicas para estados e municípios e elaboração de normativos e/ou regulamentação complementar para cada instrumento.





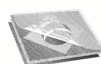
A primeira etapa consiste na publicação de coleção intitulada “Cadernos Técnicos sobre regulamentação e implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade”. O primeiro volume da coleção foi publicado em 2013 e tratou da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Para este instrumento já foram cumpridas todas as etapas previstas no projeto, com a realização de capacitações ao longo de 2013 e com a publicação, em outubro de 2014, da Resolução Recomendada nº 148 do Conselho das Cidades, de 7 de junho de 2013, que recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios.

Em 2014, foi iniciada a elaboração de 5 (cinco) novos volumes da coleção, em parceria com instituições selecionadas no âmbito de edital publicado em 2013:

- Volume 2: Caderno Técnico sobre Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), em cooperação com a Universidade Federal do ABC;
- Volume 3: Caderno Técnico sobre Transferência do Direito de Construir (TDC): em parceria com o Lincoln Institute of Land Policy;
- Volume 4: Caderno Técnico sobre Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), em parceria com o Lincoln Institute of Land Policy;
- Volume 5: Caderno Técnico sobre Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), em cooperação com a Universidade de Brasília;
- Volume 6: Caderno Técnico sobre Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em cooperação com a Universidade Federal do Pará; No âmbito desse trabalho, foram realizadas, em 2014, reuniões e oficinas técnicas com as equipes das instituições parceiras e com municípios brasileiros com experiência na utilização desses instrumentos. A conclusão do trabalho está prevista para junho/2015.

Além disso, iniciou-se pesquisa técnica e jurídica sobre regulamentação e implementação de Operações Urbanas Consorciadas, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que deverá subsidiar a elaboração de um novo volume da coleção em 2015, sobre este instrumento. No 2º semestre de 2014, foram iniciadas discussões, em parceria com o Conselho Nacional das Cidades, sobre a elaboração e implementação de uma Campanha Nacional pelo cumprimento da Função Social da Propriedade. A campanha deverá ser estruturada em 5 eixos: i) mobilização e sensibilização; ii) normatização; iii) capacitação; iv) formação e v) fortalecimento institucional e assistência técnica, sobretudo nos processos de revisão dos Planos Diretores. Para tanto, foram mapeados e contatados possíveis parceiros interessados no tema, como a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB. Também foram realizadas discussões sobre a questão da função social da propriedade e do direito à cidade no âmbito do processo de preparação para a Conferência Habitat 3, do sistema ONU, que será realizada em Quito, Equador, em outubro de 2016. Finalmente, indo ao encontro desta demanda, foi finalizada em 2014 a produção da série de documentários “Sala de Notícias” com o tema “planejamento e desenvolvimento urbano”, realizada em parceria com o Canal Futura e a Fundação Vale. Os vídeos serão finalizados no início de 2015 e veiculadas a partir de abril de 2015 no Canal Futura.

Para a meta **Instituição de planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas com gestão consorciada, selecionadas entre as metrópoles da hierarquização estabelecida pelo estudo Região de Influência das Cidades 2007 (REGIC) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** a SNAPU relatou que ao longo de 2014, a UJ se dedicou à elaboração de proposta metodológica, dado que se trata de instituto de planejamento ainda não consolidado no país.





*Para tanto, foi formalizada no ano de 2012 Cooperação Técnica Internacional (CTI) com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, ONU-Habitat. No entanto, a ausência de limite financeiro ocasionou o atraso na execução das atividades no âmbito do Programa Executivo da CTI, de modo que as atividades, programadas para iniciarem em janeiro, só puderam ser iniciadas em junho de 2014. No final do ano de 2014 foram necessários ajustes no programa executivo e plano de trabalho da Cooperação, sendo necessária a elaboração de termo aditivo para continuidade das atividades. A assinatura do termo aditivo ocorreu no início de janeiro de 2015, permitindo continuar os processos de seleção dos consultores que atuarão no projeto. A expectativa é de que a metodologia do plano de desenvolvimento urbano integrado seja gerada até dezembro de 2015. Ainda no trabalho de construção metodológica, foi realizada missão técnica em setembro de 2014 para Estocolmo (Suécia) e Berlim (Alemanha), com o objetivo de aprofundar o conhecimento em alguns instrumentos de planejamento dessas regiões. A Missão foi realizada no âmbito de Cooperação via ação Diálogos Setoriais Brasil - União Europeia, 7ª Convocatória do Diálogo Políticas de Integração Regional, para pesquisas em Instrumentos de Planejamento e Governança Metropolitanos na Europa. Cabe lembrar que a elaboração da metodologia é condição “sine qua non” para que o Ministério das Cidades passe a apoiar os governos Estaduais e Municipais na elaboração dos PDUIs. No entanto, é necessário destacar que os recursos orçamentários disponibilizados na ação 8874, não são suficientes para propiciar o apoio às entidades metropolitanas e governos estaduais à elaboração de PDUIs. O total disponibilizado possibilita apenas a geração da metodologia visando sua disseminação entre os municípios.*

Na meta **Regulamentação complementar do Estatuto da Cidade e de marco jurídico sobre gestão territorial interfederativa**, no ano de 2014 foi dado início à elaboração de proposta de decreto de regulamentação dos artigos 42-A e 42-B do Estatuto, introduzidos pela Lei Federal 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa. Os artigos instituem a obrigação do desenvolvimento do Plano de Expansão Urbana para os municípios que queiram expandir seu perímetro urbano; além disso, foi publicada em outubro de 2014, a Resolução Recomendada nº 148 do Conselho das Cidades, de 7 de junho de 2013, que trata da obrigatoriedade de definição de coeficiente de aproveitamento básico nos Planos Diretores Municipais, bem como obrigatoriedade de cobrança de outorga onerosa sobre a concessão de potencial construtivo superior ao básico, buscando complementar e esclarecer os artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade;

Em relação ao marco jurídico sobre gestão territorial interfederativa a UJ informou que foram realizadas atividades junto ao Ministério da Integração, ao IPEA e à Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados para a concepção do texto Substitutivo ao PL nº 3.460, de 2004, denominado Estatuto da Metrópole.

Para tanto, ao longo dos anos de 2012 a 2014, a UJ realizou um Workshop sobre Política Metropolitana, para definir o posicionamento do Governo Federal frente ao tema, e participou de duas audiências na Câmara dos Deputados, para debater com estados, governo federal e outras instituições relevantes o direcionamento do texto a ser votado no Congresso. Foram ainda realizadas 4 reuniões técnicas, conduzidas pela Câmara dos Deputados, das quais o Ministério das Cidades participou e contribuiu ativamente. Esse trabalho resultou na apresentação do PLC 05/2014, em substituição ao texto original. O PLC foi aprovado no Senado em 17/12/2014, encaminhado à sanção e promulgado em 12 de janeiro de 2015, tornando-se a Lei nº 13.089, que institui o



Estatuto da Metrópole e fixa diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de políticas públicas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados.

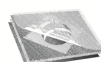
Atualmente, o Ministério vem realizando diálogos para disseminar a nova legislação, traçar entendimentos e qualificar sua provável regulamentação. Finalmente, no âmbito do Projeto Estratégico “Implantação do SNDU”, foi instituído o grupo de trabalho interno no Ministério das Cidades para discussão do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU). O grupo, coordenado pela Secretaria Executiva do MCidades e pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, trabalhou, ao longo do ano, na construção de uma minuta de Projeto de Lei para instituição do SNDU, a partir de proposta já elaborada pelo Conselho das Cidades e também do texto final aprovado na V Conferência Nacional das Cidades, realizada em novembro de 2013 e que teve como tema principal o SNDU. A minuta, que será finalizada no 1º semestre de 2015, será levada para discussão em Grupo de Trabalho Interministerial a ser criado, também em 2015, para discutir e encaminhar a temática.

Neste aspecto, cabe destacar o sucesso na aprovação da legislação complementar e a necessidade de dar celeridade à implantação do SNDU como forma de garantir a gestão territorial interfederativa.

Para a meta **Implementar o Programa Nacional para Cidades Sustentáveis (Brasil + 20)**, a Unidade relatou que segundo informações do Ministério do Meio Ambiente – instituição responsável pela consecução da meta, em 2014, foi dada continuidade às seguintes atividades, iniciadas em 2013:

- *Projeto Político Pedagógico do Programa associado ao Projeto Político Pedagógico do MMA que está em elaboração por intermédio de contratação de pessoa física.*
- *Sistematização dos resultados provenientes do Seminário Nacional Municípios Sustentáveis que reuniu 141 iniciativas para promoção da sustentabilidade foi finalizado.*
- *Contratação, mediante edital, de pessoa jurídica em parceria com Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação para elaboração do conteúdo indutor “Integração de Políticas” do Programa Brasil+20.*
- *Desenvolvimento dos conteúdos indutores do Programa: “Metodologia para articulação dos instrumentos de planejamento territorial”, “Diretrizes ambientais para o desenvolvimento de municípios sustentáveis” e “Indicadores de Qualidade Ambiental Urbana”. Tais conteúdos foram desenvolvidos em parceria com a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano e atualmente estão na fase de validação interna pelas equipes técnicas.*
- *Realização do evento “Brasil+20: A collective effort for defining a national policy for sustainable municipalities” em 08 de Abril no Fórum Urbano Mundial em Medellín, Colômbia para discutir com especialistas internacionais a proposta de Programa bem como suas premissas e diretrizes.*
- *Publicação da proposta do Programa Brasil+20 ainda em fase de elaboração.*
- *Em fase de reavaliação do Plano de Trabalho para construção dos conteúdos do processo de capacitação para a implementação dos eixos II e III do Brasil+20 junto aos atores locais a cada ciclo do Programa.*

Quanto ao **Objetivo 0324 Promover a regularização fundiária urbana como forma de ampliação do acesso à terra urbanizada e de redução da pobreza urbana,**

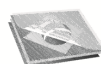


**combinando ações de fortalecimento institucional e de implementação de processos de regularização fundiária urbana**, a UJ informou significativos avanços alcançados desde, destacando-se a incorporação da regularização fundiária na agenda de um conjunto expressivo de municípios brasileiros e a aprovação das leis federais nº 11.481 de 2007, que dispõe sobre a regularização fundiária de interesse social nos imóveis da União, nº 11.952 de 2009, que trata da regularização fundiária de terras federais na Amazônia Legal, nº 11.977 de 2009, que versa sobre regularização fundiária de assentamentos urbanos, da Lei 12.424 de 2011, que alterou a lei nº 6.015 de 1973, lei dos registros públicos, para dispor sobre o registro imobiliário na regularização fundiária urbana e da Lei 12.651/2012, que institui o novo Código Florestal Brasileiro, para dispor sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos em áreas de preservação permanente (APPs). Foi relatado que, desde que começou a operar, o Programa Papel Passado vem apoiando atividades de regularização fundiária urbana com a transferência de recursos do Orçamento Federal.

Para a meta **Adequação aos novos dispositivos legais das normas de serviços extrajudiciais para o registro da regularização fundiária urbana** foi relatado que em dezembro de 2013 foram retomadas as tratativas, iniciadas em 2012, com a Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça que resultaram na produção de uma Minuta de Norma de Serviço Extrajudicial para o Registro da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos e que na avaliação do Ministério das Cidades o último documento disponibilizado para consulta ainda requer aperfeiçoamento. Por este motivo, o Ministério das Cidades encaminhou suas contribuições ao CNJ e aguarda os encaminhamentos. Paralelamente à discussão da Norma Nacional de Serviço Extrajudicial para o Registro da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, o Ministério das Cidades participa das discussões de alteração da Lei 11.952/2009, (que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal), conduzida pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário; e da Lei de desapropriações (DECRETO LEI Nº 3.365/ 1941), conduzida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Considerando a dimensão estratégica da regularização fundiária, verifica-se que ainda falta avançar na consolidação dos novos dispositivos.

Para a meta **Ampliação do Programa Papel Passado para intensificar a regularização fundiária urbana em cidades irregulares da Amazônia Legal inseridas no Programa Terra Legal que contenham áreas do INCRA/MDA e da SPU/MPOG e em assentamentos irregulares de baixa renda situados em municípios pertencentes ao Grupo 1 do Programa de Aceleração do Crescimento, com presença de favelas e loteamentos irregulares em seus territórios ou que possuam ações de urbanização de assentamentos precários**, a UJ informou que em 2013, houve um incremento significativo no orçamento da Ação 8866 – Programa Papel Passado, que possibilitou a ampliação do apoio financeiro a estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos para implementação de atividades específicas de regularização fundiária em assentamentos urbanos. No entanto, em 2014, o orçamento estabelecido em LOA para a ação de regularização fundiária foi significativamente reduzido em relação ao exercício 2013, motivo pelo qual optou-se pela não abertura de novo processo de seleção. Foi relatado também que a maioria dos contratos estão em condição suspensiva, aguardando a aprovação de Termo de Referência para início dos serviços. *Porém, o contingenciamento de recursos durante o exercício de 2014 e a posterior revogação dos limites orçamentários por meio da Portaria 452 de*



08/12/2014, impediu o empenho dos recursos. Com os recursos restantes, disponíveis para a ação, foram realizadas duas operações de 1 - Universidade Federal do Pará, para fins de regularização fundiária em municípios do Estado do Pará, inseridos no Programa Terra Legal e já contemplados por processos de transferência de terras federais para fins de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei 11.952/2009. 2- Universidade Federal da Região do Semiárido (UFERSA), para a elaboração de atividades específicas de regularização fundiária urbana em assentamentos urbanos de 10 municípios do estado do Rio Grande do Norte. No âmbito do Programa Terra Legal, de regularização fundiária na Amazônia Legal, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a participação deste Ministério das Cidades nos casos de regularização fundiária urbana, durante o exercício de 2014, foram analisadas as condições de ocupação de 181 áreas, para verificar se essas atendiam aos requisitos legais para doação aos municípios para fins de regularização fundiária urbana. Salienta-se que, após a doação das terras federais, cabe aos municípios o procedimento de regularização com a consequente titulação dos possuidores dos lotes urbanos, ação que pode ser objeto de apoio financeiro pelo Programa Papel Passado.

Para a meta **Elaboração do plano nacional de regularização fundiária urbana**, a Unidade informou que a elaboração não foi iniciada. Segundo a SNAPU, *a discussão do tema ocorre junto ao CONCIDADES, no âmbito do Comitê de Planejamento e Gestão do Solo Urbano, em grupo de trabalho constituído especificamente para esse fim. Em 2014 a elaboração do Plano Nacional de Regularização Fundiária foi incluída na relação de projetos prioritários do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades. No entanto, o trabalho ainda não foi iniciado, e se aventa a possibilidade de associar sua elaboração com a revisão do Plano Nacional de Habitação, que também está relacionada como projeto prioritário do planejamento estratégico, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Habitação, deste Ministério das Cidades.*

Verifica-se que a SNAPU está envidando esforços para a elaboração do Plano, entretanto cumpre dar celeridade, uma vez que a questão da regularização fundiária é sensível e afeta, de maneira geral, os contratos do Ministério das Cidades como um todo. Tendo em vista o relato da UJ, espera-se, portanto, que com a finalização do Planejamento Estratégico, ocorrida em 2014, o próximo exercício possa apresentar melhores resultados quanto a essa meta.

Na meta **Instituição de programas estaduais e municipais de regularização fundiária urbana nos municípios da Amazônia Legal inseridos no Programa Terra Legal que contenham áreas do INCRA/MDA e da SPU/MPOG e aqueles pertencentes ao Grupo 1 do Programa de Aceleração do Crescimento, com presença de favelas e loteamentos irregulares em seus territórios ou que possuam ações de urbanização de assentamentos precários**, a UJ informou que no exercício de 2014 deu prosseguimento a estratégia de promoção de seminários com o objetivo de fomentar a estruturação de políticas e programas de regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito dos estados e municípios, que havia se mostrado bem sucedida em iniciativas anteriores.

Quanto ao **Objetivo 0565 (programa 2064) Prevenir a violação de direitos humanos nas ações de desenvolvimento urbano**, a Unidade esclareceu que a Coordenação de Mediação e Prevenção de Conflitos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades é responsável pelo acolhimento e tramitação de processos que envolvem a temática de Conflitos fundiários urbanos. Foi relatado também que o Ministério das Cidades tem atendido às demandas encaminhadas por meio de diligências, articulações





intergovernamentais e negociação entre partes envolvidas em conflitos urbanos tais como remoções, reintegrações de posse e violação dos direitos à moradia. Para realização deste objetivo o governo federal atua em duas vertentes estratégicas: de forma direta, mediante o monitoramento e acompanhamento das ações de desenvolvimento urbano e da regulamentação de matéria que trata da conduta do reassentamento de famílias afetadas por intervenções geradoras de impactos urbanos e sociais, com base na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e nas orientações da ONU; e de forma indireta, por meio de estratégias de parceria e articulação institucional com entes públicos, entidades e órgãos essenciais da justiça.

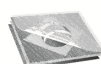
E de forma descentralizada, através da celebração de Acordos de Cooperação Técnica, Protocolos de Cooperação Federativa e convênios com Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades e órgãos essenciais da justiça, para estruturação de instâncias estaduais de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos com vistas a garantir os direitos humanos nas ações de desenvolvimento urbano.

Foi informado que em 2013, o Ministério das Cidades publicou a portaria nº 317 que traz medidas e procedimentos a serem aplicados em casos de deslocamento involuntário de famílias de suas moradias ou local que exercem atividades econômicas, devido à implantação de programa e ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Neste aspecto a Unidade informou que a Portaria Interministerial nº 17, de 27 de junho de 2014, institui a Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos – CIMCUrb, na qual o Ministério das Cidades tem representação. O objetivo da Comissão é construir soluções pacíficas para conflitos urbanos que envolvam famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis ou que envolvam a garantia da gestão democrática da cidade, com o objetivo de assegurar o direito à moradia digna e adequada, o acesso à terra urbanizada regularizada e a promoção dos direitos humanos.

Para a meta **Incentivar instâncias locais para prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, por meio de ações de articulação, pesquisa, monitoramento e capacitação**, a UJ informou que o atingimento se daria por meio de celebração de Acordos de Cooperação Técnica, Protocolos de Cooperação Federativa e convênios com Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades e órgãos essenciais da justiça, para estruturação de instâncias estaduais e/ou locais de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos com vistas a garantir os direitos humanos nas ações de desenvolvimento urbano com base na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e nas orientações da ONU, mas que em 2013 foi elaborado Termo de Cooperação junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro, mediante destaque orçamentário, para realização de pesquisa sobre os conflitos fundiários em âmbito nacional e realização de seminário nacional, bem como produção de publicação relacionada à pesquisa. Entretanto, o Acordo não foi celebrado em virtude de pendências da UFRJ junto à documentação necessária para celebração do Termo. Além disso, houve redirecionamento dos recursos da Ação 20NU para a elaboração das cartas geotécnicas referente ao Objetivo 0169, impossibilitando o investimento nas 3 instâncias que estavam previstas para a execução física quanto a essa meta.

Já na meta **Estruturação de instância nacional para monitoramento dos direitos humanos nas ações de desenvolvimento urbano foi informado que** a Coordenação de Mediação e Prevenção de Conflitos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades é responsável pelo acolhimento e tramitação de processos que envolvem a temática de Conflitos fundiários urbanos. Assim, o Ministério das Cidades tem atendido às



demandas encaminhadas por meio de diligências, articulações intergovernamentais e negociação entre partes envolvidas em conflitos urbanos tais como remoções, reintegrações de posse e violação dos direitos à moradia.

Sobre isso a Unidade informou que, considerando o papel estratégico da SNAPU, a transversalidade e a parceria intergovernamental no âmbito do governo federal, ainda não foi empenhada ação no sentido de estruturar a instância nacional de monitoramento de conflitos fundiários urbanos. Neste aspecto, ponderamos que a Unidade avalie a manutenção da meta para o PPA 2016-2019, incluindo análise da pertinência das demandas por direitos humanos em relação aos conflitos fundiários urbanos estarem dependentes da SNAPU.

Por fim, quanto a meta **Regulamentação de medidas e procedimentos para a conduta do reassentamento de famílias atingidas por intervenções urbanas de modo a garantir os direitos humanos**, em 2013, o Ministério das Cidades publicou a portaria nº 317 que traz medidas e procedimentos a serem aplicados em casos de deslocamento involuntário de famílias de suas moradias ou local que exercem atividades econômicas, devido à implantação de programa e ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A Portaria Interministerial nº 17, de 27 de junho de 2014, institui a Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos – CIMCurb, na qual o Ministério das Cidades tem representação. O objetivo da Comissão é construir soluções pacíficas para conflitos urbanos que envolvam famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis ou que envolvam a garantia da gestão democrática da cidade, com o objetivo de assegurar o direito à moradia digna e adequada, o acesso à terra urbanizada regularizada e a promoção dos direitos humanos.

Verifica-se que as metas deste objetivo ficaram centradas na articulação intergovernamental, em razão da ausência de recursos pela priorização da ação de cartas geotécnicas. Considerando que esse objetivo está associado às ações do PAC, ponderamos que cabe à SNAPU estudar medidas que possam garantir os direitos humanos nos conflitos urbanos relacionados ao reassentamento de famílias por uma instância que extrapole o limite de atuação da secretaria.

Diante de todo o exposto acima, verifica-se que, de forma geral, as metas previstas no PPA 2012-2015 estão prejudicadas pelos cortes orçamentários e contingenciamento sofridos. Compreendemos que tal situação não pode ser imputada à falta de providências da SNAPU, pois é oriunda de uma decisão que foge da governabilidade da Unidade. No entanto, não é possível deixar de registrar a condição de fragilidade que essa situação envolve a Secretaria.

Considerando que a UJ atua em várias vertentes, articulando atividades de 3 Programas do PPA 2012-2015 e envolve aprimoramento normativo e jurídico, capacitações, articulação interfederativa, estudos e pesquisas, ponderamos que muitas de suas atividades não dependem necessariamente de grandes vultos financeiros, entretanto avaliamos que uma secretaria com tamanhas responsabilidades não pode ficar restrita a atividades não orçamentárias. Neste aspecto, é possível verificar uma preponderância dos investimentos nas atividades relacionadas ao Programa 2040-Gestão de Riscos e Resposta a Desastres.

Conclui-se, então, que a UJ passa por uma situação crítica no que se refere aos seus recursos orçamentários-financeiros, o que impactou o cumprimento do PPA 2012-2015. Em que pese os esforços e alternativas empreendidas pela Unidade, seus resultados





estão aquém do que foi previsto. Avaliamos que esta situação exige ações tempestivas, dada a importância de suas atividades para o planejamento urbano brasileiro.

Sugere-se que a SNAPU revise as suas possibilidades de execução no que se refere ao planejamento do PPA 2016-2019, levando em conta as dificuldades sofridas quanto ao cumprimento do PPA 2012-2015 e promova adequações no estabelecimento de metas, inclusive ponderando a efetividade de suas atividades orçamentárias. Consideramos ainda a necessidade de que a SNAPU busque soluções para os entraves na execução das ações, com empenho quanto ao constante aperfeiçoamento no que se refere às atividades de capacitação dos proponentes, aprimoramento dos normativos e dos processos de seleção.

## 2.1.1.2 INFORMAÇÃO

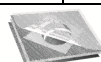
### Resultados da execução das ações orçamentárias pela Secretaria

#### 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 das principais Ações tratadas no Relatório de Gestão da SNAPU.

*Quadro: Execução Física e Financeira das Ações*

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 (%)
2054 - Planejamento Urbano	10T2 - Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência	15 Projetos Apoiados	3 Projetos Apoiados	20,0	25.046.586	740.000	0	0,00
	8866 - Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado)	78.658 Famílias beneficiadas por processos de regularização fundiária	12.321 Famílias beneficiadas por processos de regularização fundiária	15,0	43.906.155	7.137.184	1.047.674	0,23
	8874 - Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Municipal e Interfederativa	20 Municípios beneficiados	6 Municípios beneficiados	30,0	1.600.000	238.684	152.551	0,09
	20NR - Apoio à Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e	27 Projetos apoiados	8 Projetos apoiados	29,0	29.025.000	5.740.000	190.000	0,00



Programa	Ação	Meta Física			Meta Financeira R\$			
	Requalificação de Áreas Urbanas							
2060 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	20NU-Apoio à Prevenção da Violação dos Direitos Humanos em Ações de Desenvolvimento Urbano	3 Instâncias estaduais criadas	0	0,0	750.000	0	0	0,00
2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	8865 - Apoio ao planejamento e execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas	36 Municípios apoiados	1 Município apoiado	0,3	369.000.000	62.594.877	0	0,00
	20NN - Planejamento e monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos	53 Municípios apoiados	57 Municípios apoiados	107	10.556.568	2.792.664	1.095.741	10,0

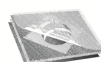
Fonte: Relatório de Gestão

Do quadro acima se verifica que houve baixa execução física e financeira em todas as ações, à exceção da execução física da Ação 20NN referente ao Programa 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres. A unidade justificou, no Relatório de Gestão, que a ausência de recursos e contingenciamento prejudicou o cumprimento das metas definidas no PPA 2012-2015.

Destaca-se que, em pesquisa ao SIAFI, acerca dos valores da execução das Ações orçamentárias da SNAPU no exercício 2014, foram encontradas discrepâncias em relação aos valores divulgados do Relatório de Gestão da Secretaria em contraste às Unidades Gestoras relacionadas às suas atividades. No entanto, na consulta aos Programas, verificamos a conformidade dos valores. Quanto a este aspecto a UJ informou o detalhamento, indicando os gastos ocorridos por destaques orçamentários para as Unidades Gestoras das universidades e institutos de pesquisa em atividades firmadas com a SNAPU.

Na página 68 do Relatório de Gestão a SNAPU informou que as metas das Ações 10T2 e 20NR estão sendo consideradas atingidas pelos resultados da Ação 1D73. Em que pese a manifestação já existente na análise situacional das Ações no próprio Relatório, solicitamos que a UJ se manifestasse quanto a essa inconformidade em relação à sua gestão, uma vez que a Ação 1D73 está sob responsabilidade da Secretaria Executiva, tendo descrição, objetivo e forma de implementação distintas e, inclusive, foi relatado pela SNAPU na página 34, que a análise situacional do Objetivo 0589 - Fortalecer a gestão municipal e interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado e com participação social ao qual a Ação 1D73 está vinculada, deveria ser realizado pela Diretoria Desenvolvimento Institucional da Secretaria Executiva.

Neste aspecto a UJ, informou que:



(...) segundo consta no Manual para Apresentação de Proposta da Ação 1D73, item 13.4 (cópia anexa), algumas modalidades devem ter suas propostas encaminhadas para análise nas secretarias finalísticas, SNSA, SEMOB, SNAPU e SNH. (...) Assim, reforça-se as justificativas apresentadas no item 5.4.1 - Subitens 20NR e 10T2, do Relatório de Gestão 2014, onde essa situação encontra-se esclarecida, conforme reprodução do texto abaixo: "5.4.1 Análise Situacional

*Ação 20NR - Projeto apoiado (...) Ressalta-se que os resultados na ação 1D73 são incorporados aos da ação 20NR. Isso acontece porque a ação 1D73 permite a execução de todos os objetos das demais ações do Ministério das Cidades. Em seu Manual de Execução, cada ação é definida como uma Modalidade. Assim, a ação 20NR - Apoio a Projetos de Reabilitação Integrada de Áreas Urbanas é executada como Modalidade 13.4.4. Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas. Nas propostas relativas à ação 1D73, deve ser observado o objeto para que se possa identificar em qual modalidade se fará o enquadramento do projeto. A partir do enquadramento, a análise técnica deve garantir o cumprimento das determinações dos Manuais da ação 1D73 e da ação específica onde houve o enquadramento. Dessa forma, considera-se que emendas oriundas da ação 1D73 cujo objeto é enquadrado efetivamente na ação 20NR contribuem para o atingimento do índice previsto no indicador da ação, na medida em que contribuem para a implementação da política de Reabilitação Integrada de Áreas Urbanas nos municípios brasileiros. " De forma análoga, a análise situacional da ação 10T2 apresentada na sequência do Relatório de Gestão faz semelhante esclarecimento da incorporação dos resultados da ação 1D73 aos da 10T2.*

Quanto a isso, compreendemos o entendimento da Secretaria, no que se refere à contribuição dos projetos aprovados na Ação 1D73 para os temas tratados nas Ações 10T2 e 20NR, uma vez que o investimento de projetos nessas áreas altera a realidade. No entanto, alertamos a Secretaria que essa não é uma medida adequada para o atingimento de resultados da gestão da SNAPU quanto ao cumprimento das metas previstas no PPA 2012-2015. A Ação 1D73, conforme informação da própria SNAPU congrega empreendimentos oriundos de emendas parlamentares, que podem ou não, conforme o referido manual, se enquadrar especificamente nestas modalidades ou em outras, inclusive de responsabilidade de outras secretarias, não havendo qualquer medida de previsão e planejamento da SNAPU. Além disso, por ser uma ação sob a gestão de outra Unidade, possui, no PPA 2012-2015, planejamento e objetivo diverso das ações 20NR e 10T2. Inclusive, a ausência dos recursos previstos pela Secretaria para cada uma destas ações não podem contar com o alcance de recursos da Ação 1D73. Consideramos que a situação de contingenciamento vivenciada pela UJ é grave e afeta o cumprimento de suas atividades, em que pese os esforços verificados na atuação da gestão da Unidade. Dessa forma, entendemos que não é regular pautar os resultados da Secretaria, pelos projetos financiados com os recursos de outras ações, uma vez que se estaria abrindo mão da sua gestão nos propósitos da UJ.

Foi informado, ainda, na página 69 que não houve execução na ação 20NU devido aos recursos terem sido aplicados na elaboração das cartas geotécnicas na Ação 20NN, uma vez que o Termo de Cooperação com a UFRJ não logrou êxito em 2013. Solicitamos que a UJ justificasse a priorização da elaboração das cartas em detrimento do objeto da ação 20NU e o impacto dessa situação no cumprimento do PPA 2012-2015. Com relação a esse aspecto a UJ informou, em resposta à Solicitação de Auditoria 201503570/005 que:



*Com relação à UFRJ o TED não foi celebrado em virtude de pendências na documentação da Universidade, a qual foi apresentada em dezembro de 2013, não havendo, portanto, tempo hábil para alternativa de alocação do recurso no âmbito da ação 20NU. Em 2014, considerando o contingenciamento de recursos e também que a Ação 20NN é uma ação prioritária do Governo Federal, os recursos foram priorizados nesta ação. Entretanto, a Ação 20NU mantém atividades contínuas, no sentido de atuação em demandas de conflitos fundiários urbanos, tais como a participação em reuniões e audiências públicas de negociação e conciliação, a articulação intergovernamental e interfederativa, bem como a participação em Grupos de Trabalho e na Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.*

A Meta desta ação trata da criação de 3 instâncias estaduais para a prevenção da violação de direitos humanos com o intuito, dentre outros, de evitar os despejos forçados relacionados às ações de desenvolvimento urbano promovidas com recursos públicos e privados. Destaca-se que não houve registro de qualquer atingimento da meta. Consideramos que a resposta da Unidade é insuficiente para esclarecer os esforços que a SNAPU tem feito para a criação dessas 3 instâncias, uma vez que a produção da pesquisa e publicação, firmadas com a UFRJ não possibilitaria diretamente suas criações. Entendendo que a Ação 20NU não é uma prioridade para a Secretaria, avaliamos que a Unidade também não abordou de forma assertiva o impacto do não cumprimento específico da meta referente a essa Ação.

Solicitamos por meio da SA 201503570/005 que a UJ se manifestasse em relação às suas possíveis providências para reverter o quadro quanto ao aporte de recursos em suas ações e os impactos para os Macroprocessos Finalísticos da SNAPU. Neste aspecto a Unidade informou que:

*Os empenhos apresentados no Relatório de Gestão 2014 servem como garantia de que o Governo Federal irá honrar seus compromissos, sendo esta a condição para formalização de contratos. Portanto, pelo fato dos valores empenhados terem sua execução de modo plurianual, há contratação em determinado ano e execução nos anos subsequentes. Isto, somada à fragilidade institucional de parte dos tomadores, e a indisponibilidade de recursos orçamentários e/ou financeiros para o cumprimento dos compromissos assumidos, justifica a baixa execução citada no questionamento. Ainda que o cenário fosse divergente ao atual, o aporte de recurso nas Ações extrapola a atuação individual desta UJ, visto que a aprovação da Lei Orçamentária Anual depende de proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e aprovação pelo Poder Legislativo. Em relação ao impado (SIC) dessa situação no desenvolvimento dos Macroprocessos finalísticos, cita-se a resposta apresentada na questão 2.6 da SA 201503570/002.*

Quanto aos impactos a Unidade manifestou que (...) *Os pontos críticos estão relacionadas (SIC) às atividades de liberação de recursos orçamentários e de recursos financeiros para o cumprimento dos compromissos assumidos nos Termos de Compromisso, nos Contrato de Repasse e nos Termos de Execução Descentralizada firmados pela UJ. A fragilidade consiste em que estes recursos podem não estar disponíveis quando necessários. (...)*

Verificamos que a plurianualidade das intervenções apoiadas, que ultrapassa o exercício financeiro da contratação, associado aos problemas relatados sobre a quantidade de cláusulas suspensivas e dificuldades dos tomadores de recursos impacta a execução e é responsável pelo resultado de baixa execução das ações.



Ainda que o empenho seja uma medida de consideração condizente com as dificuldades enfrentadas na execução, é necessário observar que efetivamente não houve realização da execução. Além disso, a gestão deve trabalhar na busca da superação das dificuldades.

Ponderamos que em que pese os contingenciamentos estarem fora da autonomia dos gestores dos Programas e Ações, isso não limita a atuação da gestão na busca de alternativas para viabilizar os Macroprocessos Finalísticos da Unidade. Consideramos que a resposta da SNAPU foi insuficiente para demonstrar a visão da gestão sobre seus resultados, levando em conta o relevante corte sofrido. Como os macroprocessos são responsáveis pelas principais entregas da UJ, o exame deles é importante para identificar possíveis lacunas na relação de iniciativas concebidas.

A avaliação dos resultados implica em confronto entre os macroprocessos existentes e os objetivos estratégicos estabelecidos. Considerar o quanto as dificuldades têm impactado a realização dos macroprocessos finalísticos permite alinhar os processos e unidades às estratégias. Avaliando que em um conjunto de 7 ações orçamentárias, em três não foi identificada qualquer execução, consideramos que a Unidade necessita trabalhar no realinhamento de suas estratégias. Neste aspecto, levamos em conta que o gestor poderia apresentar análise crítica com informações e ponderações sobre as dificuldades e oportunidades surgidas durante o exercício que afetaram os processos de gestão orçamentária da UJ e que impactam a gestão como um todo.

Em relação às dificuldades encontradas pela SNAPU na execução de cada Ação e as providências adotadas para superar essas dificuldades, segue abaixo as informações apresentadas pela Secretaria no Relatório de Gestão.

### **Ação 20NR - Apoio à Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas**

A UJ informou no relatório de Gestão, que do valor total da dotação orçamentária para o exercício 2014 (R\$ 29.025.000,00 - vinte e nove milhões e vinte e cinco mil reais), oriundos de projeto de lei orçamentária, emendas de bancada e comissão e emendas parlamentares individuais, foram empenhados R\$ 5.740.000,00 (cinco milhões, setecentos e quarenta mil reais). Ressalta-se que a SNAPU justificou que a execução relativa às emendas parlamentares não foi de 100% devido alguns municípios não terem suas propostas de trabalho aprovadas por não atenderem às exigências mínimas dispostas no Manual da Ação ou não tiveram limite orçamentário liberado.

Solicitamos que a UJ apresentasse as medidas tomadas para mitigar essas dificuldades em relação à quantidade de cláusulas suspensivas nos contratos estabelecidos com o Agente Operador CAIXA pelos municípios.

Quanto a esse aspecto a UJ informou que *As cláusulas suspensivas para contratos, segundo os manuais gerais que tratam de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades, possibilitam que a aprovação de itens relacionados a projetos, termos de referência (elaboração de projetos e regularização fundiária), projetos de trabalho social, titularidade de área e licenças ambientais ocorra após a assinatura do Contrato de Repasse. Como os prazos de validade dos contratos estão vinculados à solução das cláusulas suspensivas (até 9 meses para contratos > R\$ 750 mil ou 12 meses para procedimento simplificado, prorrogáveis uma*





*única vez), os municípios devem sanar os motivos geradores das suspensivas sob pena de extinção do contrato. Em contratos onde a cláusula suspensiva diz respeito a Termo de Referência, há participação direta da UJ, por meio da análise preliminar dos mesmos, com vistas a agilizar o procedimento de análise e aprovação final por parte da mandatária. Nos demais casos, a UJ acompanha o processo e intervém junto à mandatária em casos onde são identificadas inconsistências.*

Avaliamos que a Unidade deve buscar mecanismos para minimizar esses problemas por meio da realização de capacitação com os tomadores de recursos, além do constante aprimoramento do processo de seleção dos empreendimentos, de forma a escolher os projetos cujos proponentes tenham melhor estrutura gerencial para executá-los.

### **Ação 8874 - Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Municipal e Interfederativa**

Foi informado que a previsão orçamentária da Ação 8874 não é suficiente para trabalhar com apoio direto a estados e municípios através de contratos de repasse, dessa forma se optou por priorizar a celebração de parcerias, a regulação, a capacitação e o aprofundamento metodológico de diversos temas prioritários para o planejamento e gestão territorial.

A UJ relatou que do orçamento previsto para o exercício de 2014, foram pagos R\$ 152.550,82 (cento e cinquenta e dois mil quinhentos e cinquenta e um). Do valor total empenhado e/ou contratado de R\$ 270.992,28, R\$ 259.560,00 destinaram-se à elaboração de cadernos técnicos sobre instrumentos do Estatuto das Cidades, no âmbito do Projeto Estratégico Regulamentação dos instrumentos do Estatuto das Cidades e demais leis, sendo que o restante do recurso empenhado e/ou contratado, R\$ 5.659,28, destinou-se à contratação de o serviço de tradução para a para a Missão técnica em Estocolmo dentro da parceria "Diálogos Setoriais Brasil - União Europeia" - Instrumentos de Planejamento e Governança Metropolitanos.

A UJ informou também que iniciou estudos para ativação de uma de suas atribuições estabelecidas no Decreto de Criação do MCidades, promover o Desenvolvimento Institucional das Cidades. Neste sentido, em novembro de 2014 foi aberto um processo administrativo que viabilizou a contratação e o empenho no valor de R\$ 5.773,00, relativos à fabricação de 5.000 CDs de dados com 21 publicações elaboradas no âmbito da SNAPU e da Secretaria Executiva, enviados a 4.930 municípios brasileiros com população inferior a 50.000 habitantes (com base na MUNIC/IBGE 2013) no ano de 2015. Os demais recursos da ação foram objeto de contingenciamento.

Destaca-se que o campo de meta física realizada é de 6 projetos em 2014, sendo:

- a) 5 cadernos técnicos contratados (2 dos quais sem custos diretos para a UJ, oriundos de parceria com Lincoln Institute of Land Policy); e
- b) 1 Missão Técnica realizada no âmbito do projeto "Diálogos Setoriais Brasil - União Europeia" - Instrumentos de Planejamento e Governança Metropolitanos.

Neste aspecto, verificamos que consta no PPA 2012-2015 a descrição do campo meta física da Ação como município beneficiado, desta forma avaliamos que a contagem em projetos não atende à mensuração de cumprimento da meta.

### **Ação 8866 – Apoio a Regularização Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado)**





Dentre os fatores que impactaram a execução dessa ação, a SNAPU destacou os seguintes:

*Em 2014, o orçamento estabelecido em LOA para a ação de regularização fundiária foi significativamente reduzido em relação ao exercício 2013, motivo pelo qual optou-se pela não abertura de novo processo de seleção. Assim, com o orçamento 2014, seriam contratadas propostas selecionadas no exercício 2013 em benefício de aproximadamente 8,9 mil famílias em 24 municípios, perfazendo um total de repasse de R\$ 5,96 milhões (recursos discricionários). Porém, o contingenciamento de recursos durante o exercício de 2014 e a posterior revogação dos limites orçamentários por meio da Portaria 452 de 08/12/2014, impediram o empenho dos recursos. Com os recursos restantes, disponíveis para a ação em seu localizador nacional, foram realizadas duas operações de descentralização de crédito orçamentário, totalizando o empenho de R\$ 1.644.183,79. Além dos valores acima, foram empenhados R\$ 5.493.000,00 referentes a cinco emendas parlamentares. Salienta-se que o valor previsto em LOA para emendas na Ação 8866 foi de R\$ 29.993.000,00 para o atendimento de sete emendas parlamentares.*

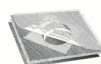
Em relação à meta física, a Unidade relatou que *O valor informado na reprogramação de meta física (12.321 famílias) guarda proporção com os limites de empenho na Ação 8866 (Reprogramado financeiro). Em relação à meta física realizada, o valor é referente ao número de famílias beneficiadas pela transferência dos recursos empenhados. Deste total, 3000 famílias foram beneficiadas por Termo de Execução Descentralizada com a Universidade Federal da Região do Semiárido (UFERSA) e 9.321 famílias beneficiadas por Termo de Execução Descentralizada com a Universidade Federal do Pará.*

Avaliamos que a contagem de famílias beneficiadas por recursos empenhados não deixa clara a relação entre a transferência de recursos e os processos de regularização fundiária, conforme consta na meta. Verifica-se ainda que o percentual de execução física e financeira está muito abaixo da meta, demonstrando que possivelmente ao final do exercício de 2015, a SNAPU não conseguirá atingir os resultados almejados.

### **Ação 10T2 - Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência**

A UJ informou no RG que em que pese à realização de seleção pública de projetos com classificação de 44 propostas, sendo 39 destacadas para empenho em 2014 (R\$ 10.653.001,33), não houve liberação dos recursos e conseqüentemente não houve empenho relativo à dotação orçamentária prevista. Assim, do orçamento previsto para a ação para o exercício de 2014, só foi possível empenho de R\$ 740.000,00 referente à emendas parlamentares incluídas no orçamento impositivo, sendo R\$ 295.300,00 (duzentos e noventa e cinco mil e trezentos reais) em nome da Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos de Fortaleza (CE), R\$ 245.850,00 para o município de Monte Mor/SP e R\$ 186.510,00 para o município de Mogi das Cruzes/SP, sendo que o valor complementar se refere ao empenho para o pagamento das tarifas da Mandataria.

*O campo de meta física realizada (3 projetos) refere-se, portanto, às emendas empenhadas em 2014. Caso houvesse a liberação do orçamento previsto para a contratação das propostas selecionadas, a meta física atingida seria de 42 projetos, superando em muito o previsto para a ação em 2014 (15 projetos).*



Assim, a SNAPU apresentou os seguintes resultados para o cumprimento da Ação:

a) 3 propostas analisadas, aprovadas e empenhadas oriundas de emendas parlamentares à ação 10T2 - Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência.

b) 35 propostas analisadas, aprovadas e empenhadas oriundas de emendas parlamentares à ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com objeto enquadrado como “acessibilidade urbana”. Ressalta-se que a Unidade informou que os resultados na ação 1D73 são incorporados aos da ação 10T2 devido a ação 1D73 permitir a execução de todos os objetos das demais ações do Ministério das Cidades, uma vez que em seu Manual de Execução, cada ação é definida como uma Modalidade.

Verifica-se que a SNAPU, em que pese sua argumentação sobre os resultados da Ação 1D73 serem incorporados na Ação 10T2, considerou o atingimento de sua meta apenas com o que foi efetivamente realizado na sua rubrica orçamentária. Quanto a este aspecto reiteramos a análise já realizada acima.

### **Ação 20NN - Planejamento e monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos**

A SNAPU informou que no ano de 2014, do orçamento disponibilizado de R\$ 10.600.000,00, foi descentralizado o montante de R\$ 10.556.568,00 para elaboração de 57 cartas geotécnicas em municípios dos Estados da Bahia (1), Espírito Santo (2), Minas Gerais (15), Paraná (6), Pernambuco (4), Rio de Janeiro (13), Rio Grande do Sul (3), São Paulo (13), por meio de Termos de Execução Descentralizada firmados com: CPRM – Serviço Geológico do Brasil, Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do ABC. Do repasse à CPRM no valor de R\$ 8.471.481,30 o órgão empenhou somente R\$ 708.465,16. As demais descentralizações foram integralmente empenhadas.

Foi relatado ainda que em 2014, foram finalizadas pelo Departamento de Recursos Minerais do Governo do Estado do Rio de Janeiro – DRM, de forma autônoma e com recursos próprios, cartas geotécnicas nos municípios de Teresópolis, Nova Friburgo, Petrópolis, Barra Mansa e Itaperuna. Além disso, a Unidade ressaltou que em relação à Estruturação do sistema de monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos e o Monitoramento da ocupação urbana nos municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos, cabe ressaltar que, até o momento (2012 a 2014) não houve destinação orçamentária suficiente para estruturar e implementar as atividades, de modo que a Secretaria informou estar implementando suas atividades na medida das disponibilidades orçamentárias.

Verifica-se que esta Ação é a que tem o melhor resultado de execução da SNAPU durante o exercício de 2014, em que pese não ter a maior dotação orçamentária. Foi relatado pela Unidade que as cartas geotécnicas foram priorizadas pelo governo federal. Quanto a isso, avaliamos que não ficou suficientemente justificada a priorização, tendo em vista o forte contingenciamento sofrido pela Unidade e a variedade de frentes que a Secretaria atua, sendo responsável por Objetivos de 3 Programas Temáticos diferentes. Registra-se inclusive que as cartas foram priorizadas também na destinação da Ação.



## **Ação 8865 - Apoio ao planejamento e execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas**

A meta tem como referência a elaboração de planos, projetos e execução de obras de contenção de encostas selecionadas pelo PAC para municípios críticos a deslizamentos de encostas. Segundo a Unidade, em 2014, foram efetuados reforços de empenho para os empreendimentos contratados desde o ano de 2011, considerando a sua execução física. Assim, foi realizada seleção de projetos e obras para 17 municípios do Estado do Espírito Santo e para Angra dos Reis/RJ com previsão de contratações para 2014 que, no entanto, não lograram êxito, o que comprometeu o recurso empenhado. Apenas o empreendimento de desocupação de áreas de alto risco no Município de Petrópolis, selecionado em 2013, foi firmado durante o exercício de 2014.

Destaca-se, quanto a esta ação, o relato de que os tomadores de recursos, em especial as Prefeituras, apresentam dificuldades em desenvolver projetos mais consistentes e na montagem do Foram elaborados planos municipais de redução de riscos em 18 municípios do Estado do Espírito Santo com recursos do Governo do Estado e dos municípios. Foram elaborados também planos municipais de redução de riscos em Rio Grande da Serra/SP, Santo André/SP e Ribeirão Pires/SP, com recursos do Consórcio Intermunicipal do ABC Paulista e Capão Bonito/SP, com recursos do Governo do Estado.

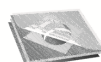
Sobre a questão das dificuldades dos tomadores de recursos, a Unidade informou que houve avanços na qualidade do monitoramento dos empreendimentos do PAC – Contenção de Encostas. Foi realizada capacitação interna da equipe por meio da participação em cursos presenciais de treinamento em parceria com o Serviço Geológico do Brasil (CPRM/MME), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Agência de Cooperação Japonesa (JICA), Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), além de apoio técnico aos tomadores, videoconferências e reuniões presenciais. (...) *Importante ressaltar que há possibilidade desses empreendimentos serem contratados em 2015.*

Ainda que a justificativa apresentada pela Unidade esteja condizente com os problemas enfrentados nas contratações do Ministério das Cidades como um todo, a impossibilidade de contratação de 22 municípios num processo de seleção por problemas de projeto é um dado crítico. Verifica-se que ainda que a Unidade consiga contratar os empreendimentos selecionados, não atingirá a meta estabelecida de 36 municípios. Sugere-se potencializar ainda mais as capacitações e atuar na capacitação dos entes para proposição de projetos.

## **Ação 20NU - Ação Apoio à Prevenção da Violação dos Direitos Humanos em Ações de Desenvolvimento Urbano**

A SNAPU informou no Relatório de Gestão que os recursos da Ação 20NU, no valor de R\$ 750.000,00 foram redirecionados para a Ação 20NN - Elaboração de Cartas Geotécnicas, monitorada pela Casa Civil no âmbito do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres. Assim, não houve recursos a Ação 20NU para efetivar as metas estabelecidas no exercício de 2014.

*A Meta trata da criação de instâncias locais e/ou estaduais para a prevenção da violação de direitos humanos com o intuito, dentre outros, de evitar os despejos forçados relacionados às ações de desenvolvimento urbano promovidas com recursos*



*públicos e privados. Em 2013 foi elaborado Termo de Cooperação junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro, mediante destaque orçamentário, para realização de pesquisa sobre os conflitos fundiários em âmbito nacional e realização de seminário nacional, bem como produção de publicação relacionada à pesquisa. Entretanto, o Acordo não foi celebrado em virtude de pendências da UFRJ junto à documentação necessária para celebração do Termo. Nesse sentido, em 2014 não houve recursos a Ação 20NU para efetivar as metas estabelecidas.*

Em questionamento por meio da SA 201503570/005 sobre o impacto da ausência de recursos na Ação 20NU para o cumprimento do PPA 2012-2015, a Unidade informou apenas que *a Ação 20NU mantém atividades contínuas, no sentido de atuação em demandas de conflitos fundiários urbanos, tais como a participação em reuniões e audiências públicas de negociação e conciliação, a articulação intergovernamental e interfederativa, bem como a participação em Grupos de Trabalho e na Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.* Assim, mais uma vez consideramos que a resposta da Unidade foi insuficiente, pois não tratou das condições de cumprimento da meta de criação de instâncias locais e nem o impacto de não aportar recursos diretamente nesse âmbito.

Conclui-se então, no que se refere à execução física e financeira das principais ações sob a responsabilidade da SNAPU, que o contingenciamento tem prejudicado o desenvolvimento de suas ações, demonstrando uma situação crítica quanto ao aporte de recursos para o cumprimento dos objetivos da Unidade, revelando a distância entre o planejamento e o que foi efetivamente executado. Consideramos que as ponderações e informações da Unidade não estão guardando relação assertiva com o planejamento elaborado. Cabe destacar que o contingenciamento sofrido, os cortes e redirecionamentos de atividades e ações exigem o realinhamento de suas estratégias e planejamento de suas atividades, considerando o diálogo com o que foi anteriormente previsto. Consideramos ainda a necessidade de que a SNAPU intensifique o empenho quanto ao aperfeiçoamento nas atividades de capacitação dos proponentes, aprimoramento dos normativos e dos processos de seleção.

### **2.1.1.3 INFORMAÇÃO**

#### **Ações de Governo**

##### **Fato**

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da Unidade, com extensão correspondendo a 9% das despesas executadas em relação ao programa 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres e a 1% quanto ao Programa 2054- Planejamento Urbano, a, conforme discriminado abaixo:

*Quadro: Informações Básicas das Principais Ações Executadas pela Unidade*

<b>Programa descrição</b>	<b>- Ação (projeto/ atividade/ Op.Especiais) - descrição</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Forma de implementação/ detalhamento</b>	<b>Representativa</b>



2040- Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	8865 - Apoio ao planejamento e execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas	Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais.	Descentralizada. O Ministério das Cidades fará publicar Portaria e disponibilizará os manuais operacionais na página do Ministério ( <a href="http://www.cidades.gov.br">www.cidades.gov.br</a> ), informando sobre os objetivos, modalidades, condições e prazos a serem cumpridos. Os Municípios, Estados e Distrito Federal interessados em participar do programa deverão encaminhar ao Ministério das Cidades o formulário de Consulta Prévia constante da Portaria, abrangendo informações sobre a situação do Município beneficiário. A partir dos critérios definidos em Portaria, o Ministério das Cidades, seleciona as propostas recebidas e os proponentes apresentam à Caixa Econômica Federal, para análise, o Plano de Trabalho e a documentação técnica, jurídica e institucional previstos. Aprovada a proposta, os proponentes celebram contrato com a CEF, estabelecendo as atribuições dos agentes e as condições de execução. A partir daí, o Ministério das Cidades e/ou a CEF, efetuará o acompanhamento e o monitoramento dos contratos, procedendo ao repasse de recursos ao proponente, conforme exigências e fluxo operacional constantes de Portaria ministerial. Alternativamente, quando se mostrar de maior interesse para a administração pública, também poderão ser formalizados convênios e acordos de cooperação técnica com Estados e Municípios.	8,5%
	20NN - Planejamento e monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos	Promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais.	Direta; A ação atuará em duas vertentes estratégicas: de forma direta – mediante a contratação de serviços e aquisição de imagens de satélite e demais insumos para implementação do Sistema de Monitoramento da Ocupação Urbana, que, a partir da análise de informações espaciais tratará e identificar, periodicamente, o avanço da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos de forma a difundir informações sobre a existência de situação de risco, subsidiando gestores municipais e operadores de direito para adoção das medidas de controle urbano cabíveis; e, de forma descentralizada, através do apoio a Estados, Municípios e Distrito Federal para a elaboração de cartas geotécnicas à aptidão urbana, voltadas à aptidão da ocupação urbana em áreas suscetíveis a ocorrência de inundações, enxurradas e deslizamentos de encostas. Para tanto, o Ministério das Cidades fará publicar Portaria e disponibilizará os manuais operacionais na página do Ministério ( <a href="http://www.cidades.gov.br">www.cidades.gov.br</a> ), informando sobre os objetivos,	0,5%





			modalidades, condições e prazos a serem cumpridos. As ações e modalidades de apoio também estarão cadastradas no Portal de Convênios do Governo Federal. Os contratos poderão ser efetivados via contratos de repasse, via convênios, via contratação direta ou via descentralização orçamentária.	
2054-Planejamento Urbano	8866 - Apoio à Regularização em Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado)	Promover a regularização fundiária urbana como forma de ampliação do acesso à terra urbanizada e de redução da pobreza urbana, combinando ações de fortalecimento institucional e de implementação de processos de regularização fundiária urbana.	Direta; Descentralizada; O Ministério das Cidades publica Portaria de Seleção e Contratação e disponibiliza o manual da Ação Programática (Papel Passado) na página do Ministério ( <a href="http://www.cidades.gov.br">www.cidades.gov.br</a> ), informando sobre os objetivos, modalidades, condições e prazos a serem cumpridos. As prefeituras municipais, governos de estado, entidades civis sem fins lucrativos e defensorias públicas interessados em participar da ação devem cadastrar suas propostas no SICONV e encaminhar ao Ministério das Cidades os formulários eletrônicos de Carta-Consulta. A partir dos critérios definidos na Portaria de Seleção e Contratação e do atendimento às diretrizes e orientações contidas no Manual da Ação Programática, o Ministério das Cidades seleciona as propostas recebidas e os proponentes apresentam à Caixa Econômica Federal - CEF, para análise, o Termo de Referência, o Plano de Trabalho e a documentação técnica, jurídica e institucional previstas. A partir da contratação, o Ministério das Cidades, na condição de órgão gestor, e a CEF, agente operacionalizador, efetuam o acompanhamento e o monitoramento dos contratos, procedendo ao repasse de recursos ao proponente, conforme exigências e fluxo operacional constantes da Portaria e Manuais. A ação também pode ser operacionalizada por meio de convênios, termos de parceria, acordos de cooperação técnica, cabendo ainda a contratação direta de bens e serviços.	0,05
	8874 - Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Municipal e Interfederativa	Promover a implementação de instrumentos de planejamento urbano municipal e interfederativo para o desenvolvimento urbano sustentável com redução de desigualdades sociais.	Descentralizada; O Ministério das Cidades apoiará municípios, Estados e Distrito Federal na elaboração e implementação de Planos Diretores Municipais, Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado e demais instrumentos de planejamento territorial e gestão urbana por meio de ações de capacitação e assistência técnica via contratação direta, cooperação federativa ou transferências voluntárias. As transferências voluntárias serão realizadas através de seleção pública de propostas através do Portal de Convênios do Governo Federal – SICONV, mediante a publicação de	0,01



			Manual específico para operação da ação.	
	20NR - Apoio à Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas	Promover transformações urbanísticas estruturais em territórios de especial interesse em áreas urbanas para efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade por meio de projetos urbanos integrados.	Direta; Descentralizada; O Ministério das Cidades apoiará municípios, Estados e Distrito Federal a na elaboração e implementação de planos e projetos integrados de reabilitação, requalificação e reabilitação urbana e edilícia com vistas a melhoria da qualidade do espaço urbano por meio de ações de capacitação e assistência técnica via contratação direta, cooperação federativa ou transferências voluntárias.	0,04

Fonte: Cadastro de Ações/SIAFI

- Ação 8865 - Apoio ao planejamento e execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas
- Ação 20NN - Planejamento e monitoramento da ocupação urbana em áreas suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos
- Ação 8866 - Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado)
- Ação 8874 - Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Municipal e Interfederativa
- Ação 20NR - Apoio à Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas

As Ações 8865 e 20NN têm por finalidade promover a prevenção de desastres com foco em municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas, deslizamentos e seca, por meio de instrumentos de planejamento urbano e ambiental, monitoramento da ocupação urbana e implantação de intervenções estruturais e emergenciais.

Estas Ações se inserem no contexto do Programa de Governo 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, que tem por objetivo a promoção de ações de prevenção de desastres naturais.

Por sua vez, as Ações 8866, 8874 e 20NR se inserem no contexto do Programa de Governo 2054 – Planejamento Urbano, que tem por objetivo a promoção de ações de regularização fundiária, acessibilidade, transformações urbanísticas e planejamento urbano municipal e interfederativo.

A implementação dessas Ações ocorre de forma direta e descentralizada ou descentralizada, ou apenas direta, conforme o detalhamento descritivo no quadro acima. Destaca-se, para melhor compreensão, que a SNAPU executou 9% referente ao Programa 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres e aproximadamente 1% quanto ao Programa 2054 - Planejamento Urbano. Em relação ao Programa 2040, a Ação 10SG -Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de



*Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico* sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Saneamento detém aproximadamente 90% da dotação e execução do Programa. É importante ressaltar que no que tange ao Programa 2054, a Ação 1D73 - *Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, de responsabilidade da Secretaria Executiva, contempla, isolada, 98% dos recursos e execução do Programa, destaca-se ainda que esta ação compõe-se de emendas parlamentares. Desse modo, é possível verificar como o investimento da Secretaria encontra-se subvalorizado e também como sua atuação frente às ações de Planejamento Urbano restaram prejudicadas. Registra-se que o forte contingenciamento, aliada à plurianualidade das obras são as justificativas apresentadas pela Secretaria para a baixa execução. A avaliação realizada sobre gestão das transferências destinadas à execução de seus programas de governo e sobre os resultados quantitativos e qualitativos contemplou análise das Ações 8865, 20NN, 8866, 8874 e 20NR. O resultado das análises está registrado nos itens 4.1.1.1 e 2.1.1.1 deste Relatório.

## **2.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL**

### **2.1.2.1 INFORMAÇÃO**

#### **Indicadores de desempenho usados pela Secretaria**

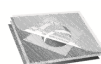
##### **Fato**

O Anexo IV da Decisão Normativa TCU N° 140, de 15 de outubro de 2014, estabelece para Avaliação dos indicadores instituídos pela unidade jurisdicionada, para aferir o desempenho da gestão, os quesitos mínimos:

- 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;
- Capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
- 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;
- Facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;
- Razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

No Relatório de Gestão do exercício de 2014 a SNAPU apresentou no item 5.4 - Informações sobre indicadores de desempenho operacional o Quadro A.5.4 – Indicadores de Desempenho Operacional, a seguir transcrito:

<b>Denominação</b>	<b>Índice de Referência</b>	<b>Índice Previsto</b>	<b>Índice Observado</b>	<b>Periodicidade</b>	<b>Fórmula de Cálculo</b>
<i>Ação 20NR – Projeto apoiado</i>	43	27	151	151	<i>Percentual atingido em relação ao índice previsto. No caso, até o momento, 560% da meta.</i>
<i>Ação 8874 -</i>	20	20	6	<i>Anual</i>	<i>Percentual atingido</i>



<i>Projeto apoiado</i>					<i>em relação ao índice previsto. No caso, até o momento, 30% da meta.</i>
<i>Ação 8866 – Famílias Beneficiadas</i>	<i>111.000</i>	<i>12.675</i>	<i>12.321</i>	<i>Anual</i>	<i>Percentual atingido em relação ao índice previsto. No caso, até o momento, 97,20% da meta.</i>
<i>Ação 10T2 - Projeto apoiado</i>	<i>708</i>	<i>15</i>	<i>38</i>	<i>Anual</i>	<i>Percentual atingido em relação ao índice previsto. No caso, até o momento, 253% da meta.</i>
<i>Ação 20NN – Município apoiado</i>	<i>53</i>	<i>48</i>	<i>57</i>	<i>Anual</i>	<i>Percentual atingido em relação ao índice previsto. No caso, até o momento, 119% da meta. 40</i>
<i>Ação 8865 – Município apoiado</i>	<i>40</i>	<i>36</i>	<i>01</i>	<i>Anual</i>	<i>Percentual atingido em relação ao índice previsto. No caso, até o momento, 3% da meta.</i>
<i>Ação 20NU</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>Anual</i>	<i>Percentual atingido em relação ao índice previsto. No caso, até o momento, 0% da meta.</i>

No item 5.4.1 - Análise Situacional o Relatório de Gestão 2014 da SNAPU apresenta esclarecimentos sobre cada indicador de desempenho operacional, a seguir transcrita:

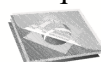
#### **Ação 20NR - Projeto apoiado**

Na Ação 20NR o índice observado foi de 151 projetos apoiados no exercício, relativos a:

- a) Pesquisa “Retrato das Áreas Centrais no Brasil” com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA;
- b) 7 propostas analisadas, aprovadas e empenhadas oriundas de emendas parlamentares à ação 20NR - Apoio a Projetos de Reabilitação Integrada de Áreas Urbanas.
- c) 143 propostas analisadas, aprovadas e empenhadas oriundas de emendas parlamentares à ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com objeto enquadrado como “reabilitação urbana”.

Ressalta-se que os resultados na ação 1D73 são incorporados aos da ação 20NR. Isso acontece porque a ação 1D73 permite a execução de todos os objetos das demais ações do Ministério das Cidades. Em seu Manual de Execução, cada ação é definida como uma Modalidade. Assim, a ação 20NR - Apoio a Projetos de Reabilitação Integrada de Áreas Urbanas é executada como Modalidade 13.4.4. Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas.

Nas propostas relativas à ação 1D73, deve ser observado o objeto para que se possa identificar em qual modalidade se fará o enquadramento do projeto. A partir do



enquadramento, a análise técnica deve garantir o cumprimento das determinações dos Manuais da ação 1D73 e da ação específica onde houve o enquadramento.

Dessa forma, considera-se que emendas oriundas da ação 1D73 cujo objeto é enquadrado efetivamente na ação 20NR contribuem para o atingimento do índice previsto no indicador da ação, na medida em que contribuem para a implementação da política de Reabilitação Integrada de Áreas Urbanas nos municípios brasileiros.

#### **Ação 8874 - Projeto apoiado**

Na Ação 8874 o índice observado foi de 6 projetos apoiados no exercício, relativos a:

- a) Contratação de 5 Cadernos Técnicos sobre instrumentos do Estatuto da Cidade, sendo 3 contratados através de Termos de Execução Descentralizadas com Universidades Federais e 2 contratados mediante parceria com o Instituto Lincoln de Política do Solo; e
- b) Realização de missão técnica em Estocolmo no âmbito da parceria "Diálogos Setoriais Brasil - União Europeia" - Instrumentos de Planejamento e Governança Metropolitanos.

#### **Ação 8866 – Famílias beneficiadas**

O valor informado na reprogramação de meta física (12.321 famílias) guarda proporção com os limites de empenho na Ação 8866 (Reprogramado financeiro).

Em relação à meta física realizada, o valor é referente ao número de famílias beneficiadas pela transferência dos recursos empenhados. Deste total, 3000 famílias foram beneficiadas por Termo de Execução Descentralizada com a Universidade Federal da Região do Semiárido (UFERSA) e 9.321 famílias beneficiadas por Termo de Execução Descentralizada com a Universidade Federal do Pará.

#### **Ação 10T2 - Projeto apoiado**

Na Ação 10T2 o índice observado foi de 38 projetos apoiados no exercício, relativos a:

- a) 3 propostas analisadas, aprovadas e empenhadas oriundas de emendas parlamentares à ação 10T2 - Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência.
- b) 35 propostas analisadas, aprovadas e empenhadas oriundas de emendas parlamentares à ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com objeto enquadrado como “acessibilidade urbana”.

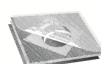
Ressalta-se que os resultados na ação 1D73 são incorporados aos da ação 10T2. Isso acontece porque a ação 1D73 permite a execução de todos os objetos das demais ações do Ministério das Cidades. Em seu Manual de Execução, cada ação é definida como uma Modalidade. Assim, a ação 10T2 - Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência é executada como Modalidade 13.4.5. Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência.

Nas propostas relativas à ação 1D73, deve ser observado o objeto para que se possa identificar em qual modalidade se fará o enquadramento do projeto. A partir do enquadramento, a análise técnica deve garantir o cumprimento das determinações dos Manuais da ação 1D73 e da ação específica onde houve o enquadramento.

Dessa forma, considera-se que emendas oriundas da ação 1D73 cujo objeto é enquadrado efetivamente na ação 10T2 contribuem para o atingimento do índice previsto no indicador da ação, na medida em que contribuem para a implementação da política de acessibilidade urbana nos municípios brasileiros.

#### **Ação 20NN - Município apoiado**

No exercício de 2014 a atividade de Monitoramento da ocupação urbana nos municípios mais suscetíveis a inundações, enxurradas e deslizamentos não contribuiu para o





cumprimento da meta, visto que até o momento (2012 a 2014) não houve destinação orçamentária suficiente para estruturar e implementar a atividade.

De acordo com a previsão do PPA 2012-2015 deveriam ser contratadas 48 cartas no ano de 2013 e 53 cartas no ano de 2014. Porém, do orçamento previsto em 2013 de R\$ 10.600.000 (dez milhões e seiscentos mil reais) para a ação 20NN, foi disponibilizado um limite orçamentário de R\$ 5.892.033,30 (cinco milhões oitocentos e noventa e dois mil reais e trinta e três centavos), consequência da exclusão da Ação 20NN do PAC, em junho de 2013, pela Portaria nº 83 da SOF, o que não permitiu o cumprimento da meta prevista para 2013, ou seja, a elaboração de 48 cartas geotécnicas. Assim, no ano de 2013 foram contratadas 34 cartas.

No ano de 2014, como a disponibilização do orçamento foi total, foram contratadas 57 cartas, superando assim a meta do PPA 2012-2015. Porém, como restou um passivo do ano de 2013, para o ano de 2015 estão previstas contratações de 10 cartas remanescentes para o cumprimento da Meta de elaboração de 106 cartas geotécnicas de aptidão à urbanização previstas no PPA 2012 – 2015 e de mais 40 cartas que serão um incremento à Meta, totalizando uma previsão de contratação de 50 cartas geotécnicas de aptidão à urbanização no ano.

#### **Ação 8865 - Município apoiado**

Em 2014, foram selecionados empreendimentos com vistas a atender 22 municípios dos estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro. No entanto, não foi possível firmar os termos de compromisso, uma vez que os proponentes não lograram êxito na aprovação dos respectivos projetos, à exceção do empreendimento de desocupação de áreas de risco em Petrópolis/RJ.

Importante ressaltar que há possibilidade desses empreendimentos serem contratados em 2015.

#### **Ação 20NU - Instância estadual criada**

A Meta trata da criação de instâncias locais e/ou estaduais para a prevenção da violação de direitos humanos com o intuito, dentre outros, de evitar os despejos forçados relacionados às ações de desenvolvimento urbano promovidas com recursos públicos e privados.

Em 2013 foi elaborado Termo de Cooperação junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro, mediante destaque orçamentário, para realização de pesquisa sobre os conflitos fundiários em âmbito nacional e realização de seminário nacional, bem como produção de publicação relacionada à pesquisa. Entretanto, o Acordo não foi celebrado em virtude de pendências da UFRJ junto à documentação necessária para celebração do Termo. Os recursos da Ação 20NU, da ordem de R\$ 750.000,00, no exercício de 2014, foram redirecionados para a Ação 20NN - Elaboração de Cartas Geotécnicas, monitorada pela Casa Civil no âmbito do Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres. Nesse sentido, em 2014 não houve recursos a Ação 20NU para efetivar as metas estabelecidas.

Com vistas a subsidiar os trabalhos de auditoria de gestão foram solicitados esclarecimentos por meio da SA nº 201503570-004, cuja respostas estão transcritas a seguir:

***1. Com relação aos Indicadores de desempenho da gestão, e para o caso da UJ em análise, os Indicadores dos programas finalísticos cuja responsabilidade pela elaboração e alimentação de dados reside sobre o gerente do programa ou Chefe de cada Departamento da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos -***



**SNAPU solicita-se informar: (todas as informações devem ser acompanhadas de documentos comprobatórios)**

### **1.1 Quais Metas? estabelecidas para cada Indicador?**

*Em relação aos Indicadores de desempenho da gestão da UJ, esclarece-se que a SNAPU tem trabalhado na construção destes, no âmbito do Ministério das Cidades, tendo participado do Grupo de Trabalho - GT criado a partir da Portaria nº 237, de 13 de maio de 2011, sob coordenação da Secretaria Executiva, em atendimento às recomendações dos órgãos de controle.*

*Como resultado dos trabalhos deste GT, foram identificados 42 Indicadores de desempenho para a UJ, organizados sob as Perspectivas: Sociedade (10 Indicadores); Administração e Processos Internos (25 Indicadores); e Gestão Orçamentária e Financeira (7 Indicadores).*

*Aqueles Indicadores foram objeto de nova análise, coordenada pelo Escritório de Gerenciamento de Projetos no ano de 2013, com o propósito de subsidiar os trabalhos de preparação para a elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades (desenvolvimento do Projeto "Levantamento de Objetivos e Indicadores para subsidiar o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades").*

*No âmbito dos trabalhos de elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades 2014-2018, ao final do ano de 2014, foram identificados 39 Indicadores estratégicos, por meio dos quais se pretende: demonstrar a relação entre os Objetivos estratégicos, e avaliar de maneira contínua a estratégia ministerial. Os Indicadores estratégicos ora propostos estão organizados sob as Perspectivas: Sociedade (1 Indicador); Econômico-Financeiro (6 Indicadores); Processos Internos (14 Indicadores); e Aprendizado e Crescimento (18 Indicadores). Espera-se o seu monitoramento e a avaliação a partir de sua implementação no âmbito do Ministério das Cidades, e assim ainda não há metas definidas para estes indicadores.*

*Quanto aos Indicadores dos programas finalísticos, são aqueles incluídos no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal 2012-2015, no qual cada Programa Temático se relaciona com os Indicadores. De acordo com a metodologia de elaboração do PPA, define-se como Programa Temático o tema da política pública que orienta as ações governamentais, sendo que o mesmo desdobra-se em Objetivos e Iniciativas.*

*Os Programas Temáticos possuem atributos, sendo que um deles é o Indicador, que é um instrumento para a identificação e aferição dos aspectos relacionados ao Programa, sendo apurado periodicamente para auxiliar no monitoramento da evolução da realidade do Programa e permitir subsídios para sua avaliação. Outro atributo do Programa Temático são seus Objetivos, no qual se expressa o que deve ser feito. Entre os atributos dos Objetivos está a Meta, que é a medida do alcance do Objetivo, podendo ser quantitativa ou qualitativa. Cada Objetivo pode ter uma ou mais Metas.*

*Portanto, pela metodologia de elaboração do PPA, não há necessariamente uma relação direta entre os Indicadores do Programa Temático e as Metas definidas para cada Objetivo.*

### **1.2 Qual metodologia é adotada para estabelecimento das Metas associadas aos Indicadores?**

*Em relação aos Objetivos de responsabilidade da UJ, e às Metas estabelecidas no PPA, a metodologia para estabelecimento destas considera as ações necessárias ao atingimento dos objetivos relacionados ao programa temático, levando em conta a capacidade estimada de execução destas ações, sendo elaboradas em conjunto com outros ministérios coordenados pelo Ministério do Planejamento.*



**1.3 Há uma relação entre Indicadores e Metas? Definir Indicadores e apresentar os resultados no final do exercício leva a melhorias nos processos e produtos que estão sendo medidos pelos Indicadores?**

Conforme mostrado nos itens 1.1 e 1.2, pela metodologia de elaboração do PPA não há necessariamente uma relação direta entre os Indicadores do Programa Temático e as Metas definidas para cada Objetivo dos Programas Temáticos.

Entendemos que definir Indicadores e apresentar os resultados no final do exercício leva a melhorias nos processos e produtos que estão sendo medidos, tendo em vista que a medição contribui para a avaliação e melhoria do sistema.

**1.4 Foram formalizados (documentados) planos detalhando as ações a serem realizadas para atingimento das Metas da UJ?**

Não há documentação formalizada detalhando as ações a serem realizadas para atingimento das Metas da UJ, porém os Departamentos promovem reuniões rotineiras de planejamento e acompanhamento das ações, onde são discutidas e detalhadas as providências subsequentes visando o atendimento das Metas.

**1.5 A UJ possui algum sistema (informatizado ou não) de monitoramento dos Indicadores e Metas?**

Em relação a indicadores e Metas dos Objetivos estratégicos do PPA, a UJ adota o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. As informações relativas ao acompanhamento e monitoramento das Metas dos Objetivos estratégicos do PPA são inseridas no SIOP por esta UJ duas vezes por ano.

**1.6 Quais os procedimentos adotados nos casos em que os resultados dos Indicadores apresentam desvios em relação às Metas definidas (ações corretivas)?**

Como mencionado anteriormente, embora tenham influência nos Indicadores dos Programas, as Metas estabelecidas referem-se exclusivamente ao Objetivo. Quando observados desvios dos Indicadores busca-se, de acordo com a especificidade de cada Indicador, a identificação e aplicação das medidas mitigadoras e/ou compensatórias compatíveis com as possibilidades da UJ. Estas medidas, dada a especificidade de cada Indicador e também do ambiente interno ou externo, são de formatos variados, sendo que a medida a ser adotada, depende de análise específica por parte de cada Gerência e/ou Departamento.

**1.7 Os Indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões gerenciais, bem como a documentação comprobatória que evidencie que os Indicadores estão sendo úteis para a gestão da Unidade?**

Conforme explicado no item 1.1, não há necessariamente uma relação direta entre Metas vinculadas aos Objetivos e Indicadores. Nesse sentido, as tomadas de decisões gerenciais têm se orientado pela observância das Metas vinculadas aos Objetivos. A título de exemplo, cita-se a Meta de "Elaboração do Plano Diretor nos municípios com obrigatoriedade legal para sua elaboração". Vinculada ao Objetivo 0322, esta meta inicialmente apoiava a transferência de recursos aos municípios e, atualmente, capacita os municípios para alcance dessa Meta.



**1.8 Os Indicadores representam com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão considerando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade?**

*Os Indicadores estabelecidos no âmbito do PPA, apesar de refletirem impacto indireto das ações da UJ, traduzem de forma simples e seletiva a estratégia de gestão adotada em dimensão nacional. Algumas das ações desenvolvidas, pelo seu caráter de fortalecimento institucional dos municípios, produzem efeitos de médio a longo prazo nas políticas de desenvolvimento urbano locais. Outras, cuja execução ocorre por meio de investimentos em projetos e obras, traduzem a diversidade dos fenômenos monitorados em curto prazo, sendo orientadoras para as ações da UJ.*

**1.9 Os Indicadores refletem a expressão dos produtos essenciais da área de negócio que a UJ se propôs a instituir Indicador.**

*Sim, consideradas as respostas anteriores, ainda que deva ser ressalvado que os Indicadores são definidos por meio de uma ampla negociação entre o Ministério das Cidades e os Órgãos gestores do PPA, não tendo esta UJ a decisão final sobre os mesmos.*

**2. Em relação aos Indicadores de desempenho operacional apresentados no item 5.4 do Relatório de Gestão 2014, informar: (todas as informações devem ser acompanhadas de documentos comprobatórios).**

**2.1 Os Indicadores são capazes de proporcionar a medição da situação pretendida ao longo do tempo (séries históricas)?**

*Os indicadores de desempenho operacional apresentados no item 5.4 do Relatório de Gestão 2014 são aqueles estabelecidos na Lei Orçamentária Anual - LOA para cada ação orçamentária de responsabilidade da UJ.*

*Com base nesses indicadores, são verificadas a eficácia e a eficiência de cada ação em relação às metas físicas estabelecidas na LOA.*

*E possível construir a série história a qualquer momento, a partir dos relatórios do SIOP.*

**2.2 Existe confiabilidade das fontes dos dados?**

*Sim, pois a alimentação do SIOP é realizada pela própria UJ, a partir de informações obtidas por meio do monitoramento dos instrumentos de transferência de recursos formalizados no âmbito da UJ e da Caixa.*

**2.3 A metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação dos dados é transparente e reprodutível por outros agentes?**

*Sim, pois são obtidas com base nos sistemas de monitoramento de contratos do MCidades - SACI, além dos sistemas SICONV, SIURB (Caixa) e planilhas de controle da UJ.*

*Após processadas, as informações ficam disponíveis ao público por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento- SIOP.*

**2.4 A elaboração do Indicador é de fácil compreensão (fornecer as fórmulas, se possível)?**



*Sim, as fórmulas foram definidas a partir do índice observado em relação ao índice previsto.*

**2.5 Os dados são de fácil obtenção?**

*Sim, em se tratando dos Indicadores operacionais em tela.*

**2.6 Os resultados são de fácil compreensão pelo público em geral?**

*Sim.*

**2.7 Há razoabilidade entre os custos de obtenção do Indicador e os benefícios para a melhoria da gestão (relação custo/benefício)?**

*Sim, uma vez que os dados são obtidos diretamente pela UJ por meio de suas rotinas operacionais.*

**2.8 As variáveis/forma de cálculo do Indicador são precisas e sem ambiguidade?**

*Sim, conforme exposto no item 2.4, não apresentam subjetividade ou imprecisão.*

**2.9 Existe série histórica que proporcione a comparação da situação pretendida ao longo do tempo (comparabilidade)?**

*Sim, é possível construir a série história a qualquer momento, a partir dos relatórios do SIOP e dos relatórios de gestão da UJ os anos anteriores.*

**2.10 O Indicador possui metodologia para coleta, e divulgação transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade (confiabilidade)?**

*Os Indicadores possuem metodologia de coleta definida pelas rotinas operacionais de cada departamento da UJ. As informações ficam disponíveis para o público externo no SIOP e nos relatórios de gestão.*

**2.11 Existe facilidade de obtenção dos dados e de compreensão dos resultados pelo público em geral (acessibilidade)?**

*Sim, os dados estão disponíveis no Relatório de Gestão, SIOP, SICONV e na própria Lei Orçamentária Anual (LOA).*

**2.12 O Indicador possui razoabilidade dos custos de obtenção em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade (economicidade)?**

*Sim, visto que as rotinas operacionais permitem a obtenção dos dados diretamente pela UJ.*

A medição de desempenho na gestão pública está entre os principais instrumentos para subsidiar os gestores e os dirigentes em suas decisões e escolhas. Atualmente, há a exigência cada vez maior em aperfeiçoar os níveis de esforços e resultados das organizações, bem como gerar e fortalecer os mecanismos de transparência e responsabilização para os cidadãos e partes interessadas, sendo estes os fundamentos





básicos para impulsionar o desenvolvimento e implementação de indicadores de desempenho nas instituições públicas.

No âmbito geral, os indicadores de desempenho fornecem informações sobre temas fundamentais da gestão pública, tais como nível de efetividade, eficácia, eficiência, qualidade, economia de recursos e produtividade dos produtos/serviços, além de apontar o grau de melhoria da gestão.

A SNAPU em seu Relatório de Gestão 2014 apresentou somente indicadores de desempenho operacional não apresentando qualquer indicador de desempenho de gestão da UJ. Segundo a SNAPU, no âmbito dos trabalhos de elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades 2014-2018, ao final do ano de 2014, foram identificados 39 Indicadores estratégicos, por meio dos quais se pretende: demonstrar a relação entre os Objetivos estratégicos, e avaliar de maneira contínua a estratégia ministerial. Os Indicadores estratégicos ora propostos estão organizados sob as Perspectivas: Sociedade (1 Indicador); Econômico-Financeiro (6 Indicadores); Processos Internos (14 Indicadores); e Aprendizado e Crescimento (18 Indicadores). Espera-se o seu monitoramento e a avaliação a partir de sua implementação no âmbito do Ministério das Cidades, e assim ainda não há metas definidas para estes indicadores. Como o Planejamento Estratégico do MCidades foi aprovado e entrou em vigor somente a partir da publicação da Portaria nº 726, de 21 de novembro de 2014, observa-se que a SNAPU, no exercício de 2014, ainda não possuía indicadores de desempenho de gestão implantados.

### **2.1.2.2 CONSTATAÇÃO**

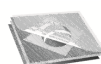
#### **Indicadores de desempenho da gestão não implantados na Secretaria.**

##### **Fato**

O Anexo IV da Decisão Normativa TCU Nº 140, de 15 de outubro de 2014, estabelece para Avaliação dos indicadores instituídos pela unidade jurisdicionada, para aferir o desempenho da gestão, os quesitos mínimos:

- 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;
- Capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;
- 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 reprodutível por outros agentes, internos ou externos à unidade;
- Facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;
- Razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

No Relatório de Gestão do exercício de 2014 a SNAPU apresentou no item 5.4 - Informações sobre indicadores de desempenho operacional que se referem ao acompanhamento do Plano Plurianual e não fazem parte do escopo de análise deste



trabalho. O Relatório não apresentou nenhuma informação sobre os indicadores de desempenho da gestão.

Com vistas a subsidiar os trabalhos de auditoria de gestão foram solicitados esclarecimentos por meio da SA n° 201503570-004.

Em resposta a SNAPU afirmou que em relação aos indicadores de desempenho da gestão a Secretaria tem trabalhado para a sua implantação. No âmbito do Ministério das Cidades, informou estar participado do Grupo de Trabalho - GT criado a partir da Portaria n° 237, de 13 de maio de 2011, sob coordenação da Secretaria Executiva, que tem por objetivo o atendimento às recomendações dos órgãos de controle, entre elas a instituição de indicadores de desempenho da gestão.

Como resultado dos trabalhos do GT, foram criados 42 indicadores de desempenho para a UJ, organizados sob as seguintes perspectivas: Sociedade (10 indicadores); Administração e Processos Internos (25 indicadores); e Gestão Orçamentária e Financeira (7 indicadores).

Esses indicadores criados pelo GT foram objeto de nova análise, coordenada pelo Escritório de Gerenciamento de Projetos vinculado à Secretaria Executiva do Ministério, no ano de 2013, com o propósito de subsidiar os trabalhos de preparação para a elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades (desenvolvimento do Projeto "Levantamento de Objetivos e Indicadores para subsidiar o Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades").

No âmbito dos trabalhos de elaboração do Planejamento Estratégico 2014-2018, ao final do ano de 2014, foram definidos 39 indicadores estratégicos, por meio dos quais se pretende avaliar de maneira contínua a execução das estratégias ministeriais. Os Indicadores estratégicos propostos estão organizados sob as perspectivas: Sociedade (1 indicador); Econômico-Financeiro (6 indicadores); Processos Internos (14 indicadores); e Aprendizado e Crescimento (18 indicadores).

A medição de desempenho na gestão pública está entre os principais instrumentos para subsidiar os gestores e os dirigentes em suas decisões e escolhas. Atualmente, há a exigência cada vez maior em aperfeiçoar os níveis de esforços e resultados das organizações, bem como gerar e fortalecer os mecanismos de transparência e responsabilização para os cidadãos e partes interessadas, sendo estes os fundamentos básicos para impulsionar o desenvolvimento e implementação de indicadores de desempenho nas instituições públicas.

No âmbito geral, os indicadores de desempenho fornecem informações sobre temas fundamentais da gestão pública, tais como nível de efetividade, eficácia, eficiência, qualidade, economia de recursos e produtividade dos produtos/serviços, além de apontar o grau de melhoria da gestão.

### **Causa**

A SNAPU não institucionalizou, até o final do exercício do ano de 2014 os indicadores de desempenho da gestão formulados no Planejamento Estratégico do MCidades, pelo fato do mesmo ter sido aprovado e entrado em vigor somente a partir da publicação da Portaria n° 726, de 21 de novembro de 2014.

### **Manifestação da Unidade Examinada**



Por meio do Ofício nº 002529/2015/AECI/GM/MCIDADES a SNAPU se manifestou sobre o Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas – 2015:

*“Por oportuno, esclarecemos que a construção de indicadores é um processo em elaboração no Ministério das Cidades, como informado anteriormente, que se desenvolve em etapas progressivas, desde aqueles elaborados no âmbito do Grupo de Trabalho - GT criado a partir da Portaria nº 237, de 13 de maio de 2011 sob coordenação da Secretaria Executiva, até aqueles desenvolvidos no âmbito dos trabalhos de elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades 2014-2018. Neste momento temos identificados pelo Planejamento Estratégico 39 indicadores estratégicos, por meio dos quais se pretende: demonstrar a relação entre os objetivos estratégicos e avaliar de maneira contínua a estratégia ministerial.*

*Os indicadores estratégicos ora propostos estão organizados sob as perspectivas: Sociedade; Econômico-Financeiro; Processos Internos; e Aprendizado e Crescimento. Espera-se o seu monitoramento e a avaliação a partir de 2015.*

*Desta forma, a implementação de indicadores se vincula diretamente à própria implementação do Planejamento Estratégico, recepcionado pelo Ministério das Cidades ao final de 2014, fato que explica que tais indicadores ainda não tenham sido institucionalizados até o final de 2014.*

*Neste momento, a progressiva implementação de indicadores se coloca, como apontado na reunião de busca conjunta de soluções, como uma das atividades que estão sendo desenvolvidas em complementação ao processo de reestruturação da Unidade.”*

### **Análise do Controle Interno**

Como o Planejamento Estratégico do MCidades foi aprovado e entrou em vigor somente a partir da publicação da Portaria nº 726, de 21 de novembro de 2014, os indicadores de desempenho de gestão estão sendo implementados gradualmente somente no exercício de 2015.

A manifestação da Unidade Examinada não elidiu o apontamento realizado e a constatação permanece para monitoramento no Plano de Providências Permanente.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomenda-se à Unidade que implante pelo menos dois dos indicadores previstos no Planejamento Estratégico do Ministério, ainda no presente exercício de 2015.

## **3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

### **3.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS**

#### **3.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS**

##### **3.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Cargos comissionados alocados em outras Secretarias**

##### **Fato**

Comparando-se os dados apresentados no Relatório de Gestão e na resposta a Solicitação de Auditoria nº 201503570/003, de 02 de julho de 2015, quanto à gestão de Recursos



Humanos, observam-se divergências quanto aos quantitativos de Cargos em Comissão preenchidos no Relatório de Gestão e os quantitativos apresentados na resposta da SA. Enquanto no Relatório de Gestão é apresentado o quantitativo de 23 cargos em comissão, a resposta a SA apresenta o número de 24 cargos.

Porém, esse não é o problema principal verificado uma vez que se identificou que 4 (quatro) cargos em comissão preenchidos na SNAPU estão irregularmente em exercício provisório fora da estrutura administrativa da Secretaria, conforme demonstrado no quadro abaixo:

*Quadro x: Cargos em Comissão no Ministério das Cidades - SNAPU*

<b>Cargos em Comissão (DAS)</b>				
<b>Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos - SNAPU</b>				
<b>NOME</b>	<b>CARGO</b>	<b>CÓDIGO (DAS)</b>	<b>LOTAÇÃO</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
<b>GABINETE</b>				
S. R. M. C.	Secretário	101.6	SNAPU	Requisitado de outros órgãos
R. T. C. e S.	Assessor	102.4	SNAPU	Sem Vínculo
F. L. E. B.	Assistente	102.2	ASPLAN	Exercício Descentralizado
<b>R. A. de C. N.</b>	<b>Coordenador</b>	<b>102.3</b>	<b>Exercício provisório na ASCOM</b>	<b>Sem Vínculo</b>
<b>DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS DE ACESSIBILIDADE E PLANEJAMENTO URBANO</b>				
Y. R. D. G.	Diretor	101.5	SNAPU	Exercício Descentralizado
T. G.	Gerente de Projeto	101.4	SNAPU	Ativo Permanente
A. P. B.	Gerente de Projeto	101.4	SNAPU	Exercício Descentralizado
V. P. D.	Gerente de Projeto	101.4	SNAPU	Requisitado de outros órgãos
A. F. R. de M.	Assessor Técnico	102.3	SNAPU	Exercício Descentralizado
<b>J. G. S. R</b>	<b>Assessor Técnico</b>	<b>101.3</b>	<b>Exercício provisório na SPOA</b>	<b>Sem Vínculo</b>
<b>DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS URBANOS E PREVENÇÃO DE RISCOS</b>				
VAGO	Diretor	101.5	SNAPU	VAGO



M. G. da S. M.	Gerente de Projeto	101.4	SNAPU	ATIVO PERMANENTE
L. G. da S. M.	Gerente de Projeto	101.4	SNAPU	ATIVO PERMANENTE
<b>E. M. P. C.</b>	<b>Gerente de Projeto</b>	<b>101.4</b>	<b>Exercício Provisório na SECEX</b>	<b>Cedido</b>
P. R. C. C.	Assessor Técnico	102.3	SNAPU	Exercício Descentralizado
J. C. R. da N. C.	Assessor Técnico	102.3	SNAPU	Exercício Descentralizado
C. Q. A.	Assistente Técnico	102.2	SNAPU	Sem Vínculo
<b>DEPARTAMENTO DE APOIO À GESTÃO MUNICIPAL E TERRITORIAL</b>				
D. R. H.	Diretor	101.5	SNAPU	Sem Vínculo
<b>M. E. da S.</b>	<b>Gerente de Projeto</b>	<b>101.4</b>	<b>Exercício Provisório na SPOA</b>	<b>Sem Vínculo</b>
C. B. C.	Gerente de Projeto	101.4	SNAPU	Exercício Descentralizado
L. M. T.	Assessor Técnico	102.3	SNAPU	Ativo Permanente
F. do M. S.	Assessor Técnico	102.3	SNAPU	Ativo Permanente
A. M. J.	Assistente	102.2	SNAPU	Cedido

No quadro acima, observa-se que:

- Um cargo de Coordenador (DAS 101.3) do Gabinete está em exercício provisório na ASCOM;
- Um cargo de Assessor Técnico (DAS 102.3) do Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano está em exercício provisório na SPOA;
- Um Cargo de Gerente de Projeto (DAS 101.4) do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos está em exercício provisório na SECEX;
- Um cargo de Gerente de Projeto (DAS 101.4) do Departamento de Apoio à Gestão Municipal e Territorial está em exercício provisório na SPOA.

É importante ressaltar que a situação de “provisório” não pode ser adequadamente empregada para a situação, pois se constatou, por meio de entrevistas realizadas com os Diretores das áreas, que essa situação já existe há algum tempo e não tem uma previsão definida para ser corrigida.





Outra observação importante retirada do quadro acima é que existe 01 (um) cargo em comissão vago atualmente, correspondente ao cargo de Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos. De acordo com as informações obtidas, o substituto responde interinamente pela Diretoria.

A falta de divulgação detalhada da informação do número total dos cargos em comissão ocupados, com exercício ou não na SNAPU, no Relatório de Gestão, caracteriza a falta de transparência da gestão da unidade e a deficiência nos controles internos administrativos da UJ, quanto a Gestão dos Recursos Humanos, como também a falta de aderência a Decisão Normativa TCU Nº 14, de 15 de Outubro de 2014.

O exercício provisório de 4 (oito) cargos comissionados fora da estrutura administrativa da SNAPU, exercida por tempo indeterminado, e a existência de 1 (um) cargo comissionado vago na mesma estrutura impactam significativamente no desempenho finalístico da UJ, reduzindo a capacidade administrativa da Secretaria e dificultando o alcance das metas estabelecidas.

### **Causa**

Descumprimento das lotações constantes no Regimento Interno do Ministério.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A UJ, como informado, desempenha suas atividades tendo como referência a estrutura de gestão definida em seu organograma funcional com ajustes, implementados para adequação de atividades frente à dinâmica das políticas públicas apoiadas pela Secretaria ao longo dos anos, desde sua criação. Adicionalmente, esclarecemos que a redefinição de sua estrutura interna de gestão e de seu organograma funcional, construída como contribuição ao processo de planejamento estratégico do Ministério das Cidades, que integra o Portifólio de Projetos Estratégicos, e é gerenciado pela Secretaria Executiva do MCidades, conforme demonstrado na figura abaixo:

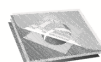
Isto posto, esclarecemos que esta SNAPU tem trabalhado em uma proposta de reestruturação em sua Unidade, a qual tão logo seja concluída será encaminhada à Secretaria Executiva para providências. Quanto a alterações de dispositivos legais regulamentadores, não estão entre as competências desta Secretaria.

### **Análise do Controle Interno**

Acata-se parcialmente a manifestação do gestor uma vez que se trata de uma questão que deve ser resolvida juntamente com a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, que é o órgão responsável pela definição da lotação dos cargos comissionados pertencentes ao Ministério das Cidades.

Entrevistas realizadas com servidores da SNAPU informam que essa situação de lotação irregular é fator que diminui a força de trabalho, dificulta a realização dos trabalhos da Secretaria e se constitui em fator de desmotivação para os servidores ali lotados.

No entanto, não se identificou que a SNAPU tenha realizado nenhum ato de gestão junto à Secretaria Executiva para solução das irregularidades apontadas. Dessa forma, mantém-se o apontamento como subsídio à SNAPU para que solicite à Secretaria



Executiva medidas para solucionar a questão, seja por meio da devolução dos cargos ou pela alteração regimental que dê suporte à atual estrutura.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Recomenda-se à SNAPU que solicite formalmente à Secretaria Executiva a solução das irregularidades apresentadas na constatação referentes à lotação irregular de cargos comissionados. A solução a ser adotada pode envolver a devolução dos cargos lotados irregularmente fora da estrutura da SNAPU ou a alteração para a atualização da estrutura regimental do Ministério para espelhar a realidade atual da Secretaria.

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

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

#### **4.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

##### **4.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Alto índice de obras atrasadas e paralisadas com baixa execução orçamentária**

##### **Fato**

A SNAPU, em seu Relatório de Gestão do exercício de 2014, atendendo à Decisão Normativa nº 127/2013, apresentou demonstrativo de obras atrasadas e paralisadas ao longo do exercício contendo um número total de 116 contratos de repasse nessa situação, considerando a data base de 31/12/2014. Desse total, 76 estão na situação atrasadas e 40 estão na situação paralisadas.

De acordo com informações encaminhadas pela Secretaria, por meio da Relação de Instrumentos de Transferência, havia um total de 316 instrumentos sob sua gestão ao final do exercício de 2014. Verifica-se, portanto, um percentual considerável de empreendimentos na situação de atrasados e paralisados totalizando mais de um terço dos empreendimentos da carteira, conforme destacado no quadro a seguir:

*Situação da carteira de contratos SNAPU*

<b>Quantidade Total de Instrumentos de Transferência</b>	<b>316</b>
Quantidade de Instrumentos em Situação de Atraso	76
Quantidade de Instrumentos em Situação de Paralisação	40
<b>Total de Instrumentos Atrasados e Paralisados</b>	<b>116</b>
<b>Percentual de Instrumentos Atrasados e Paralisados</b>	<b>36,71%</b>

Diferentemente do demonstrativo de obras atrasadas e paralisadas, a Relação de Instrumentos de Transferência, fornecida pela SNAPU como resposta a SA 01/2015, apresenta uma posição diferente em relação aos empreendimentos atrasados e



paralisados, por meio do qual se inclui uma nova categoria de empreendimentos “Não Iniciados”. No entanto, verifica-se que o somatório total de empreendimentos nessa situação corresponde ao mesmo quantitativo de 116 instrumentos. Provavelmente, essa situação indique somente uma nomenclatura diferente adotada pela SNAPU e pela CAIXA, conforme quadro abaixo:

*Situação da carteira de contratos SNAPU - Caixa*

<b>Quantidade Total de Instrumentos de Transferência</b>	<b>316</b>
Quantidade de Instrumentos em Situação de Atraso	18
Quantidade de Instrumentos em Situação de Paralisação	16
Quantidade de Instrumentos Não Iniciados	82
<b>Total de Instrumentos Atrasados, Paralisados e Não Iniciados</b>	<b>116</b>
<b>Percentual de Instrumentos Atrasados, Paralisados e Não Iniciados</b>	<b>36,71%</b>

Além da análise acima, cabe um detalhamento desses dados com relação à sua distribuição em relação às diversas Ações de Governo administradas pela SNAPU. A partir do banco de dados da Caixa, Relação de Instrumentos de Transferência, fornecido como resposta à SA 01/2015, elaborou-se um demonstrativo do quantitativo de instrumentos na situação de atrasados, paralisados e não iniciados distribuídos pelos programas/ações gerenciados pela SNAPU, conforme apresentado abaixo:

*Tabela x – Percentual de Instrumentos de Transferência Atrasados/Paralisados/Não Iniciados por Programa/Ação de Governo.*

Programa	Ação	Quantitativo Total de Empreendimentos	Quantitativo de Empreendimentos em Andamento	Quantitativo Empreendimentos Não iniciados, Atrasados e Paralisados	Percentual por Programa (%)	Percentual sobre o Total de Obras Atrasadas/Paralisadas e Não Iniciadas (%)
2040	8865	126	96	30	23,81	9,49
	20NN	9	9	-	-	-
2054	0584	36	36	-	-	-
	8866	77	29	48	62,34	15,19
	10T2	6	0	6	100,00	1,90
	1D73	24	8	16	66,67	5,06
	20NR	4	1	3	75,00	0,95
	8874	16	8	8	50,00	2,53
1137	0602	1	-	1	100,00	0,32
	0610	6	6	-	-	-
	10SB	1	1	-	-	-
0112	0640	2	1	1	50,00	0,32
1136	0642	8	5	3	37,50	0,95



<b>Total</b>	<b>316</b>	<b>200</b>	<b>116</b>	<b>-</b>	<b>36,71</b>
--------------	------------	------------	------------	----------	--------------

(Banco de Dados da Caixa – SNAPU – data base 31/12/2014)

**Obs:**

**- Programas:**

- 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres;
- 2054 – Planejamento Urbano;
- 1137 – Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais;
- 0112 – Saneamento;
- 1136 – Fortalecimento da Gestão Urbana.

**- Ações:**

- 8865 - Apoio ao Planejamento e Execução de Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas (Contenção de Encostas);
- 20NN - Apoio à Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas (Programa 2054 Planejamento Urbano)
- 0584 - Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado);
- 8866 - Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado);
- 10T2 - Apoio a Projetos de Acessibilidade para Pessoas com Restrição de Mobilidade e Deficiência (Programa 2054 Planejamento Urbano);
- 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Programa 2054 Planejamento Urbano);
- 20NR - Apoio à Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas (Programa 2054 Planejamento Urbano);
- 8874 - Apoio ao Planejamento Territorial e Gestão Urbana Municipal e Interfederativa (Programa 2054 Planejamento Urbano);
- 0602 - Apoio à Implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades e à Elaboração de Planos Diretores (antigo Programa 1137);
- 0610 - Apoio à Projetos de Infra-estrutura e Requalificação de espaços de uso público em Áreas Centrais (antigo Programa 1137 Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais);
- 10SB - Apoio a Projetos de Infra-Estrutura e Requalificação de Espaços de Uso Público em Áreas Centrais de Capitais e Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas (antigo Programa 1137 Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais);
- 0640 - Apoio a Projetos de Combate ao Desperdício de Água (antigo Programa 0112 - Saneamento);
- 0642 - Apoio à Implementação dos Instrumentos Previstos no Estatuto das Cidades e à Elaboração de Planos Diretores (antigo Programa 1136 Fortalecimento da Gestão Urbana).

As Ações 0610 e 10SB, com 01 e 03 instrumentos de repasse celebrados, já tiveram todos os projetos concluídos. A Ação 20NN refere-se aos termos de cooperação celebrados nos de 2013 e 2014 para elaboração de cartas geotécnicas e apresentam andamento normal.

A Ação 10T2, com 06 contratos celebrados no ano de 2013, não tiveram nenhum dos projetos iniciados. Em reunião realizada no MCidades, fomos informados pelos gestores que isso ocorreu devido ao contingenciamento de recursos orçamentários realizado pelo Governo Federal.

As Ações 0602, 0640 e 0642 possuem poucos instrumentos de repasse paralisados (06 instrumentos no total), porém, verificamos que foram celebrados entre os anos de 2005 e 2006 e possuem baixa materialidade, alguns com valores menores que 200 mil reais, configurando uma situação bastante atípica uma vez que não é razoável mais de 10 anos para concluir projetos dessa natureza. Para exemplificar essa situação, podemos citar o contrato de repasse nº 174.800-37, celebrado, em 09/12/2005, com Prefeitura Municipal de Sapê, estado da Paraíba, com o objetivo de elaborar o Plano Diretor daquele



município, com financiamento de R\$ 117.000,00. De acordo com a planilha da CAIXA, esse projeto encontra-se na situação paralisada com apenas 35,87% de execução.

Da tabela acima, verifica-se que a ação 0584 não apresenta instrumentos de transferência em atraso ou paralisados e, da relação de instrumentos celebrados, extrai-se que 34 dos 36 instrumentos celebrados estão em situação normal. Apesar de, a princípio parecer uma informação positiva, uma análise mais apurada dessa ação mostra que os instrumentos foram celebrados entre os anos de 2004 a 2007, ou seja, existem contratos nessa ação com mais de 10 anos celebrados sem que tenham sido concluídos. Como exemplo, pode-se citar o contrato de repasse nº 164.982-27, celebrado em 2004 com o Município de Teresina/PI, para regularização fundiária urbana. De acordo com a Planilha da Caixa, esse contrato, com valor de investimento total de R\$ 117.000,00, apesar de ter sido celebrado em 2004, apresenta situação normal com execução acumulada de apenas 28,18% já tendo se passado mais de 10 anos da sua assinatura.

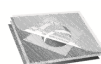
Percentualmente, os maiores atrasos estão concentrados nas ações 1D73, 8874 e 8866, com percentuais de mais de 50% de empreendimentos atrasados, paralisados e não iniciados. Já em números absolutos as ações 8865 (30 contratos) e 8866 (48 contratos) totalizam 78 contratos, ou seja, mais de 67,00% dos 116 empreendimentos atrasados, paralisados ou não iniciados. Cabe ao Ministério das Cidades identificar as causas dessa alta concentração de obras atrasadas e paralisadas e tomar as medidas necessárias para a solução do problema.

Dentre as ações citadas acima, convém ressaltar que os atrasos e paralisações referentes à Ação 8865 constituem situações bastante graves uma vez que envolvem a execução de obras de contenção de encostas em áreas que sofreram desastres naturais como as regiões serranas do Rio, envolvendo os municípios de Nova Friburgo, Teresópolis e Petrópolis. Esses contratos foram celebrados em 2011 e 2012 e destinavam-se a recuperar as áreas degradadas pelas enchentes e deslizamentos ocorridos nos anos anteriores.

Na tabela a seguir estão detalhados os quantitativos de contratos atrasados e paralisados, de todas as ações, em relação à respectiva data de assinatura dos instrumentos:

*Tabela x – Percentual de obras atrasadas/paralisadas por ano de Contratação.*

Ano	Quantidade de contratos						Total de Contratos	Total de Atrasados/Paralisados e Não Iniciados	Percentual (%)
	Concluídos	Em Andamento	Cancelados	Atrasados	Paralisados	Não iniciado			
2004	1	1	0	0	0	0	2	0	0,00
2005	4	9	0	0	4	0	17	4	3,45
2006	1	14	3	0	2	0	20	2	1,72
2007	2	12	0	0	0	0	14	0	0,00
2008	0	4	1	0	1	0	6	1	0,86
2009	3	4	1	1	2	0	11	3	2,59
2010	0	1	0	0	0	0	1	0	0,00
2011	3	72	0	9	7	3	94	19	16,38
2012	5	27	2	5	0	9	48	14	12,07





2013	0	17	0	0	0	70	87	70	60,34
2014	0	13	0	3	0	0	16	3	2,59
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>174,00</b>	<b>7</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>82</b>	<b>316</b>	<b>116</b>	<b>100,00</b>

(Banco de Dados da Caixa – SNAPU – data base 31/12/2014)

Da tabela acima, verifica-se que, do total de contratos que estão em situação de atrasados, paralisados e não iniciados, 88,79% deles foram assinados nos anos de 2011 (16,38%), 2012 (12,07%) e 2013 (60,34%). Essa situação indica que percentuais consideráveis dos contratos firmados nesses anos já apresentam algum tipo de problema de atraso, paralisação ou não foram iniciados. Desses números, destaca-se o ano de 2013 em que foram celebrados 87 instrumentos de transferência e, desse total, 70 ainda não foram sequer iniciados.

A situação mais grave em relação aos dados acima, porém, diz respeito à existência de instrumentos de transferência antigos e ainda vigentes, mais especificamente em relação aos anos de 2004 até 2010. Trata-se de uma situação bastante atípica uma vez que esses instrumentos já deveriam ter sido concluídos ou cancelados. Não é admissível que se leve, em alguns casos, mais de 10 anos para finalizar os objetos dos instrumentos celebrados. Ainda que sejam números não muito expressivos, a situação desses instrumentos de transferência deverá ser avaliada pela SNAPU com o intuito de se chegar a uma solução final para os mesmos.

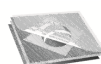
Essa questão se torna mais grave ao se verificar que uma parte considerável desses contratos de repasse refere-se a obras de baixa complexidade e prestação de serviços diversos envolvendo a elaboração e revisão de plano diretor; regularização fundiária; atividades jurídicas administrativas; elaboração de plano de reabilitação urbana; elaboração de cartas geotécnicas e outros. Isso pode ser constatado também quando se verifica os valores dessas constatações. Para isso, elaborou-se a tabela abaixo que demonstra os percentuais de obras/projetos por faixas de valores:

*Tabela X – Percentual de obras/projetos atrasados/paralisados por faixa de valores.*

<b>Investimento Faixas de Valores</b>	<b>Quantidade de empreendimentos Atrasados/Paralisados</b>	<b>Percentual (%)</b>
> 10 milhões	7	6,03
1 milhão - 10 milhões	15	12,93
500 mil - 1 milhão	14	12,07
300 mil - 500 mil	15	12,93
200 mil - 300 mil	32	27,59
< 200 mil	33	28,45
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>100,00</b>

(Banco de Dados da Caixa – SNAPU – data base 31/12/2014)

Pela tabela, verifica-se que mais de 81% dos empreendimentos tem valor abaixo de 1 milhão de reais sendo que mais de 50% do total de contratos tem valor contratual menor



que R\$ 200.000,00. Desse modo, trata-se de empreendimentos e prestações de serviço de pequeno valor que deveriam ter sido executados mais rapidamente, nada justificando os atrasos e paralisações verificados.

Essa situação de atraso e paralisação de obras/projetos configura grave problema gerencial uma vez que os objetivos e a efetividade proposta pelos Programas e Ações de governo somente serão alcançados por meio da conclusão dos empreendimentos selecionados e aprovados pelo Ministério das Cidades e da efetiva prestação dos serviços contratados.

Esse elevado quantitativo de obras e projetos atrasados e paralisados tem reflexo na liberação de recursos da SNAPU resultando em uma baixa execução financeira dos programas sob sua gestão, conforme detalhado a seguir:

*Tabela x – Execução Financeira por Ações - Acumulado até 2014.*

<b>Programa</b>	<b>Ação</b>	<b>Valor Total Contratado (Financiamento) R\$</b>	<b>Valor Total Liberado (R\$)</b>	<b>Percentual Liberado por Programa (%)</b>	<b>Valor a Liberar (R\$)</b>
2040	8865	2.263.662.523,00	302.889.339,50	13,38	1.960.773.183,50
	20NN	16.701.621,94	4.977.058,03	29,80	11.724.563,91
2054	0584	8.977.058,89	7.442.861,52	82,91	1.534.197,37
	8866	40.231.781,23	6.353.840,73	15,79	33.877.940,50
	10T2	1.563.645,11	0,00	0,00	1.563.645,11
	1D73	11.248.306,29	2.970.816,55	26,41	8.277.489,74
	20NR	1.525.716,67	120.000,00	7,87	1.405.716,67
	8874	2.715.643,08	1.760.098,62	64,81	955.544,46
1137	0602	162.499,35	162.499,35	100,00	0,00
	0610	10.229.850,00	9.150.141,21	89,45	1.079.708,79
	10SB	493.100,00	493.100,00	100,00	0,00
0112	0640	214.500,00	144.300,00	67,27	70.200,00
1136	0642	563.553,77	546.643,68	97,00	16.910,09
<b>Total</b>		<b>2.358.289.799,33</b>	<b>337.010.699,19</b>	<b>14,29</b>	<b>2.021.279.100,14</b>

*(Banco de Dados da Caixa – 31/12/2014)*

Do quadro acima, cabem algumas observações:

- A primeira observação a ser destacada é o baixo percentual de recursos liberados da carteira de empreendimentos da SNAPU, correspondente a apenas 14,29% do total de recursos contratados.

- Porém, além da análise geral da carteira da SNAPU, a análise do tema foi refinada com a avaliação da execução feita por ação orçamentária. A Ação 8865 – Apoio ao Planejamento e Execução de Obras de Contenção de Encostas em Área Urbana é a que possui maior materialidade totalizando mais de 95% do valor total da carteira de instrumentos de transferência da SNAPU. Essa ação possui um percentual baixo de recursos liberados com percentual de 13,38%. Esse fato se agrava ao verificarmos que essa Ação objetiva a execução de obras de recuperação das áreas degradadas pelas



enchentes e a execução de obras de contenção de encostas em áreas de risco, obras que deveriam ser executadas com mais celeridade.

- As Ações 1D73, 20NN, 8866 e 20NR também apresentam percentuais de recursos liberados bastante reduzidos abaixo de 30%, sendo que a Ação 20NR possui o menor percentual de recursos liberados, correspondente a 7,87%.

- As Ações 0602 e 10SB, com apenas 01 instrumento de transferência celebrado, já tiveram a totalidade dos recursos liberados.

- As Ações 0584, 8874, 0610, 0640, 0642 e 10T2 apresentaram percentuais consideráveis de recursos liberados com percentuais de mais de 60%.

A constatação de baixa execução financeira é, portanto, um reflexo do alto índice de obras/projetos contratadas na situação atrasada, paralisada e não iniciada detectada na constatação anterior, além da baixa execução daqueles instrumentos considerados como em situação normal.

## **Causa**

O alto índice de obras na situação atrasada e paralisada é decorrente de falhas na gestão dos programas; da ausência de bons projetos de engenharia que evitem a necessidade de alteração de obras; da baixa capacidade institucional dos entes federativos (estados e municípios) e de entraves burocráticos excessivos na condução dos programas de governo.

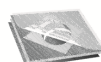
## **Manifestação da Unidade Examinada**

Inicialmente informamos que boa parte dos empreendimentos desta SNAPU envolve uma série de etapas até a sua conclusão, desde a própria elaboração de projetos, podendo incluir sua contratação, até a execução de obras. A UJ adota, nestes casos, os procedimentos e normas estabelecidos nos manuais de seleção, sendo que nos casos de Termos de Compromisso e Contratos de Repasse, a sua análise e fiscalização são realizadas pela Mandatária da União.

Considerando ainda a capacidade técnica e de gestão dos entes federados, além de outras questões inerentes aos processos, estes empreendimentos podem ter um prazo de execução dilatado.

Deve ser observado, entretanto, que do total de empreendimentos apontados como atrasado e ou paralisados, apenas 29 empreendimentos têm atraso superior a 4 anos, dos quais 10 em situação de atraso e 19 paralisados, fato que por vezes pode decorrer de determinação do judiciário.

Neste sentido, como apontado à reunião para busca conjunta de soluções, o Ministério das Cidades disponibiliza, por meio do Portal Capacidades, cursos destinados aos tomadores, com o objetivo de orientar quanto aos procedimentos técnicos a serem adotados para acesso aos recursos federais.



Esclarecemos ainda, que esta UJ vem planejando a realização de processos que possam qualificar os proponentes quanto à apresentação de propostas para acesso aos programas desta unidade.

### **Análise do Controle Interno**

As manifestações dos gestores são positivas, porém insuficientes para elidir a questão.

Ainda que o gestor afirme que o número de empreendimentos/projetos com atraso superior a quatro anos seja de apenas 29, destaca-se que alguns apresentam atrasos de quase 10 anos, situação não aceitável para a gestão das transferências.

Além disso, essa situação de atraso nos empreendimentos/projetos tem como resultado uma baixa execução orçamentária dos Programas/Ações sob gestão da Secretaria, fato que impacta a efetividade dessas ações.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Adotar critérios e procedimentos para a análise e aprovação dos projetos de engenharia de forma a evitar ou minimizar a necessidade de termos aditivos relacionados a alterações de projetos que possam atrasar ou, em casos mais graves, até inviabilizar a execução dos empreendimentos. Como exemplo, pode-se citar o caso da SNTMU que, nos casos de ausência ou projetos mal elaborados, aprova primeiramente a liberação de recursos para elaboração de projetos e somente depois aprova o contrato de execução das obras.

Recomendação 2: Que a SNAPU estabeleça procedimento para a avaliação crítica periódica de todos os empreendimentos com situação de obra atrasada ou paralisada. Esse procedimento deverá levar a medidas retificadoras dos problemas levantados ou, se for o caso, o cancelamento dos contratos.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

**Certificado:** 201503570

**Unidade auditada:** Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos

**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. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

Ordem de Serviço nº 201503570 - Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos

- Fragilidades nos controles internos administrativos da SNAPU (item 1.1.2.1)
  - Funcionamento da estrutura administrativa da SNAPU diferente do Regimento Interno do Ministério (item 1.1.2.2.)
  - Indicadores de desempenho da gestão não implantados na Secretaria (item 2.1.2.2.)
  - Cargos comissionados alocados em outras Secretarias (item 3.1.1.1.)
  - Alto índice de obras atrasadas e paralisadas, com baixa execução orçamentária (item 4.1.1.1.).
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:** 201503541

**Unidade Auditada:** Secretaria Nacional de Programas Urbanos

**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 da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU) 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.

Os avanços mais marcantes da gestão da Secretaria, especialmente quanto aos resultados das políticas públicas executados por intermédio de suas ações finalísticas no exercício não pôde ser avaliada em razão de que a Auditoria Anual de Contas anterior ocorreu no ano de 2012, relativa ao exercício de 2011. Apesar disso, o relatório de auditoria aponta como destaque positivo na gestão da Unidade a execução das obras de contenção de encostas e a elaboração de cartas geotécnicas para o planejamento da ocupação urbana em municípios com áreas vulneráveis.

O relatório apresenta cinco constatações, sendo duas delas relacionadas à estrutura administrativa e de pessoal da Secretaria frente à estrutura regimental do Ministério, uma relacionada aos seus controles internos administrativos, outra relativa à falta de indicadores de desempenho e a quinta a respeito do alto índice de obras atrasadas e paralisadas na carteira da SNAPU. Durante o processo de auditoria, na reunião para a busca conjunta de soluções, foram discutidas as causas e acordadas ações a serem realizadas para a regularização das situações defectivas, ações essas que estão apresentadas no relatório como recomendações.

As principais causas estruturantes das constatações são a falta de atualização, pelo Ministério, de sua estrutura regimental em relação às atribuições e ao quadro de pessoal de cada uma de suas divisões, a falta de normativos e manuais relacionados à atuação do sistema de controle interno administrativo, a

inexistência de procedimentos para o acompanhamento periódico dos contratos vigentes e a não implementação de indicadores de desempenho da gestão pela Secretaria. Para a regularização das situações encontradas, o relatório recomenda a atualização da estrutura regimental, a instituição de normativos para o controle interno, a implantação de procedimentos para o acompanhamento de contratos e ainda a implantação, no presente exercício, de pelo menos dois indicadores de desempenho pela Unidade.

No exercício de 2014, no âmbito do Plano de Providências Permanente da Secretaria, foram atendidas duas recomendações, restando somente uma em monitoramento. Essa recomendação pendente tem por objeto o acompanhamento da atuação da Caixa Econômica Federal como mandatária em contratos da SNAPU.

A auditoria identificou que a Unidade não dispõe de normativos e procedimentos relacionados aos controles internos administrativos sendo que essa situação leva a diversos tipos de risco. A elaboração e implementação de um sistema de controle interno administrativo é uma das recomendações do trabalho.

O relatório não identificou a implantação, durante o exercício analisado, de práticas administrativas que tenham resultado em impactos positivos sobre as operações da UJ.

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